



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SAINTE-MARIE

(Département de La Réunion)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 23 mars 2023.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	7
PROCÉDURE.....	9
OBSERVATIONS	10
1 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES SANS VÉRITABLE STRATÉGIE NI RIGUEUR.....	10
1.1 Une organisation à optimiser	10
1.1.1 Des effectifs encore très nombreux au sein d'une organisation toujours complexe 10	
1.1.2 Des emplois de direction privilégiés au prix de pratiques contestables.....	12
1.1.3 Des emplois de cabinet rémunérés au-delà des plafonds réglementaires	14
1.2 Un pilotage et un suivi des ressources humaines insuffisants	16
1.2.1 Des objectifs et outils de gestion prévisionnelle qui peinent à trouver une trajectoire cohérente.....	16
1.2.2 Un suivi des emplois budgétaires à recentrer sur les besoins effectifs de la collectivité.....	19
1.2.3 Une politique d'avancement très favorable, à recentrer sur les besoins de la commune.....	20
1.3 Une politique très favorable aux agents contractuels	22
1.3.1 Des recrutements encore trop nombreux et des procédures à sécuriser.....	22
1.3.2 De nombreuses titularisations et revalorisations de carrière non justifiées par les besoins réels de la commune.....	23
1.4 Des rémunérations très favorables et trop inéquitables	26
1.4.1 Une mise en place progressive du RIFSEEP	26
1.4.2 Les suites données aux constats d'indus versés à des non-titulaires dans le rapport précédent	28
1.4.3 Des attributions non justifiées de NBI	30
1.4.4 L'illustration du cumul de pratiques contestables avec le service des archives ..	31
1.4.5 Un cadre des astreintes récemment révisé, encore perfectible	31
1.4.6 Les moyens humains mis à disposition du CCAS	34
1.5 Des anomalies en matière de temps de travail.....	35
1.5.1 Une durée du temps de travail effectif éloignée de l'obligation de 1 607 h	35
1.5.2 Un suivi insuffisant des congés et des absences	35
1.6 Des irrégularités et défaillances dans la gestion des avantages en nature et du parc de véhicules	39
1.6.1 L'attribution de logements de fonction : des aspects du cadre règlementaire méconnus	39
1.6.2 Un parc automobile coûteux, objet d'utilisations privatives	40
1.6.3 Des irrégularités dans le remboursement des frais kilométriques	42
1.7 Une action sociale en partie détournée de sa finalité.....	43

1.7.1 Un renforcement des financements de prestations d'actions sociales en faveur des agents communaux.....	43
1.7.2 Des compléments indemnitaires déguisés sous couvert de « mesures sociales »	44
2 UNE SITUATION FINANCIÈRE STRUCTURELLEMENT DÉGRADÉE	47
2.1 Des lacunes répétées en matière de fiabilité et de sincérité des comptes	47
2.1.1 Une accessibilité limitée aux actes publics de la collectivité	47
2.1.2 Un passif et un actif qui ne reflètent pas la situation patrimoniale de la collectivité.....	51
2.1.3 Des comptes non apurés périodiquement	54
2.1.4 Un pilotage toujours défaillant des opérations d'aménagement lourd de conséquences.....	55
2.2 Un mode de gestion insuffisamment structuré	58
2.2.1 Une organisation financière déficiente	58
2.2.2 Une culture budgétaire lente à se diffuser au sein de la collectivité.....	61
2.2.3 Des modalités contestables de reprise du résultat du budget annexe de l'eau.....	62
2.2.4 Un défaut majeur de comptabilité d'engagement	63
2.2.5 Une gestion des recettes défaillante	65
2.2.6 Des efforts tardifs à poursuivre et à développer	68
2.3 Des difficultés de trésorerie récurrentes	71
2.3.1 Les échéanciers obtenus auprès des créanciers.....	71
2.3.2 Des retards de paiements importants	72
2.3.3 L'absence de pilotage de la trésorerie.....	73
2.4 Une absence d'épargne de gestion.....	76
2.4.1 Des charges de gestion insuffisamment maîtrisées.....	77
2.4.2 Des produits de gestion en progression plus apparente que réelle.....	80
2.5 Les perspectives d'un redressement de la situation financière	82
ANNEXES.....	86
Annexe n° 1. Suivi des recommandations des précédents examens de la gestion	87
Annexe n° 2. Principaux sigles et abréviations utilisés	90

SYNTHÈSE

Dans ses rapports précédents, la chambre a émis plusieurs alertes et recommandations à l'attention de la commune de Sainte-Marie, visant à assurer le respect de la régularité de ses actes et procédures et à préserver sa situation financière, déjà très fragile. La commune ne s'est pas emparée suffisamment de ces questions, ou de façon tardive. Les irrégularités en matière de tenue de la comptabilité demeurent nombreuses et persistantes. Elles ont contribué à masquer l'ampleur de la dégradation de la situation réelle de la collectivité. En juin 2022, le déficit de la commune a été évalué par la chambre à 16,1 M€ au minimum, dont 15,8 M€ pour la seule section d'investissement.

Ces pratiques, non conformes aux règles budgétaires et comptables, aboutissent aujourd'hui à la mise à l'arrêt ou à l'abandon total de projets structurants pour la commune tels que la construction de la cité administrative ou de l'école Beauséjour ou encore l'aménagement de quatre des cinq sites prévus initialement dans le cadre de l'opération de résorption de l'habitat insalubre (RHI) Moka. Les ambitions d'amélioration du service rendu à la population ne peuvent pas être assumées. La situation actuelle est le reflet d'un sous-financement des investissements. La commune a conduit lors des exercices précédents des projets co-financés qu'elle ne pouvait soutenir de son côté faute de fonds propres. En parallèle, le bilan de clôture de l'opération d'aménagement du programme de renouvellement urbain (PRU) du centre-ville et la sortie du conventionnement pour la construction des logements locatifs sociaux. Les Vergers font peser sur la commune un risque de nouvelles charges, à hauteur de 5,8 M€ pour la première et au minimum, 4,5 M€ pour la seconde, conséquences de la poursuite d'un pilotage défaillant de ces opérations en dépit des précédentes recommandations de la chambre.

Les quelques mesures de gestion engagées à la suite des précédentes recommandations de la chambre ont un effet peu perceptible au regard des pratiques de la commune. Des décisions irrégulières ont été prises, parfois en dépit des annulations prononcées par le juge administratif en matière de création d'emplois, d'avancement, de rémunération ou d'action sociale, donnant lieu à de nouveaux indus, tandis que la mise en place progressive du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et des lignes directrices de gestion n'a pas supprimé les pratiques opaques et parfois discriminantes en matière d'attribution de primes ou indemnités. Les mesures d'avancement des agents titulaires, couplées à de nombreuses pérennisations d'emplois et titularisations d'agents contractuels, ne sont pas, pour la plupart, justifiées par les besoins réels de la collectivité et sont bien trop généreuses au regard de sa situation financière. Le pilotage des ressources humaines demeure largement perfectible, notamment dans la création et le suivi des emplois budgétaires, et nécessite la mise en place d'une véritable gestion prévisionnelle de ses effectifs et compétences s'inscrivant dans une démarche de réduction de la masse salariale.

Les décisions prises en matière de personnel ont ainsi incontestablement contribué à aggraver la situation financière de la collectivité. Les dépenses prévisionnelles de personnel s'établissent à fin 2022 à 34,8 M€. La perspective de réduction de ces charges dans le cadre du plan pluriannuel de redressement budgétaire ne doit pas faire oublier le total des rémunérations servies entre 2017 et 2021, à savoir 173,6 M€. À cela s'ajoute notamment des relations conventionnelles avec les établissements rattachés de la commune qui obèrent, rien que par le volume des subventions attribuées, très fortement le budget communal. La collectivité fonctionne selon des modalités anormales où les difficultés de trésorerie en conduisent à guider ses actions au coup par coup. C'est la raison pour laquelle la commune doit, dès à présent,

développer une gestion plus vertueuse et prudente pour résorber entièrement son déficit budgétaire avant le 31 décembre 2026, conformément à la trajectoire actualisée de son plan de redressement.

Seul un tiers des précédentes recommandations de la chambre a été totalement mis en œuvre alors que plusieurs d'entre elles constituaient déjà des rappels de recommandations antérieures, démontrant une importante inertie des deux ordonnateurs successifs et de leur personnel encadrant, avec des pratiques de gestion qui n'évoluent guère, en dépit de la formalisation affichée par délibération de certains dispositifs prévus par les textes. La chambre attend de la commune que ses recommandations soient dorénavant mieux et plus rapidement suivies d'effet que les précédentes, ce que son maire a indiqué s'engager à faire sans attendre.

RECOMMANDATIONS

N°	Nature ¹	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Régularité	Gestion des ressources humaines	Limiter la rémunération des collaborateurs de cabinet à 90 % de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité conformément à l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales en l'ajustant à chaque changement de rémunération servie à l'emploi fonctionnel le plus élevé servant de référence.			X	16
2	Performance	Gestion des ressources humaines	Mettre en place, avant la fin de l'année 2023, une gestion prévisionnelle de ses effectifs et de ses compétences incluant des objectifs précis de réduction de la masse salariale.		X		19
3	Performance	Gestion des ressources humaines	Mettre fin, dès à présent, aux créations d'emplois, promotions ou avancements de grade qui ne seraient pas justifiés par un besoin effectif de la collectivité au regard de ses priorités recentrées en lien avec sa situation financière.			X	22
4	Performance	Gestion des ressources humaines	Mettre fin, dès à présent, aux titularisations et pérennisations d'emplois qui ne seraient pas justifiées par un besoin effectif de la collectivité au regard de ses priorités recentrées en lien avec sa situation financière dégradée.			X	25
5	Régularité	Gestion des ressources humaines	Mettre en service, dès 2023, le décompte automatisé du temps de travail, et à défaut suspendre le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 transposé à la collectivité.			X	33
6	Régularité	Gestion des ressources humaines	Se mettre en conformité, avant juin 2023, avec les règles sur le cumul d'emplois et les autorisations d'exercice d'activités à titre accessoires, conformément à la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et au décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.			X	38
7	Performance	Gestion des ressources humaines	Réduire, d'ici 2024, le parc automobile aux stricts besoins des services de la commune.			X	42
8	Régularité	Comptabilité	Respecter, dès 2023, la réglementation en matière de dotations aux provisions.			X	55
9	Performance	Gouvernance et organisation interne	Élaborer, avant juin 2023, un règlement budgétaire et financier pour en assurer ensuite la mise en œuvre par l'ensemble des services.			X	62

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.

N°	Rubrique	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
10	Régularité	Comptabilité	Mettre en place, dès 2023, une comptabilité d'engagement exhaustive, respectant notamment les principes de rattachements à l'exercice et des restes à réaliser.			X	65
11	Performance	Comptabilité	Mettre en place, avant juin 2023, un suivi plus rigoureux et régulier de sa trésorerie priorisant ses dépenses.			X	76
12	Performance	Comptabilité	Suivre la trajectoire du plan de redressement actualisé de manière à résorber intégralement son déficit budgétaire avant le 31 décembre 2026.			X	85

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Sainte-Marie a été ouvert le 21 juin 2022 par lettres du président de la chambre adressées à M. Richard Nirlo, en sa qualité de maire et ordonnateur depuis 2018, et à son prédécesseur M. Jean-Louis Lagourgue.

Le contrôle porte sur les exercices 2017 et suivants. Il s'inscrit dans le prolongement d'un avis budgétaire rendu le 16 juin 2022, sur saisine du préfet de La Réunion au motif d'un déficit excessif du compte administratif 2021 et d'un budget primitif 2022 en déséquilibre. Cet avis a révélé, après correction d'un grand nombre d'insincérités, un déficit bien plus important que celui inscrit dans les comptes, à hauteur de 16,1 M€, dont 15,8 M€ pour la section d'investissement, conduisant la chambre à proposer à la commune un plan de redressement sur la période 2022-2026 tendant à la réduction de ce déficit.

Le précédent examen de la gestion de la commune a conduit à la notification en décembre 2017 d'un rapport d'observations définitives, qui portait déjà sur les suites données au précédent contrôle notifié en 2013, et a abouti à 16 recommandations en matière de ressources humaines et finances. L'examen des suites données à celles-ci dans le cadre du présent contrôle montre que six recommandations ont été totalement mises en œuvre, cinq de manière partielle et cinq autres n'ont pas été mises en œuvre à fin 2022. Sur les deux recommandations faites dans le cadre du précédent examen de la gestion du centre communal d'action sociale (CCAS) notifié en 2019, qui nécessitaient une action concertée avec la commune, seulement une d'entre elles a été partiellement mise en œuvre (voir annexe n° 1).

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont tenus le 12 décembre 2022 avec M. Nirlo d'une part, et M. Lagourgue d'autre part.

La chambre souligne les nombreuses difficultés rencontrées pendant la phase d'instruction, lesquelles n'ont pas permis d'instruire dans les délais impartis l'ensemble des domaines initialement prévus, notamment l'aménagement. Dès lors, ce domaine est susceptible de faire l'objet ultérieurement d'un contrôle approfondi.

Lors de sa séance du 15 décembre 2022, la chambre a arrêté ses observations provisoires, qui ont été adressées au maire et à l'ancien maire qui ont répondu respectivement les 27 et 24 février 2023.

En application de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières, des extraits ont été adressés à 25 tiers, dont 17 agents ou anciens agents de la commune. Huit n'ont pas répondu, parmi lesquels le préfet de La Réunion, le département de La Réunion et la communauté intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR).

La chambre, dans sa séance du 23 mars 2023, a arrêté, après avoir examiné les réponses reçues, les observations définitives suivantes :

OBSERVATIONS

1 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES SANS VÉRITABLE STRATÉGIE NI RIGUEUR

1.1 Une organisation à optimiser

1.1.1 Des effectifs encore très nombreux au sein d'une organisation toujours complexe

Malgré des effectifs en baisse sur la période (- 17 %), la commune compte encore 803 agents en janvier 2022, soit 156 de plus que la moyenne nationale au regard de sa strate démographique².

Tableau n° 1 : Évolution des effectifs de la commune

Au 1 ^{er} janvier	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022
Nombre d'agents	972	962	864	889	842	803	-17,4 %

Source : CRC, d'après les fichiers de paie janvier 2017 à janvier 2022

Alors que dans son précédent rapport la chambre relevait déjà l'existence d'un organigramme complexe, avec 4 départements et 9 directions dont la moitié n'était pas pourvue, l'organigramme récemment modifié en août 2022 compte désormais 12 directions, dont 11 rattachées à 4 départements (voir annexe n° 2). Si certains services ou équipements publics semblent insuffisamment dotés ou en manque de personnel qualifié³, d'autres sont, au contraire, très généreusement fournis en effectifs au regard des besoins et de la strate démographique de la commune⁴.

² Ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, *Les collectivités locales en chiffres 2021*, fiche 8-8a.

³ 3 agents d'exécution au service de la commande publique donc aucun formé aux procédures de marchés publics, aucun agent au service du contrôle de gestion jusqu'à sa disparition dans le dernier organigramme en août 2022, 192 agents pour les 21 écoles maternelles et primaires regroupant 4 126 élèves en 2019 (<https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-97418>), soit une moyenne de 9 agents par école pour assurer les missions d'entretien des locaux, de restauration scolaire, d'accompagnement du personnel enseignant en maternelle (ATSEM) et des éventuels auxiliaires de vie scolaire (AVS) ou assistants d'éducation.

⁴ 87 agents dans les 4 gymnases/complexes sportifs et les 2 piscines, 8 agents dans les 2 cimetières, 27 agents à la médiathèque, 22 agents pour le service « parc automobile », 21 agents au service « contrat de ville », 31 agents aux services « environnement », « fleurissement » et « tontes », 27 agents à la police municipale soit 50 % d'effectifs en plus pour sa strate démographique au regard de la moyenne nationale, 13 agents à la direction de l'animation, 12 à la direction de l'urbanisme, 7 au service électoral, 6 aux archives, 5 au secrétariat du maire.

Dans ses deux précédents rapports, la chambre avait déjà souligné le faible taux d'encadrement des effectifs (5,9 % en 2010, 6,8 % en 2016) au regard du nombre important de services et directions créés par la commune. Ce taux, en légère progression sur la période, notamment du fait de la baisse globale des effectifs, s'établit en 2022 à 8,5 %, dont 1,9 % pour les cadres supérieurs et 6,6 % pour les cadres intermédiaires, soit encore en deçà de la moyenne nationale évaluée fin 2019 à 12,5 % dans la fonction publique territoriale⁵. Ce constat ne doit pas conduire la commune, au regard de sa situation financière actuelle, à mener des recrutements supplémentaires pour renforcer son encadrement mais plutôt à poursuivre, au-delà des seuls contrats aidés, une démarche de réduction globale de ses effectifs en lien avec ses besoins réels.

Tableau n° 2 : Évolution des effectifs de la commune de Sainte-Marie entre 2017 et 2022

Au 1 ^{er} janvier	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022
Agents d'encadrement (catégorie A)	11	12	12	13	14	15	36,4 %
Agent d'encadrement intermédiaire (catégorie B)	44	45	46	43	55	53	20,5 %
Agent d'exécution (catégorie C)	776	780	747	776	731	720	-7,2 %
Autres (contrats aidés, apprentis)	141	125	59	57	42	15	-89,4 %
Total	972	962	864	889	842	803	-17,4 %
Taux d'encadrement (catégorie A)	1,1 %	1,2 %	1,4 %	1,5 %	1,7 %	1,9 %	65,1 %
Taux d'encadrement (catégorie. B)	4,5 %	4,7 %	5,3 %	4,8 %	6,5 %	6,6 %	45,8 %

Source : CRC, d'après les fichiers de paie de janvier 2017 à 2022

L'évolution de la structure des effectifs sur la période est marquée par une progression importante du nombre d'agents titulaires (31 %) qui représentent presque la moitié des effectifs en janvier 2022 et une forte baisse des emplois aidés (- 91 %), qui ne représentent plus que 1,4 % des agents en fin de période.

Tableau n° 3 : Évolution de la structure des effectifs entre 2017 et 2022

Au 1 ^{er} janvier	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2017-2022	Ratio 2022
Titulaires	290	291	293	318	379	380	31 %	47,32 %
Non titulaires	540	539	480	442	411	395	-27 %	49,19 %
Stagiaires	1	7	32	72	10	13	1 200 %	1,62 %
Emplois aidés	134	117	44	47	39	12	-91 %	1,49 %
Apprentis	7	8	15	10	3	3	-57 %	0,37 %
Total	972	962	864	889	842	803		

Source : CRC, d'après les fichiers de paie de janvier 2017 à 2022

⁵ Direction générale de l'administration et de la fonction publique, *L'état de la fonction publique*, rapport annuel 2021, p. 91.

Avec une moyenne annuelle de près de 42 %, les femmes, davantage présentes parmi les agents contractuels, sont globalement bien représentées au sein des effectifs de la commune, tandis que le taux de féminisation des emplois d'encadrement (intermédiaire et supérieur) progresse de 19 % sur la période. Les effectifs de la commune comptent en moyenne chaque année une femme parmi les dix plus importantes rémunérations et un écart avec la rémunération la plus élevée qui tend à se réduire sur la période, passant de 50 % en 2017 à 22 % en 2022⁶.

1.1.2 Des emplois de direction privilégiés au prix de pratiques contestables

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les emplois fonctionnels se répartissent entre un poste de directeur général des services (DGS) et quatre postes de directeurs généraux adjoints (DGA), dont celui de DGA « finances ressources humaines » resté vacant jusqu'en 2021.

Dans ses deux précédents rapports, la chambre avait relevé l'irrégularité du recrutement d'un ancien DGS au grade d'administrateur territorial faisant obstacle à son recrutement dans une commune de moins de 40 000 habitants, annulé par le juge administratif en avril 2015 et pourtant demeuré en fonction jusqu'à son départ de la collectivité en décembre 2016⁷. La commune de Sainte-Marie, qui comptait 34 061 habitants au dernier recensement INSEE 2019, a mis fin à cette pratique par une délibération de décembre 2016 portant création d'un emploi de DGS des communes de 20 000 à 40 000 habitants, sur la base de laquelle ont été recrutés les deux DGS successifs suivants en septembre 2017 puis en décembre 2021.

La chambre avait également relevé des indus de rémunération concernant les deux précédents DGS et l'ancien directeur des finances, susceptibles d'être récupérés par l'ordonnateur pour un montant total estimé à 70 816 € pour la période courant à compter du mois de novembre 2015, compte tenu de la prescription biennale. L'ordonnateur n'a émis les titres que tardivement, en septembre 2018, réduisant l'assiette de récupération possible à un montant total de 38 403 € et se privant ainsi de près de la moitié des recettes dues. En novembre 2022, la commune a recouvré la somme totale de 19 708 €, après le rejet en première instance des recours contentieux formés devant le juge administratif contre deux de ces titres⁸ et obtention d'un délai de paiement par l'ancien directeur des finances.

Concernant le précédent DGS, l'indu susvisé concernait l'indemnité forfaitaire de représentation qu'il avait perçu à tort au taux de 15 % alors qu'il exerçait seulement l'intérim de ces fonctions de janvier à août 2017 et ne pouvait en bénéficier qu'à hauteur de 7,5 % au titre de ses fonctions de DGA. Sa situation administrative a été régularisée par un arrêté rétroactif du 25 septembre 2017 fixant ce taux à 7,5 % sur la période de janvier à août 2017, puis à 15 % à compter du 1^{er} septembre 2017, date à laquelle il a été effectivement nommé sur l'emploi de DGS. Il a été mis fin au versement de cette prime réservée aux DGS et DGA par une délibération du 5 novembre 2020, après arbitrage pour ne pas réduire le plafond du régime indemnitaire fixé pour les agents de catégorie A et B.

⁶ Moyenne des écarts constatés sur les rémunérations des deux femmes représentées parmi les 10 plus importantes rémunérations en 2022 : 14 et 30 %.

⁷ Recrutement du DGS en 2008 annulé par jugement du tribunal administratif (TA) de La Réunion n° 1300952 du 23 avril 2015.

⁸ TA de La Réunion, jugements n° 1800970 et n° 1900222 du 14 avril 2021 ayant fait l'objet d'un appel pour le premier devant la cour administrative de Bordeaux en cours (dossier n° 21BX02599).

Si la commune avance régulièrement le fait d'avoir mis en œuvre la recommandation, formulée par la chambre en 2017, de privilégier les réorganisations de services en interne, les recrutements successifs sur les emplois de directeurs ne semblent pas toujours être motivés par la recherche d'une qualification ou d'une expérience similaire antérieure des agents les prédisposant à l'exercice de ces fonctions. La plupart des nominations sur les postes de directeur de l'animation, directeur de la réussite éducative, ou directeur du développement économique et de l'emploi, ont surtout servi à pouvoir réintégrer des agents à l'issue d'un détachement sur un emploi fonctionnel ou de collaborateur de cabinet et/ou leur faire bénéficier d'un avancement de grade ou d'une promotion interne.

La direction de la santé, quant à elle, a été spécifiquement créée en avril 2021 pour répondre aux attentes d'un agent visant à récupérer un niveau équivalent de responsabilités et d'avantages en termes de rémunération ou en nature, comme son « véhicule de fonction », dans le cadre de l'exécution de l'injonction de sa réintégration par le tribunal administratif faisant suite à l'annulation de sa mutation au service foncier en 2019⁹. En effet, d'une part, le projet de création d'un pôle de promotion de la santé devait initialement être rattaché au service des sports, sous la direction de l'animation, ou au CCAS et non faire l'objet d'une direction à part entière, d'autre part, la sanction disciplinaire prise contre cet agent, n'ayant été annulée que pour vice de procédure, l'ordonnateur aurait pu, s'il l'estimait fondée, reprendre la même décision à l'issue d'une procédure régulière, ou encore la réaffecter sur son poste précédent de directrice de la réussite éducative, resté vacant depuis son départ en 2019. Finalement le poste de directrice de la santé ne sera occupé que huit mois en 2021 avant la nomination de l'agent au poste de DGA « services à la population » et restera vacant jusqu'à sa disparition de l'organigramme un an plus tard.

Si, selon l'actuel ordonnateur, les difficultés actuelles s'inscrivent dans la continuité de la gestion de son prédécesseur, il n'établit pas au vu des constats opérés sur la période relevant de sa propre gestion, avoir tenté d'infléchir ces pratiques contestables.

Outre, le caractère partiellement rétroactif illégal de certains arrêtés les concernant, l'examen de la situation administrative des DGS, DGA et directeurs successifs appelle les observations suivantes :

- plus de la moitié des agents ayant occupé un emploi de direction sur la période (9 sur 17) ont bénéficié d'un voire deux avancements de grade ou promotion interne ;
- des avancements de grade ou promotion interne qui ne sont pas nécessairement liés à des besoins de la collectivité, comme déjà relevé dans le rapport précédent, et pour lesquels, si les agents remplissent les conditions pour en bénéficier le peu de comptes rendus d'entretiens d'évaluation annuelle transmis, voire l'absence totale pour certains sur la période, ne permet pas d'apprécier leur valeur professionnelle, d'autant qu'ils sont parfois suivis quelques temps plus tard de sanctions disciplinaires à l'encontre des agents ou interviennent en parallèle d'une procédure de décharge de fonctions sur un emploi fonctionnel pour perte du lien de confiance ;
- des nominations sur des postes à responsabilité sans formation particulière ou récente sur les nouvelles missions ou sur l'encadrement et la gestion du personnel¹⁰ ;
- plusieurs décisions favorables en termes d'avancement de carrière, de rémunération ou encore de prise en charge de frais liés à la protection fonctionnelle, à l'égard de

⁹ TA de La Réunion, jugement n° 1901154 du 8 décembre 2020.

¹⁰ 45 % ont suivi moins de cinq jours de formation sur six ans, un n'en a suivi aucune et plus de la moitié n'a suivi aucune formation depuis 2019.

l'actuelle DRH, nommée sur ce poste trois mois après sa prise de fonctions en tant que responsable du service paye/carrières/absences, caractérisant l'existence de conflit d'intérêts, eu égard à son lien de parenté avec le maire actuel et ancien premier adjoint délégué aux ressources humaines. Si le maire a confié depuis août 2019 une délégation de signature en matière de ressources humaines à l'un de ses adjoints, la chambre constate qu'il a continué à signer nombre d'actes de gestion du personnel hormis ceux visant l'intéressée. Elle l'invite ainsi, comme le lui avait recommandé la référente déontologue, à faire usage de cette délégation pour l'ensemble du personnel dans la mesure où la DRH se trouve, elle-même, de par ses fonctions susceptibles d'influer sur la situation d'autres agents, dans une situation permanente de conflit d'intérêts.

1.1.3 Des emplois de cabinet rémunérés au-delà des plafonds réglementaires

D'après les fichiers de paie ainsi que les arrêtés et contrats transmis par la commune, l'ancien puis l'actuel ordonnateur ont eu officiellement recours sur l'ensemble de la période à un ou deux collaborateurs de cabinet, dont l'un occupant le poste de directeur de cabinet en 2017 puis à nouveau en 2022 selon les organisations successives approuvées par le conseil municipal¹¹. Si ce nombre paraît conforme au seuil fixé par la réglementation pour une commune de cette strate démographique¹², la chambre constate, sur la base des fichiers de paie et des listes annuelles des agents transmis par commune, qu'en moyenne une dizaine d'autres agents sont affectés au cabinet de l'exécutif jusqu'en janvier 2021 sans aucune fiche de poste. La plupart sont des agents titulaires de catégorie C, l'un d'entre eux sera officiellement recruté comme collaborateur de cabinet en octobre 2020, après presque deux ans d'affectation dans ce même service. En septembre 2022, seize sur dix-huit de ces agents sont toujours présents dans les effectifs de la commune, affectés à d'autres services ou comme collaborateur de cabinet. Trois emplois aidés ont été pérennisés, dont un a été titularisé ainsi qu'un autre agent contractuel. 43 % des agents titulaires ont bénéficié d'un avancement de grade ou d'une promotion interne sur la période. L'absence de fiche de poste et/ou de compte rendu d'entretien d'évaluation professionnelle régulier permettant de retracer l'activité de ces agents lors de leur rattachement au cabinet n'a pas permis d'apprécier la nature exacte de leurs missions.

À ces emplois, s'ajoute le cas d'un agent, relevé par la chambre dans son précédent rapport, qui, à la lecture des fichiers de paie, occupait un emploi de collaborateur de cabinet tout en étant affecté au CCAS sur des missions de coordination alors que l'emploi de directeur de cet organisme n'était pas officiellement pourvu. Cette situation de cumul d'un emploi de collaborateur de cabinet et d'un emploi permanent de directeur du CCAS, contraire à la réglementation¹³, a cessé en mars 2018, date à laquelle l'agent a été réintégré dans son corps d'emploi d'origine de rédacteur, après une tentative de promotion interne par voie de nomination comme attaché stagiaire par le CCAS en janvier 2018, pour lui permettre de postuler sur le poste vacant de directeur, finalement rapportée le mois suivant. Dans les fichiers

¹¹ Délibération du 3 mars 2017 portant création à titre de régularisation des emplois de directeur et de collaborateur de cabinet, modifiés un an plus tard en deux emplois de collaborateurs de cabinet par délibération du 12 avril 2018, avant de revenir à la composition initiale par délibération du 3 juin 2021.

¹² Article 10 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales : deux personnes entre 20 000 et 40 000 habitants.

¹³ Article 2 du décret du 16 décembre 1987 précité.

de paie l'agent demeure néanmoins affecté au CCAS jusqu'en juin 2018, date à laquelle il rejoint officiellement le service « contrat de ville » de la commune jusqu'à son départ de la collectivité par mise à la retraite en octobre 2020.

Depuis, cet agent a été condamné, dans le cadre de ses anciennes fonctions de directeur du CCAS, par le tribunal correctionnel de Saint-Denis le 11 décembre 2020 pour détournement de fonds publics et prise illégale d'intérêts, à trois ans de prison avec sursis, 20 000 € d'amende et cinq ans d'inéligibilité.

Dans son précédent rapport la chambre avait constaté que, conformément aux textes, les collaborateurs de cabinet ne pouvaient bénéficier d'un traitement indiciaire mensuel dépassant 3 478 € bruts, et d'une prime dépassant 2 250 € bruts, soit une rémunération totale de 5 728 € bruts¹⁴. Le dépassement de ce plafond, au regard de la rémunération irrégulière du DGS en fonction jusqu'à fin 2016, représentait un indu de traitement de 17 604 € annuel bruts pour le collaborateur de cabinet, et de 2 444 € annuel bruts en ce qui concerne le directeur. De nouveau, ce n'est que le 4 septembre 2018 que l'ordonnateur a émis des titres en vue du recouvrement de ces indus à hauteur de 1 986,43 € pour le directeur de cabinet¹⁵ et 9 015,64 € pour le collaborateur de cabinet¹⁶, réduisant ainsi l'assiette de récupération possible au regard du délai de prescription. En septembre 2022, ces titres avaient été intégralement recouverts.

La commune a par ailleurs mis fin à partir d'octobre 2017, comme l'y invitait précédemment la chambre, à la pratique consistant à verser aux collaborateurs de cabinet une rémunération globale forfaitaire ne distinguant pas le traitement indiciaire du régime indemnitaire. Sur la base d'une rémunération rectifiée de l'emploi fonctionnel le plus élevé correspondant à la strate démographique de la commune, le plafond de rémunération des collaborateurs de cabinet s'élève ainsi à 5 879 € bruts mensuels jusqu'en décembre 2018, puis 5 900 € de janvier 2019 à novembre 2021, 5 420 € de décembre 2021 à juin 2022 suite à la nomination de l'actuel DGS dont le régime indemnitaire est moins élevé, et enfin 5 542 € à compter de juillet 2022 avec la revalorisation du point d'indice.

Alors que le plafond de rémunération susceptible d'être versée aux collaborateurs de cabinet a été modifié dès le mois de décembre 2021, suite à la nomination de l'actuel DGS, dont le régime indemnitaire (part IFSE) est moins élevé que son prédécesseur, le contrat fixant la rémunération de l'un des collaborateurs de cabinet, devenu directeur de cabinet le 1^{er} mars 2022, n'a été modifié en conséquence qu'à compter de cette date. En parallèle, l'agent a continué de percevoir le montant précédemment versé et correspondant à 90 % de la part d'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) versée au précédent DGS. En réponse à la chambre, l'ordonnateur a justifié avoir émis un titre de recette à son encontre pour récupérer un indu de 3 105 €, après déduction des sommes non versées au titre de l'actualisation du point d'indice intervenue en juillet 2022 pour les parts de rémunération correspondant à 90 % du traitement indiciaire et de la prime de fonctions versés au DGS. Toutefois, la chambre relève qu'en ayant fixé forfaitairement le montant à verser à ce titre au directeur de cabinet dans l'avenant susvisé, au-delà de la mention de la valeur de l'indice de référence, celui-ci ne pouvait

¹⁴ Soit 90 % du traitement correspondant à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité, soit en l'espèce celui de DGS d'une commune 20 000 à 40 000 habitants, et 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel précité, soit en l'espèce la PFR d'un attaché principal (article 7 du décret du 16 décembre 1987 précité).

¹⁵ Pour la période de septembre 2016 à octobre 2017.

¹⁶ Pour la période d'août 2016 à septembre 2017.

prétendre au bénéfice de son actualisation sans nouvelle modification contractuelle. Il reste donc dû à ce titre une somme de 950,46 €¹⁷.

La chambre recommande, à nouveau, à la commune de respecter les règles de rémunération maximale des collaborateurs de cabinet.

Recommandation n° 1 : Limiter la rémunération des collaborateurs de cabinet au plafond fixé à l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales en l'ajustant à chaque changement de rémunération servie à l'agent occupant l'emploi fonctionnel le plus élevé servant de référence.

1.2 Un pilotage et un suivi des ressources humaines insuffisants

Les effectifs dédiés à la gestion des ressources humaines de la commune sont passés de 25 à 16 agents sur la période. En septembre 2022, à l'issue d'une nouvelle réorganisation des services, les effectifs de la DRH comptent 16 agents, dont la directrice des ressources humaines, sa secrétaire, deux agents affectés à la gestion de la paie, deux autres à la gestion des absences et maladies, un agent et demi pour les formations, un agent et demi pour la gestion des retraites, un agent en charge du suivi des instances paritaires, des carrières et du rapport social unique (RSU), deux agents au service médecine handicap et enfin quatre agents affectés à la prévention de l'hygiène et de la sécurité au travail, dont la responsable est mise à disposition du CCAS à hauteur de 80 % depuis avril 2022.

1.2.1 Des objectifs et outils de gestion prévisionnelle qui peinent à trouver une trajectoire cohérente

Les objectifs de gestion prévisionnelle des ressources humaines (GPRH) figurant dans les orientations budgétaires de la commune à partir de 2018, sont pour la plupart, soit formulées de manière très vague, sans précision sur leurs modalités ou objectifs de mise en œuvre, soit contradictoires d'un exercice à l'autre. Ainsi, en 2018 la commune se donne notamment comme objectifs une nouvelle organisation des services privilégiant une réorganisation interne pour mutualiser les moyens de la commune et limiter les créations d'emplois et, avec la sortie des contrats aidés, celui de maintenir le même niveau de prestation à la population avec des effectifs réduits. Alors que la création de nouveaux emplois permanents devait rester exceptionnelle, dès 2019, la commune annonce le recrutement d'agents pour renforcer les services techniques et de proximité afin d'améliorer la qualité des services à la population, le lancement de recrutements en externe pour « garantir le fonctionnement normal des services et faire face à la baisse des quotas d'emplois aidés » et enfin le remplacement de tous les départs à la retraite. Finalement, en 2022, la commune annonce de nouveau l'absence de remplacement des départs à la retraite.

Certaines de ces orientations, comme la révision du plan de formation annoncée en 2022 afin d'assurer une montée en compétence des agents en interne, renforcer l'encadrement intermédiaire et améliorer la qualité du service rendu aux usagers, se contredisent avec les

¹⁷ 2 400 € au lieu de 1 920 € soit 480 € d'écart par mois sur 11 mois depuis décembre 2021.

réponses de la commune dans le cadre du présent contrôle. Cette dernière indique qu'il n'existe aucun plan de formation, les formations étant organisées sur demande des agents ou de leur supérieur hiérarchique. Ce n'est également qu'en 2022 que la commune, au vu des précédentes observations de la chambre notifiées en 2017, s'oriente sur l'engagement d'une réflexion concernant la révision du régime indemnitaire pour le rendre moins inégalitaire avec la mise en œuvre de critères d'évaluation lors des entretiens professionnels, qui n'a pas encore été menée à l'issue de l'exercice budgétaire en cours. Enfin, la chambre constate qu'en dépit d'une situation financière déjà fortement dégradée en début de période, aucun objectif en matière de réduction de la masse salariale n'est fixé avant 2022 où une mention visant seulement à son optimisation figure sans autre précision sur les modalités permettant d'atteindre cet objectif.

Interrogée sur l'existence d'une stratégie en matière de ressources humaines, la commune a indiqué n'avoir mis en place aucune gestion prévisionnelle de ses emplois, de ses effectifs et de leurs compétences (GPEEC). En revanche, par un arrêté du 23 décembre 2020, après avis du comité technique, le maire de la commune a arrêté les lignes directrices de gestion de la commune prenant effet au 1^{er} janvier 2021 pour une durée de six ans afin de déterminer « la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines (...), notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences »¹⁸.

Celles-ci présentent en introduction les « documents RH de la collectivité » existants, à savoir, les délibérations concernant le tableau des effectifs, le RIFSEEP, les ratios d'avancement de grade et le temps de travail, ainsi que des procédures de recrutement et des critères internes d'avancement que la commune a pourtant indiqués, en réponse à la chambre, ne pas exister avant l'adoption de ces lignes directrices de gestion. Les orientations générales annoncées dans celles-ci sont le non remplacement des départs à la retraite, la mise en conformité du temps de travail avec l'obligation légale des 1 607 heures et l'installation d'un outil de gestion automatisé du temps de travail, la transposition du régime indemnitaire et l'uniformisation du RIFSEEP à l'ensemble des filières, le développement des actions de formation et en faveur de l'égalité homme-femme avec notamment la réduction des écarts de rémunération tout en maîtrisant la masse salariale, l'organisation d'un processus de recrutement et la mise en place d'un plan de titularisation. Ces documents ont été communiqués aux agents par courriel et sous format papier pour chaque service lors de la distribution des bulletins de paie.

Après deux années d'application, la chambre constate que sur ces huit orientations, seule celle relative à la réduction des écarts de rémunération homme-femme en lien avec la maîtrise de la masse salariale peut être considérée comme atteinte sous réserve de l'évolution de cette dernière sur les prochaines années compte tenu des nombreuses titularisations intervenues sur la période.

La commune indique toutefois que les réflexions précédentes étaient erronées dans la mesure où elles reposaient sur une situation comptable insincère et envisage de redéfinir ses orientations stratégiques en vue du redressement de ses finances, suite à l'avis budgétaire de la chambre rendu en juin 2022. Elle confirme ainsi de nouveau son objectif de réduction des effectifs par le non-remplacement des départs à la retraite, auquel s'ajoutent désormais une réorganisation des services techniques, qui avaient déjà fait l'objet d'une précédente réorganisation en 2018 et l'absence de nouvelle titularisation jusqu'à la fin du mandat.

¹⁸ Ancien article 33-5 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, en vigueur au 1^{er} janvier 2020, et repris depuis le 1^{er} mars 2022 aux articles L. 413-1, 3 et 5 du code général de la fonction publique (CGFP).

Sollicitée pour produire une note récapitulant les outils de pilotage et de suivi des ressources humaines avec un exemplaire de chaque document, actualisé à la date la plus récente, la commune a transmis pas moins de 326 fichiers émanant, pour la plupart, d'extractions du logiciel SIRH, portant sur différentes périodes, et recouvrant plus d'une cinquantaine de sujets divers sans toutefois préciser par quel(s) agent(s) et à quelle fréquence ces outils étaient exploités. Un tableau des effectifs et des emplois, initié par la DRH en 2021, devait être soumis au conseil municipal du 12 décembre 2022. Amorcé en 2018, le travail de mise à jour et de tenue exhaustive des fiches de poste pour chacun des 803 agents de la commune, alors considéré comme indispensable pour justifier des classements dans les différents groupes du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante, n'est toujours pas finalisé avec un dernier recensement de 500 fiches de poste.

En parallèle et en dépit d'une relance par note de service de la DRH en 2019, celle-ci recense 400 entretiens d'évaluation professionnelle non réalisés depuis leur mise en place en 2016. La chambre a effectivement constaté, sur la base d'un échantillon de 38 dossiers, que très peu de comptes rendus d'entretiens annuels sont établis alors que, là encore, ces outils prévus par les textes¹⁹, doivent notamment pouvoir servir à justifier de l'attribution individuelle du régime indemnitaire, d'éventuelles titularisations, avancements de grade ou promotions interne. Sur la période, aucun compte rendu d'évaluation professionnelle n'a été transmis pour presque un tiers de ces agents²⁰, parmi lesquels les deux DGS successifs, l'actuelle DGA « ville citoyenne », le responsable du centre technique et le directeur de la culture et du patrimoine, et un seul compte rendu pour treize autres agents. Pour autant, deux tiers de ces 24 agents ont bénéficié d'au moins un avancement de grade ou d'une titularisation sur la période.

Enfin, le développement des actions de formation qui constituait une des orientations stratégiques de la commune dans les lignes directrices de gestion arrêtées en 2020 n'a pas pu être apprécié en l'absence de bilan exhaustif concernant les formations suivies par les agents en 2021 et à défaut de communication des données provisoires du rapport social unique portant sur cette même année.

La chambre constate, sur la base de l'état récapitulatif transmis par la commune, que celle-ci a été engagée dans au moins 26 contentieux (hors appel) en matière de gestion des ressources humaines sur la période, dont presque les deux tiers sur ceux déjà jugés en première instance²¹ ont abouti à une annulation ou une condamnation de la commune. Elle l'invite à ce titre à rationaliser et sécuriser davantage ses procédures et ses actes en associant de manière régulière le service juridique qui n'est plus sollicité dans ce domaine, à l'exception des dossiers de protection fonctionnelle, depuis 2017.

La chambre recommande également à la commune de mettre en place avant la fin de l'année 2023 une GPEEC, incluant notamment la systématisation des entretiens annuels d'évaluation professionnelle et la mise en place d'un plan de formation des agents. Celle-ci doit impérativement s'inscrire dans une trajectoire de réduction de la masse salariale.

¹⁹ Article 76 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 repris aux articles L. 521-1 à 5 du code général de la fonction publique (CGFP) et décret n°2014-1526 du 16 décembre 2014.

²⁰ 11 sur 38.

²¹ 16 sur 25.

Recommandation n° 2 : Mettre en place, avant la fin de l'année 2023, une gestion prévisionnelle de ses effectifs et de ses compétences, incluant des objectifs précis de réduction de la masse salariale.

Si, selon les termes de la réponse de l'actuel ordonnateur, il n'est pas possible d'appliquer les méthodes de restructuration ou de liquidation d'une entreprise privée, la chambre rappelle que les principes d'optimisation de la masse salariale et de bonne gestion des deniers publics ont bien vocation à s'appliquer à la commune.

1.2.2 Un suivi des emplois budgétaires à recentrer sur les besoins effectifs de la collectivité

La chambre constate un écart entre les emplois budgétés et ceux effectivement pourvus, qui tend à se réduire sur la période, avec toutefois de fortes variations d'un exercice à l'autre lorsque ce solde négatif devient positif entre 2018 et 2019, ou inversement entre 2020 et 2021, signe de difficultés dans le suivi des emplois budgétaires. La chambre rappelle à la commune, au regard des exercices 2019 et 2020, pour lesquels ce solde est positif (plus de postes pourvus que budgétés), qu'en application de l'article L. 311-3 du code général de la fonction publique (CGFP)²², le maire de la commune ne peut pourvoir un emploi qui n'aurait été préalablement créé par l'assemblée délibérante et sous réserve que les crédits budgétaires soient disponibles.

Tableau n° 4 : Ratio des emplois budgétaires et pourvus

Au 1 ^{er} janvier	2018	2019	2020	2021	2022
Emplois budgétés	903	875	887	887	842
Emplois pourvus	860	894	902	845	824
Écart	- 43	+ 19	+ 15	- 42	- 18

Source : CRC, d'après les tableaux des effectifs budgétaires de la commune au 31 décembre 2016 à 2021 et les fichiers de paie de janvier 2017 à 2022 (hors emplois aidés et apprentis)

Ces difficultés ont conduit le conseil municipal à procéder à plusieurs reprises à des régularisations de création d'emplois déjà pourvus et issus de modifications d'organigramme précédemment validées²³. L'adoption du dernier organigramme en août 2022 a cependant été suivie dès le mois suivant d'une délibération modifiant le tableau des effectifs budgétaires afin de tenir compte des ajustements en découlant.

En janvier 2022, sur la base des fichiers de paie et de l'état des effectifs transmis par la commune, 15 % des agents (127), sont affectés à un secteur géographique sans autre précision sur leur rattachement à un service ou à une direction de l'organigramme²⁴. L'examen des fiches

²² Anciennement article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984.

²³ Délibération du 12 avril 2018 : création de 27 emplois d'agents déjà affectés à la cuisine centrale depuis la validation de l'organigramme en décembre 2015 ; délibération du 11 octobre 2018 (annexe 01) : création de 40 emplois de directeurs et responsables de services existants depuis la validation de l'organigramme en octobre 2017 ; délibération du 3 juin 2021 point VI régularisant la création de l'emploi de chargé des élections et du recensement militaire pourvu depuis 2018.

²⁴ 70 agents sectorisés, 24 affectés aux cases, 27 en mairies annexes, 6 à la maison des services Beauséjour.

de poste et les entretiens avec les responsables de service ou directeurs ont permis de retracer l'affectation des agents qui relèvent principalement de la direction des services techniques ou de la direction de la proximité et de la citoyenneté. De la même manière, l'affectation de certains agents retracée dans les fichiers de paie ne correspond pas à celle des organigrammes et/ou de l'état des effectifs transmis par la commune, ne facilitant pas la lecture d'un organigramme déjà complexe.

Enfin, la création de certains services ou directions ne semble pas répondre à un besoin effectif de la collectivité, en particulier lorsqu'ils restent vacants quasiment en permanence²⁵. En parallèle, cinq postes de directeur sur douze ont été vacants entre 2018 et juillet 2022²⁶ et le poste de DGA « finances et ressources humaines » de 2017 à mars 2021. L'emploi de directeur adjoint des finances, créé par délibération du 5 novembre 2020, n'a fait l'objet d'aucune procédure de recrutement jusqu'à sa suppression le 2 septembre 2022, tandis qu'aucune information n'a été donnée à la chambre, sur le recrutement, encore en cours fin 2022, pour le poste de directeur des finances vacant depuis le départ de l'agent qui l'occupait en février 2022.

1.2.3 Une politique d'avancement très favorable, à recentrer sur les besoins de la commune

Entre janvier 2017 et fin novembre 2022, le nombre d'agents ayant bénéficié d'un avancement de grade ou d'une promotion interne a très fortement baissé, et ce, dès l'exercice 2018 pour s'établir à moins d'une dizaine par an à partir de 2020. Compte tenu de sa situation financière fortement dégradée, la chambre encourage la commune à poursuivre ces efforts qui contribuent au moins à contenir l'évolution de sa masse salariale.

Tableau n° 5 : Avancements de grade et promotions internes entre 2017 et 2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Nombre d'agents bénéficiaires</i>	118	41	10	7	5	6

Source : CRC, d'après les arrêtés transmis par la commune

Il convient de distinguer la procédure d'avancement au grade supérieur au sein du même cadre d'emploi sur décision de l'autorité territoriale, de celle de la promotion interne permettant l'accès à un cadre d'emploi supérieur sur nomination de l'autorité territoriale à partir d'une liste d'aptitude établie par le président du centre de gestion sur la base des propositions initiales de cette même autorité.

Si la chambre souligne l'instauration à partir de 2021 d'une procédure et de critères de sélection pour les avancements de grade de toutes les catégories d'emploi et pour les promotions internes des catégories A et B, elle constate, à la lumière d'une situation financière qui aurait dû appeler à davantage de mesures de réduction de la masse salariale, que le principe d'une

²⁵ Service « contrôle de gestion » et cellule « démocratie participative » demeurés vacants jusqu'à leur suppression de l'organigramme en août 2022 (sauf un mois pour la cellule « démocratie participative » en janvier 2022 le temps que l'agent concerné soit réaffecté du cabinet du maire au service communication).

²⁶ Organigrammes généraux de la commune : directions « études et projet », « réussite éducative », « animation », « logistique », « développement économique, emploi et insertion » entre 2018-2021 et directions « santé », « animations », « développement économique, emploi et insertion » et « finances » en 2022.

nomination systématique des agents à la suite de l'obtention d'un concours, confirmé lors de l'adoption des lignes directrices de gestion, ne répond pas nécessairement à un besoin particulier identifié de la collectivité. Il en est de même des nominations quasi-systématiques à l'issue des procédures de promotions internes, alors que l'inscription sur liste d'aptitude n'implique pas pour la collectivité de nommer l'agent dans le nouveau cadre d'emploi si aucun besoin n'a été identifié à ce titre, ou encore la création de postes pour permettre l'avancement de grade des agents sur des fonctions qu'ils occupent déjà ou leur faire bénéficier d'un avancement de carrière, comme l'avait déjà relevé la chambre dans son précédent rapport.

À ce titre, le juge administratif a considéré en 2021 que la délibération du conseil municipal du 11 octobre 2018 était entachée d'illégalité en tant qu'elle portait création/suppression de 41 emplois, relevant de divers cadres d'emplois de catégorie C ou B, avec pour seul objectif de transformer des emplois existants au sein des services de la commune en des emplois de catégories supérieures et favoriser ainsi la promotion d'un grand nombre d'agents, dont les affectations et les responsabilités demeuraient inchangées, sans répondre à des besoins effectifs de la collectivité²⁷. La chambre constate que sur les 32 nominations faites en application de cette délibération par le maire en novembre 2018, aucune n'a été rapportée depuis en dépit de leur défaut de base légale et l'un des agents concernés a même obtenu une promotion interne dans le cadre d'emploi supérieur sur la base de son ancienneté dans le grade précédemment obtenu sans fondement juridique. Si l'ordonnateur fait valoir que la DRH a sollicité les services du contrôle de légalité en mars 2021 pour sécuriser ces actes, sans retour de ces derniers, la chambre relève que la commune a de nouveau délibéré le 23 août 2019 pour la création de neuf postes et le 22 décembre 2021, en dépit de la notification du jugement susvisé, pour la création de six autres postes permettant d'assurer un avancement de grade aux agents concernés.

En outre, si les critères du centre de gestion pour l'établissement des listes d'aptitude au titre de la promotion interne des catégories A et B comprennent l'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent, qui pourra s'avérer délicate compte tenu du faible nombre de comptes rendus d'entretiens d'évaluation professionnelle réalisés sur la période, tel n'est pas le cas de la grille de sélection préalable fixée dans les lignes directrices de gestion sur la base de laquelle l'autorité territoriale établit ses propositions à l'attention du centre de gestion. L'examen du tableau des propositions de candidats signés par l'autorité territoriale en 2021 ne reprend d'ailleurs pas ces critères, à l'exception de la formation, et seules les fiches de candidature des agents classés en tête du classement par l'autorité territoriale ayant été transmises, la chambre n'a pas été en mesure d'apprécier si ces critères avaient effectivement été appliqués à l'ensemble des candidats. À titre d'illustration, l'autorité territoriale a proposé la nomination de l'actuelle DRH dans le grade d'attaché en tête du classement devant deux agents titulaires d'un grade supérieur à celle-ci et un autre agent titulaire du même grade et du même échelon, avec la même ancienneté dans celui-ci, sans autre précision sur les critères ayant permis de les distinguer. Cette proposition du 2 décembre 2021 étant restée sans suite au niveau du centre de gestion, l'intéressée a bénéficié d'un avancement au grade de rédacteur principal 1^{ère} classe le 15 décembre suivant.

S'agissant des procédures d'avancement de grade, il ressort des tableaux de notation et de classement des candidats de catégorie C que le critère lié à l'ancienneté dans la fonction et la manière de servir, correspondant à la moitié de la note globale, n'est évalué que partiellement, d'une part du fait de la seule notation du sous-critère lié à la manière de servir qui lui-même

²⁷ TA de La Réunion, jugement n° 1901330 du 31 mars 2021.

n'est apprécié qu'à travers l'existence ou non d'une fiche d'entretien d'évaluation professionnelle, sans autre précision sur son contenu. Pour les catégories B, si un avis du supérieur hiérarchique sur la valeur professionnelle des agents est sollicité en amont des propositions faites par la DRH à l'autorité territoriale, l'examen des réponses apportées par ces derniers sur un échantillon de neuf encadrants, indique que seuls cinq d'entre eux ont effectivement apporté des éléments d'appréciation sur ce critère tandis que le tableau de propositions établi par la DRH se borne, pour ce critère, à mentionner l'existence ou non d'un entretien professionnel, les candidats en justifiant ayant tous de manière égale la note de 15 points. Enfin, la chambre relève qu'en application des critères fixés dans les lignes directrices de gestion, la commune réserve pour les agents de catégorie A ou B un quart de la note globale pour l'obtention d'un précédent examen professionnel ou concours sur les dix dernières années, qui a pu déjà lui permettre de bénéficier d'un précédent avancement de grade compte tenu de la volonté du maire de nommer de manière systématique les agents en cas de réussite à un concours ou un examen professionnel.

Si la commune a pu dans certains cas privilégier la réorganisation interne de ses services, la chambre lui recommande, à nouveau, de mettre fin dès 2023 aux créations d'emplois, promotions ou avancements de grade qui ne seraient pas justifiés par un besoin effectif de la collectivité au regard de ses priorités à recentrer en lien avec sa situation financière.

Recommandation n° 3 : Mettre fin, dès à présent, aux créations d'emplois, promotions ou avancements de grade qui ne seraient pas justifiés par un besoin effectif de la collectivité au regard de ses priorités recentrées en lien avec sa situation financière.

1.3 Une politique très favorable aux agents contractuels

1.3.1 Des recrutements encore trop nombreux et des procédures à sécuriser

En dépit d'une baisse significative du recours aux agents contractuels²⁸ sur la période (- 27 %), ceux-ci représentent encore en 2022 la moitié des effectifs de la commune.

La loi du 26 janvier 1984 autorise, de manière dérogatoire, le recrutement d'agents contractuels sur des emplois permanents. L'article 3-3 prévoit que « *des emplois permanents peuvent être occupés de manière permanente par des agents contractuels* » lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emploi pouvant assurer les fonctions correspondantes (3-3-1°) ou lorsque les besoins du service ou de la nature des fonctions le justifient et sous réserve qu'aucun fonctionnaire n'ait pu être recruté (3-3-2°).

La chambre a demandé à la commune de fournir pour chaque agent l'ensemble des contrats conclus depuis 2017 sur le fondement de l'article 1° et 2° de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984. La commune n'a pas pu faire droit à la demande et n'a transmis que 21 contrats conclus sur l'année 2021. Les avis de vacances et les délibérations ouvrant les postes étaient manquants pour près de la moitié d'entre eux bien que ces éléments soient mentionnés sur les contrats.

²⁸ Hors emplois aidés et apprentis.

Sur les 21 recrutements, 19 étaient déjà employés par la commune sur des dispositifs de contrats aidés ou sur des contrats à durée déterminée. Ainsi, 11 candidatures de fonctionnaire ont été refusées au profit d'agents contractuels déjà présents dans les effectifs de la commune.

En 2020, le juge administratif a annulé une série de huit contrats à durée déterminée conclus pour une durée d'un an par le maire sur le fondement de l'article 3-2 de la loi du 26 janvier 1984 au motif que ces nominations n'avaient pas pour objet d'assurer momentanément le remplacement d'un agent titulaire sur un emploi permanent et que la commune n'était pas dans l'impossibilité de pourvoir ces emplois par la nomination d'un fonctionnaire dès lors que le grade afférent des adjoints techniques territoriaux peut faire l'objet d'un recrutement sans concours²⁹. Quelques mois plus tard, le juge a également annulé deux contrats à durée indéterminée (CDI) conclus avec deux de ces mêmes agents sur le fondement du 1° de l'article 3-3 de la loi susvisée, au motif que les emplois occupés d'agent polyvalent des écoles correspondent à des fonctions susceptibles d'être exercées par un fonctionnaire du cadre d'emplois de catégorie C des adjoints techniques territoriaux et qu'il existait donc un cadre d'emplois de fonctionnaires susceptibles d'assurer ces fonctions, mais également en l'absence d'ancienneté suffisante leur permettant de prétendre à un CDI, la commune ne pouvant comptabiliser à ce titre les services accomplis dans le cadre de précédents contrats d'accompagnement dans l'emploi qui relèvent du droit privé³⁰. L'ensemble de ces recrutements ont pourtant été pérennisés dans le temps puisque les huit agents concernés sont toujours présents dans les effectifs en septembre 2022, l'un d'entre eux ayant même bénéficié d'une titularisation entre temps. La chambre invite la commune, à l'avenir, à respecter et prendre les décisions nécessaires à l'exécution des décisions de justice prises à son égard, celles-ci étant exécutoires de plein droit alors même qu'aucune injonction d'exécution n'aurait été expressément formulée.

1.3.2 De nombreuses titularisations et revalorisations de carrière non justifiées par les besoins réels de la commune

Sur la période, 135 agents ont été titularisés, dont plus de la moitié (72) en 2020 après les élections municipales.

Dans son précédent rapport, après avoir relevé plusieurs vagues de titularisation des agents contractuels en 2013 et 2014, la chambre recommandait à la commune de procéder à celles-ci dans le cadre du dispositif de la loi Sauvadet, prolongé jusqu'au 12 mars 2018 par voie réglementaire³¹, avec l'instauration de critères de sélection favorisant la transparence à l'égard des candidats. Les textes prévoyaient ainsi que la commune devait soumettre au comité technique un bilan du plan de résorption de l'emploi précaire dans le cas de la mise en œuvre d'un plan initial de titularisation³² ainsi qu'un rapport sur la situation des agents remplissant les

²⁹ TA de La Réunion, jugements n° 1900260 à 1900265 et n° 1900984 et n° 1900985, 20 février 2020.

³⁰ TA de La Réunion, jugements n° 2000101 et n° 2000102, 12 novembre 2020.

³¹ Décret n° 2016-1123 du 11 août 2016 relatif à la prolongation des recrutements réservés permettant l'accès à l'emploi titulaire des agents contractuels de la fonction publique territoriale ainsi qu'à la mise à disposition et à la rémunération de ces agents.

³² Article 7-1° du décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012 pris pour l'application du chapitre II du titre I^{er} de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi

conditions pour accéder de nouveau au dispositif comprenant un programme pluriannuel d'accès à l'emploi³³, ce dernier devant être approuvé par l'assemblée délibérante avant sa communication aux agents et sa mise en œuvre par l'autorité territoriale³⁴.

Même si la commune n'avait pas formalisé de plan initial de titularisation dans le cadre de la loi Sauvadet, elle aurait pu réaliser un bilan de la mise en œuvre des 90 titularisations effectuées sous la précédente mandature (2010-2014), pour lui permettre de mieux identifier ses besoins préalables à l'établissement d'un nouveau plan de titularisation et en évaluer le coût, ce qui n'a pas été le cas. Le nouveau plan de titularisation a été soumis pour avis au comité technique le 11 décembre 2017 avant son approbation par délibération le 18 décembre suivant. Ce programme prévoit, d'une part un plan de titularisation dans le cadre de la loi Sauvadet pour deux postes de catégorie A et B afin de répondre au besoin de la commune lié à un déficit d'encadrement, et d'autre part le recrutement direct de 50 agents de catégorie C, soit 25 en 2018 et 25 en 2019, comme le permettait l'article 38 d) de la loi du 26 janvier 1984, en vigueur, dans le prolongement du « *projet municipal 2014-2020 (...) en faveur de l'amélioration de la situation professionnelle et sociale des agents communaux* ». L'objectif alors affiché est d'avoir plus de 40 % d'agents titulaires d'ici 2020³⁵. Celui-ci sera porté à 60 % quelques mois plus tard lors de l'adoption des orientations budgétaires 2018, avec en parallèle la titularisation systématique des agents reçus à des concours.

Sur ces 50 titularisations d'agents de catégorie C, 14 ont été « réservées » à la sélection de candidats par les 3 organisations syndicales de la commune. En dépit des critères annoncés en 2017, aucun document attestant de l'examen préalable des compétences et de la valeur professionnelle des agents finalement retenus n'a été transmis par la commune³⁶. S'agissant de la session de recrutement par voie de sélection professionnelle organisée en 2018 pour deux emplois de catégorie A et B, seuls deux agents de la collectivité répondaient, selon elle, aux conditions prévues par les textes pour en bénéficier. Si la commune prévoyait de titulariser ces agents dans les grades respectifs d'attaché territorial et d'éducateur de jeunes enfants, elle était informée, au moins depuis la notification du précédent rapport de la chambre, que ce dernier grade allait être revalorisé pour relever de la catégorie A à partir du 1^{er} février 2018. Les modalités d'organisation de la sélection des deux agents retenus n'appellent pas d'observation particulière au regard des principes fixés par les textes, hormis qu'ils étaient, chacun pour le grade qui les concerne, seuls à être admis à candidater ce qui réduit l'intérêt d'une telle sélection.

En se fondant sur le plan de titularisation approuvé fin 2017, la commune va créer 28 emplois au lieu des 27 prévus en 2018³⁷ et 25 comme prévu en 2019³⁸, auxquels va s'ajouter la pérennisation de 72 postes en emplois permanents³⁹, soit au total 125 agents titularisés au lieu des 96 indiqués par la commune dans sa réponse à la chambre ou des 94 recensés dans son état récapitulatif. En tout état de cause, si le nombre d'agents titularisés par la commune s'élève effectivement à 94, cela représente encore 42 agents de plus que ce qui était prévu dans le plan

des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

³³ Articles 7-2° et 8 du décret du 22 novembre 2012 susvisé.

³⁴ Article 9 du décret 2012 susvisé.

³⁵ Délibération du 18 décembre 2017.

³⁶ Conseil d'État, Section, n° 355788, A, *Syndicat des cadres de la fonction publique*, 8 mars 2013.

³⁷ Délibération des 15 février et 1^{er} juin 2018.

³⁸ Délibération des 29 mars et 7 mai 2019.

³⁹ 28 emplois le 15 février 2018, 14 emplois le 29 mars 2019 et 30 emplois le 7 mai 2019.

validé fin 2017. Ces titularisations supplémentaires, qui ne pouvaient s'inscrire dans le dispositif de la loi Sauvadet non reconduit au-delà du 12 mars 2018, auraient pu uniquement se fonder sur la procédure de recrutement direct sans concours réservés à certains cadres d'emploi de catégorie C⁴⁰, ce qui n'est pas le cas au moins des cinq emplois pérennisés en 2018 sur les grades d'adjoint administratif principal 2^{ème} classe, adjoint technique principal 2^{ème} classe, technicien ou infirmier. Enfin, la chambre relève, comme pour les précédentes titularisations, qu'aucun document attestant de l'examen préalable des compétences et de la valeur professionnelle des agents finalement retenus sur ces emplois n'a été transmis par la commune. En dépit d'une alerte sur les risques de telles pratiques par le contrôle de légalité en février 2021, la commune a continué de titulariser sans concours 12 agents de catégorie C entre mars 2021 et septembre 2022.

La chambre recommande à la commune de mettre fin sans délai aux titularisations et pérennisation d'emplois qui ne seraient pas justifiées par un besoin effectif de la collectivité au regard de ses priorités à recentrer en lien avec sa situation financière.

Recommandation n° 4 : Mettre fin, dès à présent, aux titularisations et pérennisations d'emplois qui ne seraient pas justifiées par un besoin effectif de la collectivité au regard de ses priorités recentrées en lien avec sa situation financière dégradée.

Si la rémunération des agents contractuels peut suivre l'évolution du point d'indice ou la revalorisation des grilles indiciaires lorsque celle-ci est fixée par référence à ces éléments, ces agents ne peuvent bénéficier du système de carrière, incluant notamment les avancements d'échelon, applicable aux seuls fonctionnaires⁴¹. Or, la commune de Sainte-Marie use de cette dernière pratique pour revaloriser la rémunération de ses nombreux agents contractuels. Elle a notamment revalorisé en juillet 2020, quelques mois après les élections municipales, la rémunération de ses agents contractuels dont le montant global cumulé a augmenté de 22 % représentant un surcoût mensuel de plus de 140 000 €, au titre, notamment, d'une régularisation d'avancement d'échelons à effet rétroactif de janvier 2019. Ainsi, 27 % des agents non titulaires de la commune⁴², dont la quasi-totalité sont de catégorie C, ont bénéficié d'une augmentation de salaire entre 400 et 1 500 € ce mois-là. 50 de ces agents ont perçu, pour les mêmes fonctions, une rémunération supérieure à 2 500 € nets et 10 d'entre eux une rémunération supérieure à 3 000 €. Cette décision a, semble-t-il, été revue dès le mois d'août 2020 où la rémunération globale cumulée des agents contractuels de la commune redescend de 16 % pour revenir à son niveau initial constaté en juin précédent, à partir du mois de décembre 2020. La chambre note, au-delà du caractère contestable d'une telle pratique, que les pièces contractuelles justifiant ces modifications de rémunération des agents ne lui ont pas été transmises.

⁴⁰ Premiers grades de certains cadres d'emplois de catégorie C dont la rémunération est la moins élevée conformément à l'article 38 d) de la loi du 26 janvier 1984.

⁴¹ <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fonction-publique-territoriale/recrutement-des-contractuels>

⁴² 133 sur 483.

1.4 Des rémunérations très favorables et trop inéquitables

La gestion des rémunérations, qui présente des insuffisances ou des irrégularités est perfectible, malgré des ajustements opérés à la suite du précédent contrôle.

À titre liminaire, il est relevé que les modalités d'encodage de la paie ne sont pas transparentes. Les codes et libellés de paie paramétrés dans l'outil de paie sont démultipliés et ne correspondent pas toujours à l'objet de dépense réellement allouée : IFSE et indemnité d'exercices des missions (IEM) utilisées comme indemnité de départ à la retraite⁴³, prime exceptionnelle, rétribution ponctuelle suite à une surcharge de travail temporaire en l'absence d'un autre agent⁴⁴, ou rétribution ponctuelle pour l'exercice de fonctions complémentaires sur une période donnée⁴⁵.

La refonte du régime indemnitaire n'est pas finalisée. Elle laisse la place à l'arbitraire, voire à des irrégularités. La commune joue sur les différents dispositifs existants (des changements de régime indemnitaire sont opérés afin de permettre la compatibilité des indemnités allouées ; c'est le cas de la prime de service et rendement qui n'est pas cumulable avec l'IAT) et continue de maintenir des attributions qui nuisent à la visibilité sur les paies et les motifs de rémunération.

L'examen d'un échantillon d'indemnités portant sur le service archives permet d'illustrer le caractère nébuleux des modalités de rémunérations.

1.4.1 Une mise en place progressive du RIFSEEP

Le décret n° 2004-513 du 20 mai 2014 a créé un régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) dans la fonction publique d'État, à mettre en œuvre par les collectivités territoriales et leurs établissements publics au regard du principe de parité. Le régime actuellement appliqué à Sainte-Marie résulte de cinq délibérations qui portent, comme prévu par la réglementation, sur la part indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et la part complément indemnitaire annuel (CIA)⁴⁶. La collectivité a par ailleurs délibéré en 2021⁴⁷ sur le dispositif de l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) au bénéfice de la police municipale, à la demande du comptable au motif que le cadre d'emploi des agents de la police municipale n'est pas concerné par le remplacement de l'IAT par le RIFSEEP.

Les rémunérations enregistrées en paie sous le libellé IFSE s'établissent à 4,6 M€ (contre 0,4 M€ en 2017). Le montant du CIA est anecdotique, pour les raisons développées ci-après.

⁴³ Quand pour d'autres est versée une « prime spécifique départ retraite ».

⁴⁴ « Indemnité exceptionnelle » pour surcroît de travail.

⁴⁵ ATSEM exerçant les fonctions de « cuisinière » - alors qu'il n'existe pas de fonction de cuisinière en dehors de la cuisine centrale - et de femme de service pendant les centres de loisirs en juillet/août, etc.

⁴⁶ Délibérations DRH/16/132 du 8 décembre 2016, DRH/17/039 du 1^{er} avril 2017, DGA/RHF/DRH/18/114 du 11 octobre 2018, du 29 janvier 2021 et du 10 novembre 2021.

⁴⁷ Délibération n° DGA-RHF/DRH/21/021 du 7 avril 2021.

1.4.1.1 La part IFSE

La commune a fixé des groupes avec des montants maximaux annuels. La référence à une IFSE au bénéfice d'un DGS administrateur (49 800 €), alors qu'au regard de la strate démographique la commune ne peut y avoir recours, a été supprimée à juste titre dans la délibération du 29 janvier 2021.

Pour les agents de catégorie A, répartis en cinq groupes, la commune a opté pour des montants annuels maximum proches du maximum offert réglementairement pour les groupes n°1 à 4 relatifs aux fonctions de DGS, DGA, directeurs et chefs de service. Pour les agents de catégorie B, la commune a procédé à un classement en trois groupes. Pour les agents de catégorie C, la commune a défini deux groupes. Comme relevé dans le rapport précédent de la chambre, le RIFSEEP a été l'occasion pour la commune d'octroyer un montant mensuel minimum de 50 € à des agents de catégorie C qui ne percevaient aucune prime au 31 décembre 2016. Cet octroi de 50 € minimum constitue selon la commune une mesure sociale. La période de janvier 2017 à fin novembre 2022 supporte les résultats de la mise en place d'une indemnité pour tous. Par délibération d'octobre 2018, la commune a également réévalué le montant mensuel minimum net attribué au groupe n° 1 en le faisant passer de 50 € à 100 €.

La fixation du coefficient et des montants

Dans la limite des plafonds, toute latitude est laissée pour fixer le montant, sans critères précis. La commune attribue des montants différents alors qu'il n'existe pas de critères objectifs de modulation. En pratique, la part IFSE est modulée et appliquée de façon différenciée : or c'est la part CIA qui doit varier, en fonction de la façon de servir de l'agent. La politique individuelle de rémunération emporte des disparités non justifiées.

La commune avait envisagé de réduire les plafonds au regard de ses difficultés financières en 2020, mais n'a pas donné suite à cette hypothèse. La masse financière liée à l'IFSE, même si elle reste en dessous des plafonds réglementaires, reste donc importante au regard des difficultés financières de la commune. La commune a fait le choix d'une politique généreuse envers ses cadres entre janvier 2017 et fin novembre 2022. Elle a maintenu son choix de traiter différemment ses catégories d'agents.

La délibération de 2021 rappelle que l'autorité territoriale fixera, par arrêtés ou décisions individuelles, le coefficient afférent à chaque composante du RIFSEEP et les montants correspondants. S'agissant des décisions individuelles, il n'a pu être vérifié dans les dossiers individuels des agents que l'ensemble des actes était pris : les arrêtés de 2017 n'y figurent pas, ils sont encore stockés, non classés, au format papier. Les décisions sont signées du maire mais la commune n'a pas indiqué qui déterminait le montant attribué par agent. Les réévaluations sollicitées par les encadrants ou les agents ne précisent pas toujours le motif de la réévaluation sollicitée ou les motifs avancés sont uniquement d'ordre pécuniaire. Le caractère nébuleux et l'opacité dans la prise de décision perdurent.

Application du RIFSEEP en cas d'absences

En vertu du principe de parité avec la fonction publique d'État, une délibération peut maintenir la part du régime indemnitaire relative à l'exercice des fonctions en cas de congé de maladie ordinaire ou de congé pour invalidité temporaire imputable au service mais elle ne peut

pas le maintenir en cas de congé de longue durée ou de longue maladie⁴⁸. Les modalités prévues par la délibération de 2016 n'étaient pas conformes à la réglementation.

Ce n'est qu'à fin 2021 que le conseil municipal s'est conformé au principe en vigueur. Avant cette date, des agents ont pu voir leur régime indemnitaire maintenu de façon indue, à l'exemple d'un agent sur une période de six mois en 2020 pour un montant net évalué par la commune à 4 735,60 €. La commune a indiqué procéder à une récupération de l'indu. La chambre l'invite à étendre le travail d'identification et de récupération des indus à l'ensemble du personnel.

1.4.1.2 La part CIA

Un CIA a été institué uniquement au bénéfice d'agents de catégorie C. L'exclusion des autres catégories d'agents est confirmée par la délibération du 1^{er} avril 2017, malgré des observations du contrôle de légalité.

Un seul agent communal en bénéficie effectivement. Son montant n'est pas déterminé par le cadre actuellement en charge de son évaluation. Il s'agit d'un artifice mis en place fin 2017 : le montant versé sous ce libellé pour la première fois en 2018 constitue « une indemnisation » en contrepartie « d'une mission complémentaire et temporaire » réalisée par l'agent, sur décision de son supérieur hiérarchique direct alors en fonctions. Le versement a été renouvelé ensuite, motivé dans les arrêtés par référence à l'entretien professionnel de l'année écoulée. Pour autant, le versement acquiert un caractère forfaitaire et automatique. Ainsi, en février 2021, un courriel de la DRH adressé au précédent DGS a rappelé à ce dernier l'entretien à fixer avec l'agent. Un arrêté d'attribution du CIA a été signé du maire dès le lendemain. L'arrêté vise l'entretien d'évaluation mais ce dernier n'a pas été mené dans les faits : l'entretien a été réalisé quatre mois plus tard, le 28 juin 2021.

Au regard des modalités décidées par la commune, la chambre rappelle, de nouveau, que les montants octroyés au titre de l'IFSE et du CIA du RIFSEEP sont conditionnés : ils doivent être attribués en fonction du niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions, d'une part, et de l'engagement professionnel et la manière de servir, d'autre part. Elle invite la commune à mener une revue des rémunérations afin de s'en assurer.

1.4.2 Les suites données aux constats d'indus versés à des non-titulaires dans le rapport précédent

Les fonctionnaires civils de La Réunion bénéficient d'une majoration de leur rémunération en vertu de la loi n° 50-407 du 3 avril 1950⁴⁹ qui accorde une majoration de traitement de 25 %, du décret n° 53-1266 du 22 décembre 1953⁵⁰ qui institue un « complément

⁴⁸ Conseil d'État, 3^{ème} chambre, n° 448779, *Inédit au recueil Lebon*, 22 novembre 2021.

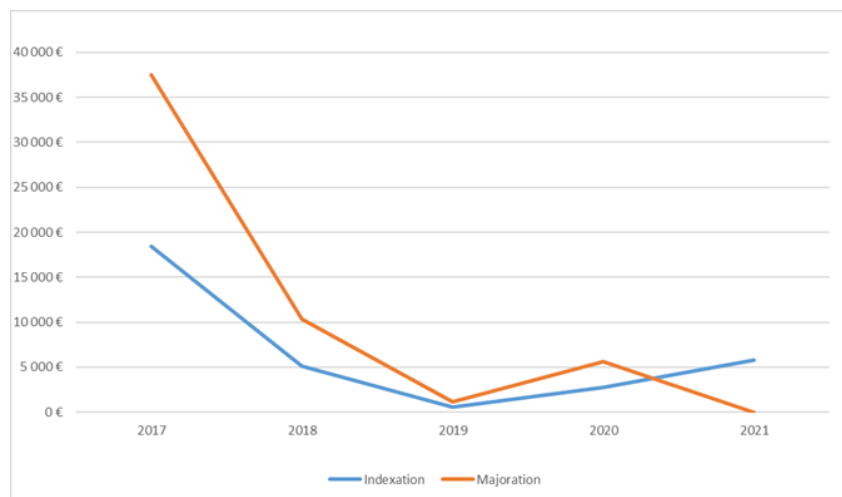
⁴⁹ Loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion.

⁵⁰ Loi n° 50-407 du 3 avril 1950 concernant les conditions de rémunération et les avantages divers accordés aux fonctionnaires en service dans les départements de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion.

temporaire » à la majoration de traitement, dont le taux est fixé à 10 %⁵¹ et du décret n° 49-55 du 11 janvier 1949 modifié⁵² instituant un index de correction, fixé pour La Réunion à 1,138.

Ces dispositions ne sont pas applicables aux non-titulaires. L'application induite de la majoration de traitement et de l'indexation à des agents non titulaires relevées dans les rapports précédents de la chambre a été progressivement éteinte. Les sommes enregistrées à ce titre sur la période 2017-2021 s'établissent à 87 238 €.

Graphique n° 1 : Majoration de traitement et indexation versée à des non-titulaires (en euros)



Source : CRC, d'après les fiches de paie

Cinq agents étaient concernés en 2017. Le caractère indu de la rémunération de l'ancien directeur des finances et de la responsable juridique a pris fin en 2018 avec leur stagiairisation. Deux agents ont quitté leur emploi d'infirmiers en 2018. Des moyens substitutifs ont été mis en place pour le responsable de la cuisine centrale de Beauséjour : attribution de primes et indemnités en remplacement de la majoration et de l'indexation puis conclusion d'un contrat sur le fondement de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 prévoyant le bénéfice de « l'indemnité de vie chère ». En 2021, un autre agent a été recruté en contrat à durée déterminée sur le même fondement, avec, en ce qui le concerne, l'application de la majoration uniquement.

La chambre avait aussi relevé dans le rapport précédent le versement indu d'indemnités compensatrices à des agents non-titulaires. 18 agents d'après les fiches de paie en bénéficiaient encore en 2017. Les versements opérés sur cette ligne se sont progressivement éteints, par différentes modalités constatées par échantillon : du fait de la stagiairisation avec attribution

⁵¹ Le taux est fixé à 10 % à La Réunion depuis le décret n° 57-333 du 15 mars 1957 portant majoration du complément temporaire alloué aux fonctionnaires de l'État en service dans le département de La Réunion.

⁵² Décret n° 49-55 du 11 janvier 1949 complétant le régime de rémunération des fonctionnaires de l'État en service dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane française, de la Martinique et de La Réunion, modifié par décret n° 71-485 du 22 juin 1971. L'index de correction applicable à La Réunion est fixé par arrêté du 8 août 1979 à 1,138 à compter du 1^{er} novembre 1979.

d'un autre régime indemnitaire⁵³, par revalorisation de la rémunération par avenant au contrat à durée indéterminée⁵⁴ ou encore par substitution d'un autre régime indemnitaire⁵⁵.

1.4.3 Des attributions non justifiées de NBI

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) peut être attribuée aux fonctionnaires titulaires et stagiaires. Les agents contractuels sont exclus de son bénéfice (excepté les agents recrutés en qualité de travailleur handicapé). L'année 2017 enregistrait une attribution de la NBI à des agents non-titulaires. Il y a été mis fin (sauf deux). Le nombre de bénéficiaires et les montants attribués au titre de la NBI servie aux fonctionnaires stagiaires et titulaires connaissent depuis 2018 une progression continue.

Tableau n° 6 : Montant de la NBI (en euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2017/2021
Montant	216 755 *	167 210	189 510	211 452	224 836	-3,7 %
Nombre de bénéficiaires	285	205	238	248	263	-7,7 %

* dont 110 485 € estimés sur la période de janvier à juin 2017 inclus au regard des rubriques de paie « NBI », la rubrique « montant » n'étant pas alimentée avant cette date.

Sources : fiches de paie – libellé paie « nouvelle bonification indiciaire »

Le contrôle de dossiers individuels a donné lieu au constat d'anomalies en matière d'attribution de NBI. Alors que la nouvelle bonification indiciaire doit cesser d'être versée lorsque l'agent n'exerce plus les fonctions y ouvrant droit, la commune la maintient pour des agents pour lesquels il n'est pas établi qu'ils y sont toujours éligibles.

La chambre constate le cas d'agents percevant la NBI au motif que l'« encadrement d'un service administratif requérant une technicité en matière des RH » donne droit à 25 points de bonification, sans qu'il ait été démontré que les critères cumulatifs d'encadrement et de technicité prévus par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale soient réunis. Sur la même période et jusqu'à décembre 2019, un autre agent affecté au même service a conservé également le bénéfice de 25 points de NBI sans que la commune ne le justifie.

Deux agents au statut de non titulaires selon les fichiers de paie perçoivent de la NBI sur une partie de la période comprise entre janvier 2017 et fin novembre 2022. La commune a indiqué procéder à une récupération des indus.

La commune est invitée à procéder à une revue de l'ensemble des arrêtés attributifs de NBI au regard de la situation réelle de ses agents et des fonctions effectivement exercées.

⁵³ Pour six agents en avril 2018.

⁵⁴ Pour quatre agents en février 2018.

⁵⁵ Mise en place d'une indemnité de responsabilité.

1.4.4 L'illustration du cumul de pratiques contestables avec le service des archives

La commune n'a produit que trois fiches de poste se rapportant à des fonctions d'archivage sur les douze agents encodés en paie comme étant affectés au service des archives. Elles ne sont pas datées. Pour les autres agents, soit les fiches de postes n'ont pas été produites, soit elles ne concernent pas les archives.

L'examen des rémunérations des agents de ce service appelle les observations suivantes :

- le maintien de diverses indemnités⁵⁶ en parallèle de la mise en place du RIFSEEP justifié, selon la commune par le fait que le changement de filière n'était pas opéré jusqu'en 2020 ;
- une revalorisation collective, forfaitaire et pérenne du montant de l'IFSE, négociée par le responsable de service en 2020 en compensation d'une prestation de nettoyage des locaux de travail par les agents du service non formalisée dans les fiches de poste, avec les risques d'accident induits, et pour certains, des montants appliqués supérieurs à ceux validés pour l'ensemble du service, alors que la commune dispose d'un prestataire externe rémunéré dans le cadre d'un marché public à ce titre ;
- le versement de NBI à six agents qui n'est pas ou que partiellement justifié au vu des pièces transmises ou au regard des fonctions exercées.

1.4.5 Un cadre des astreintes récemment révisé, encore perfectible

La commune a révisé par trois délibérations de 2017, 2018 et 2021⁵⁷ le régime de ses astreintes, avec la distinction entre astreintes d'exploitation, de sécurité, de décision et d'état civil. Elles donnent lieu à rémunération forfaitaire, à la semaine ou au week-end. Pour les trois premières, il est prévu que les heures d'intervention soient récupérées ; seules les heures d'intervention dans le cadre des astreintes d'état civil peuvent faire l'objet d'une rémunération par IHTS.

Le nombre d'astreintes et le volume financier correspondant ont décliné progressivement sur la période. À fin 2021, les astreintes d'exploitation, de décision et d'état civil sont désormais limitées à deux par mois.

L'année 2022 va connaître un rebond du fait des astreintes de sécurité et des modalités de leur mise en œuvre effective, quand la délibération fixe uniquement des indemnités à la semaine sans complément. Elles représentent déjà, sous le libellé « prime dissecom », un volume de 15 716 €-au bénéfice de cent agents à fin avril 2022.

⁵⁶ Encodées sur la période en IAT, IEM, prime de rendement et de service, ISS ou encore le maintien de lignes de paie relatives à des fonctions sanitaires et sociales.

⁵⁷ Délibérations n° DRH/17/145 du 18 décembre 2017, n° DGA-RHF/DRH/18/073 du 1^{er} juin 2018 et n° DGA/DRH/21/025 du 4 mars 2021.

Tableau n° 7 : Montant des astreintes (en euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2017/2021	
Montant	148 338	122 640	130 670	121 861	112 457	-24,2 %	- 35 881
Nombre de bénéficiaires	103	89	84	80	75	-27,2 %	-28

Sources : fiches de paie – libellés paie « astreintes [...] »

Les rémunérations d’astreintes de certains agents présentent un caractère récurrent et leurs sont servies tous les mois ou presque, principalement dans les services techniques, mais aussi au cabinet du maire.

1.4.5.1 Un errement déjà signalé et non corrigé

La commune enregistre sur la période 2017-2021 un volume de 2,06 M€ versé au titre d’heures complémentaires, d’heures supplémentaires et IHTS.

Tableau n° 8 : Montants alloués au titre d’heures réalisées en sus du temps de travail (en euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2017/2021
Heures complémentaires	108 855	81 501	91 785	51 170	49 100	382 413
Heures supp. et IHTS	454 451	421 742	471 273	216 663	109 603	1 673 733
Total	563 306	503 243	563 059	267 833	158 703	2 056 146

Source : fichiers de paie

En vertu du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, le versement de celles-ci est subordonné à la mise en œuvre par l’employeur de moyens de contrôle automatisé du temps de travail. Quatre ans après le dernier rapport de la chambre, la mise en place d’un décompte automatisé du temps de travail, qui avait fait l’objet d’une recommandation, n’est toujours pas effective.

La commune a acquis, via un marché notifié en 2019, un dispositif de gestion du temps en 2020. Les badgeuses installées, notamment au niveau du site central, ne sont pas opérationnelles. Après avoir indiqué que le dispositif « *met du temps à se mettre en place faute d’arbitrage et de moyen humain (1 agent) pour assurer la gestion et le suivi.* », d’autres éléments ont été avancés par la commune, notamment le fait que « *les connecteurs ne semblaient pas exister au moment de l’installation de l’application* » pour leur interfaçage avec le logiciel SIRH, conduisant à la mise en suspens non justifiée du projet par la direction générale des services début 2020.

La commune n’a pas expliqué pourquoi les dispositifs livrés par le prestataire ne sont toujours pas en état de fonctionnement, ni les démarches entreprises pour y remédier ou, s’il s’agit du fait du prestataire, si des pénalités lui ont été réclamés.

La chambre a par ailleurs relevé que le détail quantitatif estimatif joint au bordereau des prix unitaires (BPU) comprenait une ligne « autres prestations », ajoutée manuscritement, pour un montant forfaitaire de 8 117,50 €.

L'absence de mise en œuvre est d'autant plus critiquable que l'acquisition du dispositif de gestion du temps a représenté un investissement de 78 653 €⁵⁸, auquel se sont encore ajoutées des dépenses de formation acceptées par avenant (3 092 €), une assistance au démarrage (1 752 €), et des frais d'hébergement du serveur auprès d'un autre prestataire depuis septembre 2019 (évaluée à 64 618 € à août 2022), soit au total 0,15 M€ pour une prestation non finalisée et non opérationnelle à ce jour.

Quand bien même le contrôle automatisé serait rendu opérationnel, la commune a indiqué qu'« *en l'état, il ne sera pas possible de déployer le dispositif sur l'ensemble du personnel (...)* ». Pour les sites non couverts, la commune doit veiller à un décompte déclaratif contrôlable, conformément à la réglementation.

La commune a indiqué avoir instauré un formulaire d'heures supplémentaires, signé par la hiérarchie. Un dispositif reposant sur le déclaratif sans une preuve systématique que le travail a été réalisé à la demande du responsable hiérarchique semble insuffisant, car il ne garantit pas le caractère contrôlable du décompte opéré. Il est par suite permis de douter de l'effectivité des heures rémunérées, du fait de l'absence de badgeage et des modalités de contrôle du service fait.

La mise en place du contrôle automatisé est une recommandation de longue date. Sa non effectivité peut être mise en regard du constat de l'octroi, pour un certain nombre d'agents, d'un « forfait » d'heures supplémentaires automatiquement reconduit d'un mois sur l'autre. La chambre rappelle que par la signature des bordereaux d'heures supplémentaires, et par la signature des bordereaux de paiement, l'ordonnateur certifie le service fait. Il prend par-là la responsabilité des versements qui s'ensuivent.

La chambre réitère la recommandation de mettre en service sans délai le décompte automatisé du temps de travail, et à défaut de suspendre le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. En l'absence d'outil adéquat, les IHTS sont irrégulières, donc indues, et causent un préjudice pour la commune.

Recommandation n° 5 (rappel) : Mettre en service, dès 2023, le décompte automatisé du temps de travail, et à défaut suspendre le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires, conformément au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 transposé à la collectivité.

1.4.5.2 Des cas de versement systématique qui interrogent

Selon la délibération n° DRH/17/038 du 1^{er} avril 2017 relative à la mise en place des IHTS, les heures supplémentaires ne peuvent dépasser un plafond mensuel de 14 heures pour un temps complet, y compris les heures accomplies les dimanche et jour férié et celles accomplies de nuit. La réglementation prévoit que les heures supplémentaires peuvent faire l'objet d'une compensation financière ou par repos. Dans le cadre de la préparation budgétaire 2020, la recherche d'économie passait par un effort demandé aux agents avec une récupération sur les plannings plutôt qu'une compensation financière.

Les heures supplémentaires ou complémentaires ne peuvent être effectuées qu'à la demande expresse de l'autorité territoriale ou du chef de service. Les anomalies relevées

⁵⁸ Dans lequel la commune a inclus l'acquisition du matériel, son installation, son paramétrage, etc. mais aussi un montant de 6 056 € TTC de formation.

précédemment par la chambre perdurent : versement « forfaitaire » et systématique de l'équivalent de 14h, parfois même prévue au contrat ; cumul, pour certains agents, d'heures additionnelles et d'heures supplémentaires.

Compte tenu de l'étendue, en nombre et en bénéficiaires, des heures supplémentaires rémunérées, il est permis d'affirmer comme dans le rapport précédent que la situation s'apparente à un complément de rémunération.

Elle témoigne également d'une inadéquation évidente de l'organisation du cycle de travail de certains postes pour lesquels le versement d'heures supplémentaires est récurrent.

La chambre s'interroge par ailleurs, même si les montants unitaires sont modestes, sur l'attribution d'IHTS de nuit à des agents rattachés au cabinet du maire, à la direction de l'animation, à l'équipe des tontes des espaces verts, ou encore à la médiathèque.

1.4.6 Les moyens humains mis à disposition du CCAS

Plusieurs moyens sont mis à disposition du CCAS ; tous ne sont pas conventionnés ni valorisés.

Dans le rapport d'observations définitives relatif au CCAS de Sainte-Marie⁵⁹, la chambre avait invité l'établissement à se mettre en conformité avec les règles de mise à disposition du personnel, par l'établissement de conventions pour l'ensemble des agents concernés.

Le conseil municipal a approuvé la mise à disposition de neuf agents communaux⁶⁰ au profit du CCAS pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} décembre 2019 et la mise à disposition de son ancien directeur des finances deux jours par semaine⁶¹. Elles sont prévues sans contrepartie financière et avec possibilité de récupération d'heures par les agents.

L'actuel DGA « ville moderne », qui fait « office de » directeur des finances du fait de la vacance du poste, et intervient également pour l'élaboration des documents budgétaires et comptables du CCAS, ne fait pas l'objet d'une mise à disposition. Son activité pour l'établissement n'est donc pas mesurée, tandis qu'un autre agent est déjà mis à disposition du CCAS sur les missions d'exécution budgétaire et comptable. Jusqu'en octobre 2022, onze agents communaux sont affectés au « service » CCAS d'après les fichiers de paie alors que celui-ci indique en réponse à la chambre que depuis mars 2022, seulement sept d'entre eux travaillent encore effectivement pour lui, la régularisation de cette situation étant intervenue par un avenant à la convention susvisée conclu le 22 octobre 2022. La chambre note l'intention du CCAS de solliciter une mise à jour « *sous peu* » des fichiers de paie de la ville pour lui « *apporter une indication précise sur la valorisation de ces mises à disposition* ».

En effet, les deux entités n'ont pas souhaité suivre l'invitation de la chambre faite dans le précédent rapport relatif au CCAS, concernant la fixation d'une valorisation financière de ces aides dans la convention annuelle de subvention du CCAS ou dans une convention pluriannuelle d'objectifs. Selon l'estimation de la commune, la charge prévisionnelle supportée

⁵⁹ Chambre régionale des comptes de La Réunion, *CCAS de Sainte-Marie*, 18 novembre 2019 <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/centre-communal-daction-sociale-ccas-de-sainte-marie-la-reunion-1>

⁶⁰ Délibération n° DGA-RHF/DRH/19/152.

⁶¹ Délibération du 4 novembre 2019.

par elle en 2022 pour les agents mis à disposition par convention s'élève à 0,33 M€. Au regard des fichiers de paie, la chambre constate que la rémunération brute des 23 agents successivement affectés au CCAS pour la période 2017 à 2022 s'établit à 2,36 M€. Elle prend acte de l'intention du CCAS de conclure une convention unique avec la ville, destiné à regrouper les modalités de coopération entre les deux entités, en particulier les mises à disposition, prestations d'aide et mutualisations. Toutefois, la chambre constate que le seul projet proposé à ce jour par le CCAS, non validé par la commune, ne prévoit aucune valorisation financière de celles-ci.

1.5 Des anomalies en matière de temps de travail

La commune procède à la prise de délibérations pour se mettre en conformité avec la réglementation, mais les chantiers sont multiples, et les pratiques peuvent diverger du cadre fixé. Trois d'entre elles appellent des observations.

1.5.1 Une durée du temps de travail effectif éloignée de l'obligation de 1 607 h

En vertu du premier alinéa de l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984, les collectivités territoriales fixent les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail de leurs agents dans les limites applicables aux agents de l'État, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités.

Jusqu'à récemment, la délibération n° DGS/01130 du 27 décembre 2001 a constitué le cadre en vigueur, fixant le temps de travail hebdomadaire à 35 h 15 avec quatre jours de RTT par an, soit près de 28 h de moins par agent par rapport à la durée légale annuelle de 1 607 h. Ce cadre est resté applicable pendant vingt ans.

Par délibération du 22 décembre 2021, la commune a maintenu la durée hebdomadaire de travail à 35 h 15 avec un nombre d'ARTT limité à 1,5 jour, dont un jour à retenir pour la journée de solidarité, soit une durée annuelle travaillée de 1 604 h, plus proche de l'obligation légale. Toutefois, au-delà de l'affichage du respect de la durée légale du temps travail, l'enjeu est d'en contrôler l'application effective.

1.5.2 Un suivi insuffisant des congés et des absences

Pour un agent à temps complet, le nombre de congés payés annuels est de 25 jours⁶². Les agents peuvent également prétendre à un voire deux jours de congé supplémentaires, dits « jours de fractionnement »⁶³. Plusieurs situations illustrent des défaillances dans le suivi des absences des agents.

⁶² Article 1^{er} du décret du 26 novembre 1985, alinéa 1^{er}.

⁶³ Alinéa 2 de l'article susvisé.

1.5.2.1 Des reports irréguliers et abusifs de jours de congés et d'ARTT

Des congés sont cumulés et reportés au-delà des dispositions réglementaires. La consultation de dossiers du personnel a permis de relever des situations incongrues et anormales.

Les droits ouverts saisis dans l'outil informatique de suivi des absences, qui donnent lieu à l'édition d'un état « récapitulatif des absences » ne sont pas cohérents avec les droits qui devraient être ouverts au regard des notes d'organisation interne sur le temps de travail. Pour la majorité des quinze agents retenus dans le cadre d'un échantillon, les droits ouverts, et les jours pris, leur sont supérieurs.

La commune a fait mention de décisions approuvant la fin du report de congés au-delà du 30 avril de l'année n+1. Si la commune a effectivement transmis une note en date du 11 février 2021 par laquelle elle rappelle que « *la date limite du report des congés ne peut excéder pour l'ensemble des services le 30 avril de l'année n+1* », de nouvelles dérogations ont été accordées un mois plus tard avec un report possible des congés 2020 jusqu'au 31 juillet 2021, dérogation « à titre exceptionnel » renouvelée et même étendue l'année suivante, avec un report possible des congés 2021 en décembre 2022.

En plus de cette application extensive, et non réglementaire, des possibilités de report d'une année sur l'autre de jours de congés annuels ou d'ARTT non pris, la commune est généreuse concernant les modalités d'alimentation des CET (et donc de leur monétisation le cas échéant). Dans la même note au personnel du 11 février 2021, il a été indiqué aux agents qu'ils pouvaient « *demandeur l'alimentation d'un CET qui peut être alimenté par des jours de RTT (sans limitation), des jours de repos compensateurs (limités à 15 jours par an), des jours de congés annuels (congé année n à n+1).* »

En pratique, des agents ont été autorisés à alimenter leur CET sans limitation du nombre mais aussi sans limitation temporelle, c'est-à-dire avec des journées des années précédentes. Il a ainsi été constaté pour un agent la prise en compte de journées datant de 2008, soit 13 ans plus tôt.

Or, un agent travaillant à temps complet, ayant un volume annuel de congés de 25 jours, ne peut, en théorie, alimenter son compte-épargne temps (CET)⁶⁴ par des jours de congés qu'à hauteur de 5 par an, puisqu'il doit obligatoirement bénéficier effectivement d'au moins 20 jours de congés annuels par an. Cette obligation est cohérente avec la réglementation européenne⁶⁵. La note d'information du 11 février 2021 établie par la direction des ressources humaines adressée à l'ensemble des personnels attire leur attention sur ce point.

Le Conseil d'État⁶⁶ a eu l'occasion de se prononcer sur la possibilité de report de jours de jours de congés non pris, mais il s'agissait en l'espèce de jours de congés non pris pour cause d'arrêt maladie, ce qui n'est pas démontré en l'espèce. Ce droit au report n'est par ailleurs pas illimité, ni dans le temps, ni dans le nombre de jours reportables, comme défini par le juge

⁶⁴ Décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié relatif au compte épargne-temps dans la fonction publique territoriale.

⁶⁵ Article 7 de la directive n° 2003/88/CE du 4 novembre 2003 relative à certains aspects de l'aménagement du temps de travail.

⁶⁶ Conseil d'État, décision n° [406009](#) du 26 avril 2017 et décision n° [391131](#) du 14 juin 2017.

communautaire⁶⁷. Dès lors, les décisions prises par la commune, y compris celle récente diffusée par note de service du 9 août 2022, n'ont aucun fondement.

1.5.2.2 L'application non conforme du dispositif de don de jours de repos

La loi n° 2018-84 du 13 février 2018 a créé un dispositif de don de jours de repos non pris au bénéfice des proches aidants de personnes en perte d'autonomie ou présentant un handicap. Sur cette base, le décret de 2015⁶⁸ a été modifié et prévoit que cette possibilité est offerte à un agent qui « *vient en aide à une personne atteinte d'une perte d'autonomie d'une particulière gravité ou présentant un handicap (...)* ». Le décret édicte les conditions, les pièces à produire et leur auteur pour étayer ces faits.

La commune a permis une application non conforme du dispositif de don de jours de repos par un agent au bénéfice d'un collègue. Il a été constaté dans les dossiers du personnel qu'un accord pour 31 jours a été donné à un agent pour aider son père, au motif suivant, inscrit sur le certificat d'un médecin généraliste : « *l'état de santé de ... nécessite pour accomplir des travaux dans sa maison l'aide de son fils M. ... à titre non professionnel* ». L'accord a, par ailleurs, été formellement donné par une décision alors que l'agent était déjà en congés.

1.5.2.3 Des absences nombreuses au titre des activités accessoires

En principe, il est fait interdiction aux agents publics de cumuler leurs fonctions avec une autre activité⁶⁹. Toutefois, ils peuvent, par dérogation et sous conditions, exercer des activités à titre accessoire. L'animation de formation et la participation à des jury de concours ou d'examen en font partie.

Neuf agents de la commune ont été identifiés comme animateurs de formations auprès de la délégation réunionnaise du CNFPT depuis 2017⁷⁰. Selon les décrets successifs, l'activité accessoire ne peut être exercée qu'en dehors des heures de service de l'intéressé⁷¹. Cette règle est notamment rappelée dans les autorisations de cumul d'emploi délivrées par l'autorité⁷². Or, la volumétrie de formations dispensées fait apparaître que cette obligation n'est pas, et de loin, respectée par tous les agents sur la période.

⁶⁷ CJUE, décision C-214/10 du 22 novembre 2011, *KHS AG contre Winfried Schulte* et CJUE, décision C-282/10 du 24 janvier 2012, *Maribel Dominguez / Centre informatique du Centre Ouest Atlantique, Préfet de région Centre*.

⁶⁸ Décret n° 2015-580 du 28 mai 2015 permettant à un agent public civil le don de jours de repos à un autre agent public - Décret n° 2018-874 du 9 octobre 2018.

⁶⁹ Ancien article 25 *septies* de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires repris à l'article L. 123-1 du CGFP depuis le 1^{er} mars 2022.

⁷⁰ Ce chiffre constitue, selon le CNFPT délégation Réunion, un minimum, dans la mesure où son système d'information n'archive pas la collectivité employeur au moment de la formation.

⁷¹ Voir article 6 du décret n°2007-658 modifié relatif au cumul d'activités des fonctionnaires, des agents non titulaires de droit public et des ouvriers des établissements industriels de l'État du 2 mai 2007 ; article 9 du décret n° 2017-105 du 27 janvier 2017 relatif à l'exercice d'activités privées par des agents publics et certains agents contractuels de droit privé ayant cessé leurs fonctions, aux cumuls d'activités et à la commission de déontologie de la fonction publique ; article 13 du décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

⁷² L'activité doit faire l'objet d'une autorisation expresse de l'employeur donnée à l'agent d'effectuer une activité accessoire de formation ou de participation à des opérations de concours ou d'examens. À compter du 1^{er} janvier 2020, le CNFPT ne demande plus qu'une déclaration sur l'honneur.

Les formations sont prévues, selon les agents, pour une durée d'une heure à huit heures par jour, la durée la plus fréquente étant de six heures par jour. En considérant cette durée de la plus fréquente, le nombre de jours de formations assurés par une partie des agents dépasse de loin un volume compatible avec un exercice en dehors des heures de services : en considérant des sessions de 6 h, des agents ont assuré plus de 20, jusqu'à 37 jours de formation par an. Les états « récapitulatif des absences » produits confirment que la majorité des formations ne sont pas réalisées sur un jour de congé.

Seuls deux formateurs sont intervenus pour la commune de Sainte-Marie, (formations à l'armement et formations d'intégration des agents de catégorie C principalement). Parmi eux, un agent de la médiathèque a consacré 546 h sur la période 2017-2021, représentant 91 jours, à l'animation de formation.

Ces pratiques sont réalisées avec l'aval de l'employeur. La situation est connue mais non corrigée.

L'avis favorable donné par l'employeur illustre un manque de cadrage en amont, et traduit une absence de gestion et du contrôle des absences, voire, pis, un accord sur ces absences qui bafouent la réglementation, situation qui se poursuit jusqu'à la période la plus récente.

La chambre recommande à la commune de respecter le cadre juridique des cumuls d'emplois et activités accessoires et l'invite fermement à assurer un meilleur suivi des absences de ses agents. Rejoignant la chambre dans ses observations à ce titre, l'ordonnateur entend mettre en œuvre les dispositions du code général de la fonction publique applicable au 1^{er} mars 2022. Il annonce diverses mesures pour cadrer davantage ces situations : établissement d'un modèle de demande d'autorisation avec des mentions minimales à compléter, production d'un décompte annuel des absences demandées par l'agent, délai minimal pour produire le formulaire, rappel des sanctions encourues en cas de non-respect des règles.

Recommandation n° 6 : Se mettre en conformité, avant juin 2023, avec les règles sur le cumul d'emplois et les autorisations d'exercice d'activités à titre accessoire, conformément à la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et au décret n° 2020-69 du 30 janvier 2020 relatif aux contrôles déontologiques dans la fonction publique.

À cet égard, dans une démarche d'optimisation des moyens humains qui sont actuellement répartis sur de nombreux sites et relèvent de plusieurs régimes horaires (personnel administratif, agents de l'état-civil, de l'urbanisme, police municipale, agents techniques, etc.), la mise en place d'un outil de gestion automatisé du temps de travail permettra à la commune de revoir ses organisations pour plus d'efficacité et le traitement automatique des informations recueillies facilitera la gestion des ressources humaines (gestion du temps de travail, des heures supplémentaires, des présences, des absences). Enfin, il s'agit d'un système équitable permettant le respect des horaires et de la durée du travail par tous les salariés et une transparence sur le temps de travail effectif.

1.6 Des irrégularités et défaillances dans la gestion des avantages en nature et du parc de véhicules

La commune a indiqué ne pas octroyer d'avantages en nature, alors que c'est le cas.

1.6.1 L'attribution de logements de fonction : des aspects du cadre réglementaire méconnus

Le conseil municipal a fixé la liste des emplois et des conditions d'occupation de logements de fonction pour les agents de la commune en juin 2021. L'occupation depuis plusieurs années des trois logements visés a été justifiée avant cette date par de simples courriers.

Les concessions ont été octroyées « par nécessité absolue de service » sans justifier cette qualification. La commune n'a ni procédé à la déclaration de l'avantage en nature, ce qui l'expose à un redressement, ni n'en a assuré le suivi (perception des charges locatives, exigence d'une attestation d'assurance, etc.). Dans le cas de l'occupation du logement de la mairie annexe tout particulièrement, la chambre invite la commune à vérifier la qualification du logement pour NAS en vue, le cas échéant, de la mise en place d'une convention d'occupation précaire avec astreinte.

Le cadre réglementaire prévoit que la concession de logement accordée par nécessité absolue de service comporte la gratuité de la prestation du logement nu (quel que soit le nombre de pièces du logement et le nombre de personnes occupantes)⁷³. Selon le CG3P, le bénéficiaire doit supporter « *l'ensemble des réparations locatives et des charges locatives afférentes au logement qu'il occupe, déterminées conformément à la législation relative aux loyers des locaux à usage d'habitation, ainsi que les impôts ou taxes qui sont liés à l'occupation des locaux. Il souscrit une assurance contre les risques dont il doit répondre en qualité d'occupant* ». Ces éléments sont rappelés dans les actes de la commune, mais aucun chiffrage ni aucune modalité de calcul n'y sont précisés.

Les attestations annuelles d'assurance n'ont pas été produites. Les frais afférents aux logements ne sont pas suivis. La commune n'a produit aucune demande d'évaluation des charges permettant la refacturation aux occupants. Par suite, aucun titre de recettes n'est émis à l'encontre des occupants par la commune, qui prend donc à sa charge des dépenses ne relevant pas de la gratuité. De plus, une fois encore, en application du principe de parité, les collectivités « *ne peuvent [...] attribuer à leurs agents des prestations, fussent-elles en nature, venant en supplément de leur rémunération, qui excéderaient celles auxquelles peuvent prétendre des agents de l'État occupant des emplois soumis aux mêmes contraintes* »⁷⁴. Invitée à régulariser ce point dès 2023, l'ordonnateur a indiqué avoir saisi les services de la direction de l'immobilier de l'État pour évaluer la valeur locative de ces logements en vue d'une déclaration de ces avantages en nature auprès de l'administration fiscale.

⁷³ Voir notamment article R. 2124-67 du CG3P.

⁷⁴ Conseil d'État, *Préfet de la région Nord Pas-de-Calais*, n°[147962](#), 2 décembre 1994 ; Conseil d'État, *Commune de Muret*, n°[153679](#), 30 octobre 1996.

1.6.2 Un parc automobile coûteux, objet d'utilisations privatives

En septembre 2022, le parc automobile communal comprend 60 véhicules légers (dont un à réformer), 37 véhicules à benne/fourgons/frigorifiques ainsi que 2 engins de chantier et 2 poids lourds, soit un total de 101 véhicules. S'y ajoutent un podium et une remorque de plus de 3,5 tonnes. La commune a procédé au renouvellement partiel de son parc automobile entre janvier 2017 et fin novembre 2022. La gestion de la flotte des véhicules appelle les observations qui suivent.

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 dite de transparence de la vie publique a introduit dans le CGCT un article L. 2123-18-1-1 qui autorise le conseil municipal, selon des conditions fixées par une délibération annuelle, à mettre un véhicule à disposition de ses membres ou des agents de la collectivité territoriale ou de l'établissement public lorsque l'exercice de leurs mandats ou de leurs fonctions le justifie. Contrairement à la législation, la commune n'a pas délibéré sur ce point, ni pour les agents, ni pour les élus⁷⁵ alors qu'un véhicule est mis à disposition « à l'usage exclusif de l' élu de permanence ».

L'utilisation d'une partie des véhicules s'apparente à celle de véhicules de fonction. Outre l'attribution d'un véhicule de fonction au DGS, la commune procède à l'attribution de véhicules de services « à titre individuel ». Des véhicules restent affectés aux mêmes agents dans leurs changements d'affectation professionnelle.

Des notes de service de rappel⁷⁶ ont été établies à l'attention des utilisateurs de véhicules communaux, réitérant différentes interdictions, fixant les règles relatives à l'approvisionnement en carburant, l'heure maximale de réintégration du lieu de stationnement, ou encore le flocage du véhicule. Des autocollants sont achetés et apposés sur des véhicules communaux, notamment pour les derniers acquis en 2018 et 2019 ; certains ont été retirés ou dégradés, de façon à ce qu'il n'est pas possible, hors connaissance pointue du parc, d'identifier les véhicules communaux en circulation. La commune ne sanctionne pas ces dérives. La commune envisage une identification par numérotation peinte sur les véhicules. Selon la chambre, il n'est pas établi que ce dispositif soit suffisant pour assurer la traçabilité de l'utilisation des véhicules, que pourrait permettre un système de géolocalisation.

Des décisions d'affectation du véhicule sont établies, au nom d'un service/d'une direction, d'un personnel nommé individuel, ou d'une fonction. Un tableau de suivi recense les véhicules, par type, immatriculation, service ou direction, et « responsable », en indiquant si une carte carburant est détenue ou pas. En plus des cartes individuelles conservées par les utilisateurs des véhicules, il existe trois cartes conservées au parc automobile. Les distributions de carburant dans des jerricanes ne sont pas contrôlées.

Des carnets de bord inusités, stockés dans un placard du service parc automobile, ne sont pas renseignés. Il n'existe pas d'état des entrées et des sorties des véhicules, et donc de leur stationnement, au centre municipal, lequel est par ailleurs limité en capacité de stationnement. Outre le fait que la cour n'est manifestement pas en état d'accueillir l'ensemble du parc automobile, il a été constaté que la cour du service technique, qui sert de lieu de stationnement n'était pas sécurisée.

⁷⁵ Sénat, réponse question écrite du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, <https://www.senat.fr/questions/base/2021/qSEQ210220817.html>, 20 mai 2021.

⁷⁶ Dont notes de service n° 172/28 du 27 juillet 2018 et n° 101/20 du 2 octobre 2020.

Ce parc automobile généreux n'a pas empêché l'utilisation en parallèle de véhicules personnels avec remboursement de frais kilométriques, alors même que la qualité d'« agent en mission » au sens du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 modifié n'était pas remplie.

Carburant et kilométrage

Une carte carburant est rattachée à chaque véhicule. La commune a indiqué dans ses réponses que seuls les directeurs conservaient avec eux les cartes carburant, celles des autres agents étant conservées au parc automobile, avec réapprovisionnement dans des créneaux déterminés auprès de stations-services prédéfinies. Cette information n'est pas cohérente avec le tableau de suivi Parc automobile 2022 selon lequel 35 cartes sont en possession des « responsables des véhicules »⁷⁷. Plus de la moitié des responsables de véhicules légers en détiennent (33 sur 60 véhicules)⁷⁸.

Des associations d'insertion ont accès à un ravitaillement en carburant (et en matériel) auprès de la commune. Une carte de carburant leur est dédiée ; elle fait l'objet d'une ligne de facturation spécifique. Les demandes des associations sont formalisées par courriel avant intervention. Les mises à disposition et fournitures de matériel dans ce cadre ne sont pas formalisées ni quantifiées. La distribution régulière de carburant, retracée par écrit et donc connue de l'encadrement, est confirmée pour quatre associations, en l'absence de toute convention. Leur retrait est envisagé par la commune.

Des états de consommation des crédits ont été réalisés et portés régulièrement à la connaissance de la direction générale, accompagnés d'alertes sur la consommation et l'approvisionnement en carburants. Sur proposition du responsable de service une note du DST a finalement été diffusée en 2022 pour interdire la distribution de carburant le vendredi. Au-delà de cette note, les suites données à ces alertes ne sont pas connues.

Remisage à domicile

Deux types de documents sont établis : les décisions d'« affectation de véhicules », par lesquelles un véhicule est placé sous la responsabilité d'un agent, et les « autorisations de conduire ». Ces dernières peuvent comprendre expressément une autorisation de trajet domicile/travail ; elles ne prévoient cependant pas un usage privatif du véhicule.

Selon les états tenus, à avril 2022, un tiers des véhicules recensés (34 sur 100, y compris les véhicules techniques et engins) faisaient l'objet d'une autorisation de remisage à domicile.

Un parc automobile vieillissant et coûteux

Des états de consommation des dépenses par véhicules ont été réalisés, à l'appui d'alertes sur le coût onéreux de leur entretien, avec proposition le cas échéant de mise en délibération pour réforme par le responsable de service à sa hiérarchie. La commune n'y donne pas suite systématiquement.

La gestion du parc automobile gagnerait à être rationalisée, en limitant significativement le nombre de véhicules de service aux seuls besoins de la collectivité et en s'assurant d'une

⁷⁷ Par « responsable de véhicule », vocable propre à la commune, il est entendu l'agent auquel sous la responsabilité duquel le véhicule est affecté, que cette affectation soit formalisée ou non.

⁷⁸ Pour les directeurs généraux, les directeurs, les policiers municipaux, mais aussi le directeur de cabinet, l' élu de permanence, plusieurs agents du centre technique communal un agent du service fiscal, etc.

gestion stricte des coûts associés. La commune est invitée à délibérer annuellement sur les modalités d'octroi des véhicules de fonction, à formaliser de façon exhaustive leur attribution individuelle, à les déclarer systématiquement en avantages en nature sur les bulletins de paie des agents concernés, et enfin à assurer un suivi plus rigoureux de l'utilisation des véhicules de service et des ravitaillements de carburants. Enfin, la commune pourrait utilement réaliser une analyse des besoins de consommations en carburant pour ses matériels et outillages afin de s'assurer du correct niveau de ravitaillement.

Recommandation n° 7 : Réduire, d'ici 2024, le parc automobile aux stricts besoins des services de la commune.

1.6.3 Des irrégularités dans le remboursement des frais kilométriques

Les frais kilométriques enregistrés au compte 6251 représentent sur la période une dépense totale de 0,097 M€, particulièrement concentrée sur les quatre premiers exercices⁷⁹, avec le niveau le plus haut atteint en 2019 avec plus de 32 000 € versés au bénéfice de 12 agents. La dépense est concentrée sur un faible nombre d'agents (quinze agents en tout). Quatre agents cumulent plus de 10 000 € de remboursements de frais, dont l'un à hauteur de 17 076,28 €.

La situation de deux agents présente des incongruités : en termes de cadre posé, ils ont bénéficié d'un ordre de mission permanent daté du même jour, chacun d'eux en tant que « responsable de la prévention et de la sécurité » du service médiation et prévention, pour la même période (du 1^{er} août 2017 au 31 juillet 2018), les mêmes destinations quotidiennes, et le même total des distances parcourues à la semaine (360 km), donnant lieu, pour chacun, à remboursement de frais.

En termes de circuits réalisés, d'après les relevés mensuels des déplacements, ils ont utilisé chacun leur véhicule et réalisé quasi le même kilométrage, pour les mêmes jours. Les relevés mensuels de déplacement remplis pour l'un font état, de façon surprenante, de quatre navettes par jour uniquement entre le bureau de contrat de ville de la Découverte et le collègue Duparc, chaque navette étant valorisée à hauteur de 20 km par navette donc soit 80 km par jour ; ces navettes entre deux sites ne s'expliquent pas au regard de l'ordre de mission, et n'expliquent pas un total quotidien de 80 km au vu de la distance entre les deux sites.

À cela s'ajoute que l'examen par échantillon des états liquidatifs a permis de constater que le nombre d'allers-retours présentés et validés pour un autre agent n'apparaît pas cohérent avec le nombre annuel théorique de jours travaillés et non travaillés : d'après les décomptes, celui-ci aurait travaillé 240 jours en 2017, 250 en 2018, 249 en 2019 et 124 en 2020 jusqu'à fin juin, soit jusqu'à 22 jours au-delà des 228 jours théoriques travaillés par an⁸⁰. Avec une telle activité, il ne prendrait pas le minimum légal de 20 jours de congés par an.

Dans ce contexte, il n'est pas exclu de pouvoir considérer ici que le remboursement de frais kilométriques permet un complément de rémunération, quand bien même des frais d'utilisation du véhicule personnel auraient effectivement été engagés.

⁷⁹ La dépense est quasi-éteinte à ce compte 6251 depuis 2020 (709,12 € en 2021, 351,31 € en 2022 – donnée provisoire).

⁸⁰ 228 jours travaillés théoriques d'après la formule suivante : 365 jours dans l'année (-) 137 jours non travaillés (repos hebdomadaire : 104 jours, congés annuels : 25 j ; jours fériés – forfait : 8).

Ces frais kilométriques sont distincts de l'indemnité forfaitaire de remboursement kilométrique mentionnée (mais non chiffrée) dans les contrats des agents de recensement communaux en cas d'utilisation de leur véhicule personnel. Pour ces derniers, un montant forfaitaire de 300 € est versé, via la paie (exemple : avril 2020). La délibération fixant le barème des prix date de 2013, elle ne prévoit pas le principe d'un tel remboursement.

1.7 Une action sociale en partie détournée de sa finalité

Les prestations d'action sociale figurent dans la liste des dépenses obligatoires des communes, après la rémunération des agents⁸¹. L'action sociale est entendue largement par la collectivité. Elle passait par de multiples dispositifs : prise en charge partielle des cotisations aux mutuelles, subventions au comité des œuvres sociales (COS), gratifications diverses (voir chèques Noël, titre-restaurant, etc.). Par leurs modalités de mise en œuvre, tous les dispositifs mis en place ne répondent toutefois pas au périmètre légal.

1.7.1 Un renforcement des financements de prestations d'actions sociales en faveur des agents communaux

En 2019, la ville a augmenté l'enveloppe budgétaire consacrée aux prestations sociales en faveur des agents communaux, par des dispositifs portés directement par la commune (fête de Noël des enfants et des salariés, gratification aux médaillés d'honneur du travail, aux agents en départ à la retraite, participation aux chèques déjeuner), ou par l'association comité des œuvres sociales (COS), porteur des aides sociales, en charge de l'organisation d'événements, activités de loisirs, etc. Selon les termes de la commune, le COS a été « mis en sommeil » en 2022.

1.7.1.1 L'attribution récente de titres-restaurant

La commune a décidé⁸² la mise en place de titres restaurant au bénéfice de ses agents à compter du 1^{er} septembre 2019. Les agents de catégorie A ont été exclus du bénéfice des chèques d'une valeur faciale de 6 €, cofinancée par la commune à concurrence de 60 % (3,60 €). Depuis cette date jusqu'au 31 décembre 2021, le dispositif a représenté une dépense de 1,262 M€. La commune a indiqué sa volonté d'y mettre fin dans le cadre des efforts budgétaires de rétablissement de l'équilibre, et a annoncé la suspension provisoire du dispositif en juin 2022 par note de service, confirmée par délibération du conseil municipal en septembre 2022.

1.7.1.2 La participation à la protection sociale complémentaire

La commune a fait le choix en 2019, de participer au financement des contrats et règlements labellisés pour la couverture du risque santé auxquels les agents qu'elle emploie

⁸¹ Article L. 2321-2, al. 4 *bis* du CGCT.

⁸² Délibération n° FGA/RHF/DRH/19/056 du 7 mai 2019.

choisissent de souscrire. Selon les dispositions de l'article 23 du décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 relatif à la participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics au financement de la protection sociale complémentaire, *« les collectivités territoriales et leurs établissements publics peuvent moduler leur participation dans un but d'intérêt social, en prenant en compte le revenu des agents et, le cas échéant, leur situation familiale »*. Sur cette base, la commune a décidé d'une participation communale mensuelle modulée selon que les agents relèvent de la catégorie B (20 € par mois) ou C (25 € par mois), et a exclu de la mesure les agents de catégorie A.

Pour les employeurs territoriaux, la participation obligatoire à la prévoyance entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2025 et celle relative à la complémentaire santé le 1^{er} janvier 2026⁸³, avec pour cette dernière une prise en charge obligatoire minimale de la moitié d'un montant de référence, fixé à 30 €, soit 15 € par agent. Dans le cadre de la recherche d'un retour à l'équilibre, la commune a indiqué envisager une participation financière réduite et unifiée à hauteur de 15 € par mois.

1.7.2 Des compléments indemnitaires déguisés sous couvert de « mesures sociales »

Selon l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, *« les organes délibérations des collectivités territoriales (...) fixent les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficiaient les différents services de l'État »*. Selon l'article 1^{er} du décret d'application n° 91-875 du 6 septembre 1991, *« le régime indemnitaire fixé par les assemblées délibérantes des collectivités territoriales (...) pour les différentes catégories de fonctionnaires territoriaux ne doit pas être plus favorable que celui dont bénéficient les fonctionnaires de l'État exerçant des fonctions équivalentes »*.

La commune est ainsi soumise au principe de parité avec la fonction publique d'État, c'est-à-dire qu'en tant que collectivité territoriale elle ne dispose pas du pouvoir de créer de compléments de rémunérations qui n'existent pas pour les agents de l'État. Dès lors, les compléments communaux qu'elle institue, non fondés en droit, sont illégaux.

Aux termes de l'article 9 de la loi n° 83-634 du 13 janvier 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, désormais codifié, *« l'action sociale, collective ou individuelle, vise à améliorer les conditions de vie des agents publics et de leurs familles, notamment dans les domaines de la restauration, du logement, de l'enfance et des loisirs, ainsi qu'à les aider à faire face à des situations difficiles. Sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, le bénéfice de l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et, le cas échéant, de sa situation familiale. Les prestations d'action sociale, individuelles ou collectives, sont distinctes de la rémunération visée à l'article 20 de la présente loi et sont attribuées indépendamment du grade, de l'emploi ou de la manière de servir »*.

Dans son avis du 23 octobre 2003 relatif à la Fondation Jean Moulin du ministère de l'intérieur, le Conseil d'État a précisé que la qualification d'action sociale ne peut être retenue que si les prestations *« présentent des caractéristiques garantissant leur vocation sociale et les*

⁸³ Décret n° 2022-581 du 20 avril 2022 relatif aux garanties de protection sociale complémentaire et à la participation obligatoire des collectivités territoriales et de leurs établissements publics à leur financement.

distinguant des prestations à caractère marchand ; ce qui suppose notamment qu'elles ne se bornent pas à offrir des services disponibles et aisément accessibles, en termes de localisation et de prix, sur le marché et que leurs conditions d'octroi et de tarification les rendent accessibles à l'ensemble des agents, en particulier ceux à revenu modeste ». La commune ne conditionne pas l'attribution de certaines prestations permettant de leur donner le caractère d'aides sociales au regard des critères légaux.

La commune de Sainte-Marie est concernée à divers titres par ces dispositions, en particulier le dispositif de chèques-cadeaux attribués à l'occasion des fêtes de Noël, qui a pris la suite des primes de fin d'année que le comptable n'a plus voulu prendre en charge à partir de 2016. Tel que prévu, le dispositif était assimilable à des « primes de Noël », avec risque d'une requalification en complément de rémunération non prévu par les textes et contraire au principe de parité.

1.7.2.1 La tentative avortée de retour d'un dispositif de primes de départ à la retraite

Le rapport précédent avait relevé l'application d'un protocole de départ volontaire à la retraite mis en place par la délibération n° DGA/04103 du 23 septembre 2004, complétée par celle n° DGA/DF/12/053 du 13 avril 2012. Il prévoit le placement de l'agent en congé exceptionnel les derniers mois de service et le versement d'une prime de retraite dégressive selon l'âge et la date de départ.

Dans sa séance du mardi 29 janvier 2019, le conseil municipal a pris acte de la communication du rapport d'évaluation des actions entreprises par la commune durant l'année écoulée à la suite des 16 recommandations formulées par la chambre régionale des comptes. S'agissant du dispositif illégal de primes de départ à la retraite, l'action a été indiquée comme réalisée avec la « *validation de l'abrogation du dispositif par le comité technique du 14 février 2018 avec un avis défavorable des trois organisations syndicales* ». Dans la délibération du 7 mai 2019, la collectivité a indiqué⁸⁴ avoir cessé d'avoir recours au dispositif depuis son abrogation par le comité technique du 14 février 2018.

Or, en tout début d'année 2019⁸⁵, le conseil municipal a institué, au titre du régime des prestations d'actions sociales en faveur des agents, l'attribution d'une indemnité de départ à la retraite équivalente à un mois de traitement indiciaire plafonné à 1 700 €. Le montant validé de la « gratification » est le même, quelle que soit la situation de l'agent.

Les dispositifs mis en place 2004 puis en janvier 2019 n'ont été abrogés, après intervention de la chambre⁸⁶ et de la préfecture de la Réunion⁸⁷, que le 7 mai 2019⁸⁸.

La commune n'a pas répondu à la demande de communiquer la liste des agents bénéficiaires sur les années contrôlées, avec le montant versé. La chambre en conclut un suivi

⁸⁴ Voir délibération n° DGA/RHF/DRH/19/054 du 7 mai 2019 « abrogation du dispositif de départ anticipé à la retraite ».

⁸⁵ Délibération n° DGA/RHF/DRH/19/005 du 29 janvier 2019 relative aux prestations sociales à destination des agents municipaux.

⁸⁶ Chambre régionale des comptes de La Réunion, *Commune de Sainte-Marie*, 16 février 2018.

⁸⁷ Courrier du 19 mars 2019 de la préfecture à la commune de Sainte-Marie.

⁸⁸ Délibération n° DGA-RHF/DRH/19/073 du 7 mai 2019 relative « régime des prestations d'actions sociales en faveur des agents modification n° 2 – mise en place de la participation santé et abrogation du dispositif de départ à la retraite » et délibération n° DGA-RHF/DRH/19/054 du 7 mai 2019 abrogation du dispositif de départ anticipé de départ à la retraite.

défaillant du dispositif mis en place, puisque n'ayant ni recensé ni identifié l'ensemble des bénéficiaires.

En effet, des versements ont été opérés de septembre à janvier 2018 inclus pour sept agents ayant bénéficié d'une prime encodée « prime spécifique départ retraite », correspondant au dispositif relevé dans le rapport précédent pour un total de 47 665 €. Le dernier paiement réalisé sur cette ligne, en janvier 2018, se fondait un protocole d'accord attribuant à l'agent un congé exceptionnel de trois mois précédant son départ à la retraite et un complément de rémunération de 5 875 € net.

Ensuite, la commune a affirmé avoir cessé de recourir à ce dispositif dès la notification du précédent rapport de la chambre en 2017 bien qu'il n'ait été formellement abrogé par délibération qu'en 2019.

Pourtant, trois autres agents, au moins, ont bénéficié sur arrêtés individuels d'attribution pris en 2018, au titre de leur départ en retraite, et après validation de l'abrogation du dispositif en comité technique, de versements financiers encodés dans les fichiers de paie sous le libellé de prime ou rappel de prime « IAT » ou « IEM »

Il s'agit là d'un dévoiement du régime indemnitaire et d'une décision unilatérale allant à l'encontre des décisions collectives.

S'agissant du dispositif d'indemnité de départ volontaire (IDV), il a bénéficié à quatre agents pour un total de 181 298 €.

1.7.2.2 L'attribution illégale de gratifications aux médaillés

Les articles R. 411-41 à R. 411-53 du code des communes sont consacrés à la médaille d'honneur régionale, départementale et communale. Ces articles, les circulaires d'application des décrets relatifs à la médaille⁸⁹, le régime applicable aux fonctionnaires d'État, ne prévoient pas le versement d'une gratification lors de l'obtention de la médaille du travail⁹⁰.

Par délibération du 29 janvier 2019⁹¹, le conseil municipal a décidé, au titre de mesures d'actions sociales, l'octroi d'une « gratification symbolique » de 300 €, 400 € ou 500 € aux agents communaux récipiendaires de médailles d'honneur régionale, départementale et communale.

La gratification a été versée au bénéfice de 201 agents : 180 en 2019 par voie de paie (68 800 €) et 21 hors paie (20 pour 8 500 € en 2019 et un pour 400 € en 2020) pour lesquels il a été indiqué qu'il s'agissait d'agents ayant quitté la collectivité, y compris partis en retraite depuis 2016.

La délibération de janvier 2019 a une portée rétroactive dans la mesure où les listes des bénéficiaires ont été établies avant celle-ci les 12 septembre et 25 octobre 2018. En dépit d'une demande du préfet d'abroger le dispositif le 11 mars 2019, avant même les premiers versements,

⁸⁹ Circulaire NOR/INT/A/06/00103/C du 6 décembre 2006 ; circulaire NOR n° IOC/A/09/16691/C du 15 juillet 2009.

⁹⁰ Voir aussi : Assemblée nationale, question écrite n° [7498](#), réponse publiée au JO le 16 février 1998 ; Chambre régionale des comptes de La Réunion, *Conseil départemental de La Réunion, la gestion des ressources humaines*, 30 juillet 2021.

⁹¹ Délibération n° DGA/RHF/DRH/19/005 du 29 janvier 2019 relative aux prestations sociales à destination des agents municipaux.

puis l'annulation de la délibération par le juge administratif de première instance en 2020, confirmé en appel en 2022 au motif que la gratification ne relève pas d'un dispositif d'aide sociale mais d'un complément de rémunération non prévu par les textes et contraire au principe de parité⁹², le maire s'est engagé publiquement⁹³ à n'adresser aucune demande de remboursement aux agents. Pour les dépenses réglées par voie de paie, qui sont atteints par une prescription de deux ans, il a donc sciemment renoncé à la récupération d'une somme de 68 800 €.

L'acquisition des médailles⁹⁴ a entraîné une dépense de 4 255 € réglée en juin 2021. A ces frais s'ajoutent les dépenses de traiteur dans le cadre de cocktails organisés les 14 et 15 décembre 2021 pour 4 428 €. Le recours juridique engagé a entraîné un coût de 3 580 € à date. Ces seuls éléments, ajoutés aux gratifications, conduisent à un coût de près de 90 000 € pour la remise de médailles.

En faisant le choix de maintenir certains dispositifs irréguliers, la commune a été amenée à supprimer ou réduire la portée de véritables dispositifs d'action sociale tels que les chèques restaurant ou la protection sociale complémentaire.

2 UNE SITUATION FINANCIÈRE STRUCTURELLEMENT DÉGRADÉE

Sur les aspects budgétaires et comptables, les lacunes sont nombreuses et répétées. La fiabilité des comptes n'est pas assurée.

Ces questions de fiabilité ne sauraient à elles seules expliquer la situation actuelle. Les quelques mesures de gestion engagées à la suite des recommandations successives de la chambre ont un effet peu perceptible au regard des pratiques de la commune, dans la gestion de ses dépenses, mais aussi de ses recettes. Il en résulte une situation financière fortement dégradée, laquelle a conduit à la mise en place d'un plan de redressement à compter du mois de juin 2022.

2.1 Des lacunes répétées en matière de fiabilité et de sincérité des comptes

2.1.1 Une accessibilité limitée aux actes publics de la collectivité

L'information des élus et des citoyens est partielle. Ce défaut trouve plusieurs traductions.

⁹² TA de Saint-Denis, *Préfet de La Réunion contre commune de Sainte-Marie*, n° 1901068, 20 février 2020 et Cour administrative d'appel de Bordeaux, 6^{ème} chambre, [20BX01372](#), 15 novembre 2022.

⁹³ Communiqué de presse du 11 mars 2020.

⁹⁴ 231 médailles : 20 or, 117 argent, 94 vermeil.

2.1.1.1 Une publication numérique mal assurée

Entre janvier 2017 et fin novembre 2022, la transparence des décisions du conseil municipal n'est pas assurée malgré l'existence d'un site internet communal. Seuls les ordres du jour de conseils d'administration datant de plus de deux ans⁹⁵ figurent en ligne archivés dans une rubrique dédiée ; ceux des autres années, ne sont pas exhaustifs et épars sur le site.

Ainsi, la commune ne respecte pas les dispositions du décret du 23 juin 2016⁹⁶ qui prévoit la mise en ligne des documents d'informations relatives au budget primitif et au compte administratif, parmi lesquels le rapport au conseil dans le cadre du débat sur les orientations budgétaires ou les notes explicatives de synthèse annexées aux documents budgétaires. Seuls des brèves ou des notes d'actualité ont été constatées en ligne, y compris pour 2022, année d'annonce institutionnelle et médiatique d'une opération « transparence ». En méconnaissance de l'article L. 2313-1 du CGCT, les documents budgétaires de la commune ne sont pas diffusés sur son site internet.

Aucune des retranscriptions sollicitées des débats du conseil municipal n'a été produite, pas même pour les séances portant sur les orientations et l'adoption des documents budgétaires. La commune procède par captation vidéo. Il n'est ainsi pas possible d'apprécier, hors visionnage, si les règles de débat lors de certaines décisions à prendre en conseil municipal sont respectées, de même le conseil municipal ne peut approuver à chaque séance le compte-rendu de la séance précédente, ce qui ne va pas dans le sens de la déontologie et de la transparence, alors pourtant que des comités et commissions internes à la commune en bénéficient.

De la même façon, en application du décret du 5 mai 2017, les données essentielles qui figurent dans les conventions de subventions doivent être « *mises à la disposition du public gratuitement, en consultation ou en téléchargement, sur le site internet de l'autorité ou de l'organisme attribuant la subvention, au plus tard trois mois à compter de la signature de la convention* ». La commune ne répond pas à cette obligation qui concerne les conventions signées depuis le 1^{er} août 2017 : les données essentielles ne figurent ni sur son site internet ni sur la plateforme <https://www.data.gouv.fr/fr/>.

La commune s'est contentée d'indiquer que le manquement était en cours de régularisation, sans autre précision notamment sur les modalités et échéance de mise en œuvre. La chambre l'invite à assurer dès 2023 ces obligations concernant la publication d'actes au format électronique.

2.1.1.2 Le défaut de vote des taux de la fiscalité directe locale

Le contrôle de légalité doit permettre au représentant de l'État de détecter les irrégularités dans les actes et budgets des collectivités⁹⁷. La commune n'a pas transmis de décision de vote des taux de fiscalité locale, puisque non délibérés, avec deux de ses budgets. En 2020, le calendrier de vote avait été repoussé en raison de l'épidémie de covid 19, mais un vote était quand même exigé. En 2022, ce n'est qu'après relance de la préfecture, sollicitée par les services fiscaux, que la commune a régularisé en septembre le vote de ces taux et leur

⁹⁵ 2018 et 2019 <https://www.ville-saintemarie.re/le-conseil-municipal/>.

⁹⁶ Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération de documents d'informations budgétaires et financières.

⁹⁷ Cour des comptes, *Contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture*, 21 novembre 2022.

transmission au contrôle de légalité. Il ressort de la jurisprudence qu'aucun motif – tel celui avancé d'un taux inchangé - ne peut être invoqué pour justifier l'absence d'une délibération de taux distincte du budget⁹⁸. L'absence de vote constitue par ailleurs une méconnaissance des attributions du conseil municipal.

Par ailleurs, la ville ne respecte pas les règles en matière de transmission des documents budgétaires à la préfecture, malgré des notes et fiches pratiques actualisées de la préfecture⁹⁹. Elle n'a pas joint pour l'exercice 2021 les maquettes du budget primitif et de la décision modificative. Elle n'a pas davantage communiqué en 2022 l'état des restes à réaliser et ses justificatifs.

2.1.1.3 Des incomplétudes et inexactitudes dans les annexes budgétaires

L'établissement des annexes aux actes budgétaires est obligatoire. Les instructions budgétaires et comptables en énoncent la liste. L'absence d'une annexe constitue un manque d'information de l'assemblée délibérante et est de nature à justifier l'annulation d'un budget¹⁰⁰. En l'espèce, les données des annexes budgétaires ne sont pas correctement renseignées par la commune.

Celles-ci manquent de fiabilité et d'exhaustivité : l'annexe A3 sur les méthodes utilisées pour les amortissements n'est pas renseignée dans le compte administratif ; dans l'annexe au budget primitif 2022, elle vise des délibérations de 1996 et de 2010, qui n'ont pas été produites et dont la commune ne fait aucune référence dans ses autres actes, si bien qu'il n'est pas possible de s'assurer qu'elles sont applicables. Dans les annexes relatives à l'emprunt, des écarts sont constatés entre le montant mandaté pour le capital et les annuités renseignées dans l'état de la dette du compte administratif. L'annexe relative aux subventions attribuées manque de lisibilité : les montants portés correspondent aux dépenses mandatées, l'annexe considère les rattachements à l'exercice compris. Aucun état ne rend compte des subventions attribuées pour l'année, et ce recensement annuel exhaustif n'est pas établi par ailleurs. Enfin, l'annexe relative à la liste des concours attribués à des tiers en nature ou en subventions, n'est que partiellement renseignée car elle ne mentionne que les subventions versées en numéraire alors que des travaux ont été réalisés par la commune et que des locaux, matériels et carburant ont également été mis à disposition de certaines associations.

Des discordances ont été relevées entre les états d'extinction de la dette et les chiffres du budget primitif. Ces discordances, déjà relevées par le prestataire en charge de l'audit sur l'analyse financière de la commune en 2021, portaient aussi bien sur le capital que sur les intérêts. La méconnaissance par la ville de la situation de sa dette est telle qu'elle a sollicité à l'occasion du contrôle budgétaire fin mai 2022 les établissements bancaires afin d'obtenir les contrats de prêts et tableaux d'amortissement dont elle ne disposait pas de manière exhaustive jusqu'à présent. La commune a recours à une solution de gestion de la dette en ligne. Elle a engagé fin septembre 2022 un travail de vérification des emprunts qui y sont saisis au regard des conditions prévues au contrat afin de fiabiliser les annexes. De premiers écarts ont été identifiés par la commune en octobre 2022, relayés à son prestataire, désormais chargé de

⁹⁸ Conseil d'État, *Phelouzat*, n° 168408, 3 décembre 1999.

⁹⁹ Note du 26 janvier 2022 de la préfecture aux collectivités territoriales et à leurs établissements, annexes et fiches pratiques.

¹⁰⁰ TA de Versailles, *SAN de Saint-Quentin-en-Yvelines*, 13 décembre 1994.

l'assister dans la fiabilisation de ses comptes. La commune doit poursuivre la mise en cohérence pour correction dans les prochains actes budgétaires.

Elle n'a pas documenté en 2021 la majorité des annexes C relatives aux autres d'éléments d'informations (C1.2 à C1.4), indiquées comme « sans objet » alors que ce n'est pas le cas, la liste des organismes de regroupement auxquels adhère l'établissement ou encore la liste des organismes dans lesquels elle a pris un engagement financier. Le budget primitif 2022 comporte désormais certaines de ces informations qui ne demeurent toutefois pas exhaustives¹⁰¹.

Enfin, en dépit des précédentes observations de la chambre, l'inscription des engagements hors bilan auprès de la SEDRE n'est réalisée qu'à partir du budget primitif 2022 tandis que la commune reconnaît ne pas assurer avec plus de rigueur que précédemment la qualité de ces informations mentionnées dans les annexes du budget et du compte administratif.

2.1.1.4 Des garanties d'emprunt nombreuses et mal documentées

La liste des emprunts pour lesquels la commune s'est portée garante comprend des emprunts souscrits par des organismes de logement social. D'après l'annexe aux comptes annuels 2021, le capital restant dû (CDR) s'établit au 31 décembre 2021 à 97,1 M€ mais cette liste n'est pas actualisée : il y manque ainsi les garanties délibérées en 2021, tandis que sont recensés d'autres bénéficiaires tels que l'APJH¹⁰² et un établissement d'hébergement pour personnes âgées (EHPA) alors que la commune indique ne garantir les emprunts que des bailleurs sociaux. L'annexe étant obligatoire, il conviendrait d'en vérifier la fiabilité.

S'agissant du traitement des demandes, la commune a indiqué qu'elles parvenaient jusqu'à récemment directement à la direction des finances qui les validait systématiquement, sans analyse détaillée et retracée par écrit des risques encourus. La gestion de ces dossiers aurait été confiée en 2022 à la direction de l'aménagement, depuis, scindée entre la direction des services techniques et la direction « ville dynamique ». La commune s'est bornée à indiquer les critères de vérification qu'elle appliquerait, sans préciser leur date d'effet et les agents en charge de ces analyses. Sur la base des seuls éléments transmis, la chambre n'a pas été en mesure d'apprécier l'existence et le niveau d'analyse des risques encourus qui aurait été mené par les équipes administratives, et par suite, les élus préalablement à leur décision d'engager la collectivité.

Par ailleurs, les garanties d'emprunt constituent un enjeu de gestion et de prudence. Les articles L. 2252-1 à L. 2252-5 du CGCT permettent à une commune, sous conditions, d'accorder des garanties d'emprunts à une personne morale de droit public ou privé. Elle s'engage à se substituer à l'emprunteur défaillant. Elle doit respecter trois ratios prudentiels (article D. 1511-30 à D. 1511-35 du CGCT) qui visent à encadrer et limiter les risques pris¹⁰³. Selon le même code, ces ratios ne s'appliquent pas aux garanties accordées en matière de

¹⁰¹ Sont mentionnées la société publique locale (SPL) Territo'Arts et la SPL Horizon Réunion, dont la commune est actionnaire ; cf. délibération n° DGS/SJR/20/25 du 30 juillet 2020 alors que n'y figure pas l'entrée dans l'actionnariat de la SPL Maraîna délibérée le 7 avril 2021.

¹⁰² Association pour adultes et jeunes handicapés.

¹⁰³ Plafonnement du risque pour la collectivité : une collectivité ne peut garantir plus de 50 % du montant total de ses recettes de fonctionnement ; plafonnement du risque par bénéficiaire : le montant des annuités garanties ne doit pas être supérieur à 10 % de la capacité à garantir de la collectivité ; division du risque : la quotité maximale susceptible d'être garantie par une ou plusieurs collectivités est limitée à 50 %.

logement social. Or, les engagements de la collectivité sont nombreux. Alors qu'elle porte déjà le poids des garanties d'emprunt précédemment accordées, la commune, malgré sa situation fragile, continue de garantir des emprunts pour des volumes financiers importants : elle a ainsi accordé en 2022 sa garantie à hauteur de 100 % au bénéfice de la SHLMR¹⁰⁴ pour un montant global emprunté de 8,5 M€ au titre de trois opérations de construction de logements sociaux¹⁰⁵, réitéré celle accordée au profit de la SEMADER¹⁰⁶ pour la réhabilitation de logement sociaux pour un montant de prêt renégocié de 2,1 M€¹⁰⁷, et enfin à hauteur de 60 % du montant de prêt renégocié par la SIDR¹⁰⁸, soit 8,3 M€ en janvier 2022¹⁰⁹.

De telles décisions, si elles ne sont pas irrégulières, manquent manifestement de prudence, d'autant que la commune s'est engagée par celles-ci à se substituer aux emprunteurs en cas d'impayés tout en renonçant au bénéfice de discussion et sans pouvoir opposer le défaut de ressources nécessaires à ce règlement, ce qui risque d'être problématique si la garantie vient à être mise en jeu compte tenu de ses difficultés de trésorerie. La chambre invite la commune à limiter les niveaux et conditions dans lesquelles elles accordent ces garanties jusqu'au retour à l'équilibre de ses comptes.

2.1.2 Un passif et un actif qui ne reflètent pas la situation patrimoniale de la collectivité

2.1.2.1 Un suivi des actifs mal assuré

Concernant le suivi des actifs, la commune ne procède pas de façon rigoureuse à l'analyse et à l'apurement périodique de ses lignes de comptes. Ainsi, il figure dans les comptes le maintien d'écritures qui avaient déjà été interrogées lors du précédent contrôle. La chambre avait relevé lors du précédent contrôle une somme de 346 711 € inscrite au compte « avances versées sur commandes d'immobilisations corporelles », qu'il revenait à la commune d'apurer. Or, cette somme (complétée d'un mouvement intervenu en 2020) figure toujours dans les comptes de la commune à la fin de l'exercice 2021.

Les réseaux d'assainissement sont toujours, comme constaté dans le rapport précédent, valorisés dans les comptes de la commune (compte 21531) à hauteur de 1,4 M€ au 31 décembre 2021 alors que cette compétence a été transférée à la (CINOR) avant 2017.

S'agissant des sorties du bilan, notamment au regard des ventes de logements très sociaux qui auraient déjà été réalisées sur les exercices antérieurs, le comptable a indiqué que les opérations comptables n'ont pas été passées. Il a signalé l'ancienneté des opérations et la

¹⁰⁴ Société d'habitat à loyer modéré de La Réunion.

¹⁰⁵ Délibération n° DGA-AT/DU/22/009 du 28 février 2022 : opération « Marcel Goulette » qui comprend 36 logements (Prêt social à la location accession (PSLA) et des places de parking pour un montant garanti de 1,7 M€ ; délibération n° DGA-AT/DU/22/035 du 2 septembre 2022 : projet « café marron – maison relais Beauséjour » consistant en la réalisation d'une maison relais de 22 logements de type LLTS dans la ZAC Beauséjour pour un montant garanti de 4,7 M€ ; projet de délibération n° DVD/DU/22/093 du 10 décembre 2022 : opération LOBELIE 12 PLS pour un montant garanti de 2,1 M€.

¹⁰⁶ Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion.

¹⁰⁷ Délibération n° DVD/DU/22/094 du 10 décembre 2022 suite à renégociation de deux précédents emprunts garantis en totalité en 2015 et 2017 pour un montant total de 1,2 M€.

¹⁰⁸ Société immobilière du département de La Réunion.

¹⁰⁹ Délibération n° DVD/DU/22/095 du 10 décembre 2022.

longueur du travail induit. Le montant des opérations concernées, serait, selon lui, de 1,6 M€ pour les logements très sociaux et de 2,4 M€ pour les opérations de moins-value.

Enfin, des erreurs d'imputation sont constatées en dépenses, entre la section de fonctionnement et la section d'investissement, venant fausser à la fois les inscriptions budgétaires (notamment les inscriptions en recettes à prévoir en face pour l'équilibre), la réalisation budgétaire (résultat modifié), et le bilan. Il en va ainsi des versements en faveur du Sidélec (pour des montants unitaires de l'ordre de 60 000 €), malgré une convention cadre et demandes de versement par la structure précisant la nature et l'objet de la dépense à réaliser par la commune¹¹⁰. Une partie des inscriptions a d'ailleurs été révisée dans le cadre de l'avis budgétaire de juin 2022. D'autres erreurs d'imputations ont été relevées, de moindre ampleur, qui viennent fausser l'analyse des frais de déplacements.

2.1.2.2 Des écritures liées aux amortissements non réalisées altérant la sincérité du bilan et du compte de résultat

Le patrimoine d'une collectivité figure à son bilan. Celui-ci doit donner une image fidèle, complète et sincère de sa situation patrimoniale. L'obligation d'inventaire des biens d'une commune résulte de l'instruction budgétaire et comptable M14¹¹¹. Vingt-cinq années se sont écoulées depuis et la commune ne respecte toujours pas cette obligation réglementaire, malgré les précédentes observations de la chambre.

Les dotations aux amortissements, opérations non suivies d'une sortie de trésorerie, constituent une dépense obligatoire selon l'article L. 2321-2 27° du CGCT. Elles s'élèvent au budget principal à un total de 4,2 M€ pour la période 2017-2021, enregistrées au compte 68. Le niveau des dotations aux amortissements pratiquées sur la période n'est pas à la hauteur des investissements réalisés, faute notamment d'intégration des immobilisations par bascule du compte 23 au compte 21, d'écritures non réalisées par le passé mais aussi d'une insuffisance de crédits ouverts.

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe conjointement à l'ordonnateur et au comptable. La tenue rigoureuse de l'inventaire n'ayant pas été réalisée de longue date, le précédent comptable a entrepris d'accompagner de façon plus offensive la direction des finances pour « *aboutir [un] travail de rétablissement des comptes portant sur une quinzaine d'exercices* ». Sur le budget principal, le travail amorcé n'est toujours pas finalisé.

Le travail à mener a fait l'objet d'alertes au précédent directeur des finances concernant les opérations préalables aux écritures de transfert de la compétence eau vers la CINOR. Ce travail reste toujours à achever à fin 2022 soit presque trois après le transfert de la compétence¹¹². L'état des écritures et les nombreuses opérations restant à réaliser, que le comptable ne peut mener seul sans les explications de l'ordonnateur, ne permettent pas à la chambre d'évaluer le montant des régularisations restant à opérer.

La commune n'a pas produit de délibération relative à ses durées d'amortissement. Un tableau figure en annexe des comptes administratifs mais il n'est pas précis et comporte des

¹¹⁰ Libellé des titres émis par le Sidélec : Fonds de concours / Participations au fonctionnement.

¹¹¹ M14 Tome II, titre 4, chapitre 2, point 7.32.3., et chapitre 3.

¹¹² Dont transferts des écritures du chapitre 23 au chapitre 21 pour les opérations finalisées, correction en conséquence du montant des amortissements qui auraient été constatés, rattachement des subventions d'investissement perçues aux immobilisations concernées, réalisation des reprises des subventions perçues au compte de résultat.

durées différenciées pour un même type d'actif. Les règles et durées d'amortissement mériteraient d'être définies par délibération actualisée, et mises en application en conséquence.

La commune ne réalise pas correctement et en temps voulu les transferts des écritures du compte 23 (immobilisations en cours) vers le compte 21. Selon la commune, le chantier de l'intégration des travaux en cours a été ouvert par le comptable public depuis 2018 mais n'a pas donné les résultats escomptés. À fin 2021, le précédent comptable recensait plus de 6 250 fiches en attente de traitement. Certes, les comptabilisations enregistrées au compte 21 ont augmenté sur la période. Dans les comptes de la commune au 31 décembre 2021, le montant des immobilisations en cours s'établit à 180,8 M€ (165,7 M€ à fin 2017) contre un montant d'immobilisations achevées de 142,5 M€ (105,2 M€ à fin 2017). La chambre rappelle que le maintien non fondé d'immobilisations en cours participe à fausser la lecture du bilan, et contribue à minorer les charges de fonctionnement.

Au-delà des écritures budgétaires et comptables, la situation décrite ci-avant traduit aussi selon la chambre un déficit de communication entre les services opérationnels (et plus particulièrement les services techniques) et la direction des finances. La commune n'a pas instauré de procédure de transmission des décisions de mise en service permettant la bascule vers les comptes définitifs qui conditionne le déclenchement des amortissements.

Des dépenses ont été comptabilisées en investissement sur des imputations comptables donnant lieu à amortissement alors que l'objet ne correspond pas. Il en va ainsi notamment de « travaux » comptabilisés au compte 21578 -installations, matériel et outillage techniques, pour un montant de 160 279,28 € en 2020 au titre d'une prestation de mise en place d'illuminations de Noël.

Les omissions d'écritures sont, selon les éléments retracés par le précédent comptable, une pratique ancienne. La commune porte sur la période le poids d'opérations budgétaires et comptables qui n'ont pas été enregistrées correctement au fil de l'eau. Ce défaut porte aussi sur les produits : les reprises au compte de résultat liées à l'amortissement n'ont pas été effectuées, faute de pouvoir rapprocher des subventions perçues à des immobilisations.

Sur les seuls frais d'études et les frais d'insertion, les écritures comptables n'ont pas été passées correctement, avec pour conséquence des indicateurs financiers biaisés. En 2019, le précédent comptable a dressé le constat d'anciennes écritures non passées et proposé à l'ancien directeur financier de « profiter » de l'enveloppe budgétaire de 0,35 M€ aux chapitres 040 et 042 pour apurer les comptes d'immobilisations corporelles (chapitre 20) concernés. Le précédent comptable a ainsi constaté la survivance d'écritures aux comptes 2031 et 2033¹¹³ remontant pour certaines d'avant mars 2007 (date de reprise des écritures vers Hélios) pour un total de 0,2 M€ qui auraient dû, selon l'instruction budgétaire et comptable M14, être virés au chapitre 23 si lancement de travaux s'ensuivait ou amortis sur une durée maximale de cinq ans s'ils n'étaient pas suivis de réalisation, puis sortis du bilan. Ces écritures n'ont pas été réalisées en temps voulu.

Compte tenu des crédits ouverts cette année-là (0,35 M€), la correction de cette absence d'écritures ne permettait pas de passer celles relatives à l'ensemble des dotations aux amortissements liées aux dépenses d'immobilisations inscrites au compte 21. De la même façon, les crédits ouverts au budget 2021 n'ont pas permis de passer l'ensemble des écritures obligatoires : d'après les éléments de la direction des finances portés à la connaissance du

¹¹³ Sept écritures au compte 2031 – frais d'études pour un total de 184 992,35 € et 32 écritures au compte 2033- frais de publication et d'insertion de marchés d'investissement pour un total de 21 395,03 €.

précédent comptable, il manquait en fin d'exercice 2021 un volume de 10 % de crédits ouverts pour passer les écritures nécessaires estimées à hauteur de 0,6 M€. La commune s'arrête au montant des crédits ouverts sans chercher à ajuster les inscriptions pour répondre au besoin réel.

Par le sous-dimensionnement des crédits dédiés aux dotations budgétaires et par leur sous-exécution, la commune a laissé la place à des dépenses pour des charges réelles, qui ont grevé le budget. De plus, les charges d'amortissement minorées permettent à la commune de ne pas diminuer, en affichage, le montant de son résultat sur la période. Il participe à masquer la réalité de sa situation financière.

La chambre invite la commune à veiller à ce que dans tous ses actes budgétaires les dépenses obligatoires, même non suivies de décaissement fassent l'objet d'une inscription budgétaire sincère, et dans le respect du principe de l'équilibre en inscrivant un produit tout aussi sincère en face, et à achever dès que possible le travail de rétablissement de ses comptes. La situation financière de la collectivité sera davantage fiable lorsque non seulement les charges réelles seront corrigées mais aussi les écritures liées aux amortissements et reprises sur subventions.

La collectivité doit reprendre dès janvier 2023 le travail de mise en conformité de ses comptes conformément à l'article L. 2321-2 du CGCT et l'instruction budgétaire et comptable M14, puis M57 à partir de 2024.

2.1.3 Des comptes non apurés périodiquement

La collectivité ne procède pas à l'ensemble des opérations qui lui permettrait de fiabiliser ses comptes, y compris des opérations n'emportant aucune conséquence pécuniaire car n'entraînant pas de décaissement.

Il en va ainsi des décisions d'admission en non-valeur (ANV), qui entraînent une charge budgétaire mais aucun mouvement en trésorerie. La commune procède depuis plusieurs années à un étalement sur plusieurs exercices de l'apurement de ses créances irrécouvrables. Le comptable a été amené à renouveler auprès de l'ordonnateur, seul compétent pour décider, certaines propositions auxquelles il n'est pas donné suite, y compris pour des sommes modiques¹¹⁴. Un « plan d'apurement » était même retracé dans les rapports du débat d'orientations budgétaires (DOB) jusqu'à une période récente. La commune a indiqué qu'« *un crédit de 100 K€ est généralement prévu dans le budget pour les créances irrécouvrables* » ; cette affirmation n'est vraie que depuis 2021. Les prévisions budgétaires pour les admissions en non-valeur ont toutefois progressé depuis 2017 par rapport à la période précédente. En réalisation, de 2017 à 2021, un volume de 0,4 M€ a été sorti des comptes, concernant des créances remontant jusqu'à 1993.

Il en va de même s'agissant de créances anciennes maintenues dans les comptes pour lesquelles la collectivité départementale financeur a demandé depuis 2019 une annulation, relayée par le comptable, à laquelle la collectivité n'a pas donné suite à la mi-juillet 2022. Ces créances seraient nées en 2012, à hauteur de 0,4 M€ mais aucune pièce justificative n'a pu être fournie par la commune, le comptable ou le département.

¹¹⁴ Exemple : liste de 4 675,03 € proposée par le comptable public en 2019, 2020 et 2021, finalement admise par délibération n° DGA/DF/21/098 du 10 novembre 2021.

De manière générale, et toujours dans un objectif de fiabilisation de ses comptes, la chambre encourage la commune à procéder, en partenariat avec le comptable, à une analyse des risques sur ses créances compromises, et à réaliser l'apurement régulier des créances devenues irrécouvrables.

Enfin, la commune ne provisionne pas les créances litigieuses, malgré les observations faites dans le rapport précédent de la chambre et les invitations en ce sens du comptable en plusieurs occasions. Elle n'enregistre pas de dépréciations (compte 49) alors que ses comptes comportent des créances anciennes pour lesquelles un doute est permis sur leur recouvrement. La chambre rappelle que la dotation aux provisions est une technique comptable qui répond aux principes de prudence et de sincérité (puisqu'elle informe les tiers du risque encouru par la commune) d'une part, et qu'elle constitue l'une des dépenses obligatoires – obligation désormais faite au maire¹¹⁵ - prévue aux articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT. Cette obligation porte, notamment, sur les risques liés aux contentieux pour lesquels des provisions doivent être constituées dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, pour un montant égal à la charge financière estimée (dommages et intérêts, indemnités, frais de justice). Leur montant doit être revu annuellement en fonction de l'avancement des procédures et elles ne peuvent être soldées que lorsque le jugement est devenu définitif (épuisement des voies de recours). Le maire peut également décider de constituer des provisions « *dès l'apparition d'un risque avéré* ».

Dans le cadre du bilan de clôture de l'opération d'aménagement du programme de renouvellement urbain (PRU) du centre-ville qui devrait être fortement déficitaire, la commune, en désaccord avec son opérateur, a été sollicitée pour financer l'équilibre de l'opération. Elle a ainsi indiqué qu'elle prévoyait d'inscrire des provisions à ce titre en 2023. La chambre lui recommande de respecter de manière plus générale, dès janvier 2023, la réglementation en matière de dotations aux provisions.

Recommandation n° 8 : Respecter, dès 2023, la réglementation en matière de dotations aux provisions.

2.1.4 Un pilotage toujours défaillant des opérations d'aménagement lourd de conséquences

Dans son précédent rapport la chambre avait déjà relevé qu'aucun compte rendu annuel du concédant n'avait été présenté au conseil municipal entre 2010 et 2017 pour les trois opérations d'aménagement alors en cours d'exécution sur la ZAC Beauséjour, le PRU du centre-ville et la résorption de l'habitat insalubre (RHI) Moka. Certains travaux auraient ainsi été effectués sans qu'elle en soit informée tandis qu'aucune mention de ses participations prévisionnelles au financement de ces opérations ne figurait dans les engagements hors bilan en annexe de ses comptes administratifs, contribuant à l'absence de sincérité et de visibilité sur les perspectives financières de la commune.

¹¹⁵ Article R. 2321-2 modifié par décret n° 2022-1008 du 15 juillet 2022 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales, à la péréquation des ressources fiscales, à la fiscalité locale et aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales.

Concernant l'opération de PRU du centre-ville, arrivée à expiration le 28 mars 2022, la participation communale au déficit de l'opération, estimée à 2,9 M€ dans la convention initiale, et réévaluée à 4,1 M€ dans l'avenant n° 2 conclu en 2011, a été ramenée à 3,6 M€ à partir de 2014 pour finalement s'établir à 9,4 M€ en 2022¹¹⁶, tandis que le budget global de l'opération, fixé initialement à 16,2 M€ et déjà réajusté en 2011 à 31,1 M€, s'établirait à 41,9 M€ en 2022. Le concessionnaire prétend ainsi à partir de 2020 à une augmentation de 34 % du budget global de l'opération et une participation communale qui aurait plus que doublé depuis le dernier avenant, avec un solde restant dû en 2022 à 5,8 M€, en dehors de toute formalisation et d'accord valable de la commune en l'absence d'approbation par le conseil municipal des comptes-rendus annuels du concédant (CRAC) après l'exercice 2016. À cet égard, la seule présence de certains élus ou cadres de la commune aux réunions de pilotage ne suffit pas à engager juridiquement la commune, à défaut d'une délégation expresse de son assemblée délibérante. Toutefois, elle atteste de leur connaissance de l'évolution du programme de l'opération et aurait dû permettre à la commune d'anticiper sur la situation de blocage financier à laquelle elle se trouve aujourd'hui confrontée, dans l'attente d'une probable décision contentieuse à venir.

Si elle n'en constitue pas la seule cause, le suivi juridique, administratif et financier de l'opération par la commune, qui s'avère quasi-inexistant depuis son démarrage y a certainement contribué, notamment en l'absence de conclusion d'avenants modificatifs de programme et d'ajustement de la participation communale après 2011, comme le défaut de rapports spéciaux distincts des CRAC demandés à ce dernier pour justifier de l'évolution de cette participation, l'absence de relance du concédant sur la production des CRAC avant 2009, et par la suite lorsqu'ils étaient produits de manière irrégulière en les regroupant sur plusieurs exercices, ajoutée à leur présentation tardive à l'assemblée délibérante¹¹⁷.

En parallèle, en dépit des deux ou trois équivalents temps plein, selon la commune, dédiés au suivi de cette opération, très peu de comptes rendus des réunions du comité de pilotage et du comité technique prévus par les conventions ont été transmis par la commune, au motif qu'ils n'ont pas été conservés suite au changement de DGA dédié à l'aménagement¹¹⁸. Bien que sollicitée en cours d'instruction, ce n'est qu'en réponse aux observations de la chambre que la SEDRE a consenti à lui transmettre une partie de ces comptes rendus. Il en ressort que dès 2011, le DGA « aménagement » et les deux précédents DGS successifs étaient systématiquement présents, ainsi que ponctuellement d'autres cadres de la commune, tels que le responsable de la cellule « études et travaux neufs », le directeur de l'urbanisme et le directeur des finances, dont la plupart est encore présent dans les effectifs de la commune. De même sur onze opérations de travaux réalisées, seuls neuf dossiers de remise d'ouvrages ont été transmis dont seulement deux ont été approuvés par la commune.

L'opération de RHI Moka, démarrée en 2010, pour laquelle la commune n'a pas été en mesure de transmettre la convention, a connu un suivi tout aussi chaotique, avec une présentation irrégulière et tardive des CRAC au conseil municipal¹¹⁹. Suite au refus de la commune de proroger la durée de la convention, celle-ci est arrivée à expiration le 18 novembre

¹¹⁶ CRAC 2014 – CRAC 2015-2016 – CRAC 2020 et CRAC 2020-2021.

¹¹⁷ 1^{er} CRAC 2009 approuvé en 2011 - CRAC 2014 approuvé fin 2015 – CRAC 2015-2016 approuvé en 2018 – CRAC 2020 et 2021-2022 présentés en décembre 2022.

¹¹⁸ Un compte rendu en 2005 et en 2014, deux en 2015, quatre en 2016 puis à nouveau un seul en 2017, aucun de 2018 à 2021 et deux en 2022.

¹¹⁹ CRAC 2010 validé en 2011 - CRAC 2011-2012 approuvé en 2013 - CRAC 2015-2016 validé en 2018 - CRAC 2017-2018-2019 validé en 2021 – CRAC 2020-2021 validé en décembre 2022.

2022, avec un seul site réalisé sur les cinq prévus initialement et un bilan financier arrêté à fin 2021 qui ne devrait pas solliciter la trésorerie de la commune au-delà de 60 000 € au titre des études préalables et divers honoraires techniques liés au démarrage du site ¹²⁰.

La commune a conclu avec la SEDRE une convention cadre le 3 septembre 1991 et deux avenants les 1^{er} août 1996 et 9 avril 1999, pour la construction de 130 logements sociaux¹²¹. Aucune délibération approuvant la conclusion de ces actes n'a été transmise par la commune, celle du 30 août 1991 approuvant la convention initiale l'a finalement été par la SEDRE, en réponse aux observations provisoires de la chambre.

La convention prévoyait une participation de la commune sous forme de subvention à la construction des logements, également financés par l'État, celle-ci s'étant également engagée à apporter sa garantie totale et inconditionnelle à l'ensemble des emprunts contractés par la SEDRE dans le cadre de l'opération. La SEDRE devait assumer à sa charge les travaux d'entretien et réparations courantes, la commune celle des grosses réparations, sur la base de la présentation par la SEDRE d'un programme annuel de travaux.

La convention devant expirer dix-mois après la dernière annuité d'emprunt contracté pour la réalisation du programme, la commune devait devenir propriétaire des logements sous réserve d'apurer l'éventuel solde débiteur du compte de résultat de l'opération. En mars 2021, à l'issue d'une réunion entre les parties où celles-ci ont convenu de sortir du conventionnement, face au refus de la commune de devenir propriétaire des logements, la SEDRE lui notifie son accord pour résilier la convention et conserver la propriété des logements, sous réserve que celle-ci finance pour partie le programme prévisionnel de travaux de réhabilitation. Elle lui rappelle en effet que le report depuis plusieurs années de travaux relativement urgents, notamment d'étanchéité, ont contribué à aggraver les désordres et alourdir la possible mise en jeu de la garantie contractuelle d'exploitation, désormais évaluée à 6 M€, tandis que la faiblesse des loyers que la commune a toujours refusé de réviser, qui sont encore 37 % en deçà des plafonds, n'a pas permis d'optimiser la trésorerie de l'opération. En contrepartie, la société lui demande une participation finale ramenée à 3 M€.

Après une relance de la SEDRE de valider le projet de protocole transactionnel auquel, le maire a donné son accord le 24 septembre 2021, la société lui a adressé un appel de fond du 30 septembre suivant au titre de la garantie d'exploitation des logements faisant apparaître un déficit cumulé de 1,5 M€ nécessaires, selon le concessionnaire, pour réaliser les travaux de réhabilitation d'urgence des logements. Celui-ci résulte, pour partie, de l'absence de versement de fond par la commune depuis le précédent appel de fond en 2017 qui faisait déjà apparaître un besoin de trésorerie de 1,1 M€. Le rapport de gestion 2020, joint à cet envoi, comporte, en outre, un programme prévisionnel détaillé des travaux de grosses réparations à effectuer entre 2021 et 2029 qui s'établit à 5,2 M€.

En février 2022 la SEDRE, confrontée à des signalements d'habitat dégradé de la part des locataires, d'instances représentative ou de veille sécuritaire et sanitaire, dont l'autorité régionale de santé, susceptibles de produire des ruptures du droit à l'aide au logement pour leurs occupants, alerte la commune sur l'urgence de la situation à lui verser le déficit d'exploitation cumulé et non couvert depuis au moins cinq ans. Après une mise en demeure de lui verser la somme de 4,18 M€ au titre de ses engagements contractuels, le conseil municipal refuse en mars 2022 les propositions transactionnelles initiales de la SEDRE et autorise le maire à engager des procédures contentieuses pour déterminer la légalité de la garantie d'exploitation

¹²⁰ CRAC 2021-2022 approuvé le 10 décembre 2022.

¹²¹ 76 prévus dans la convention-cadre, 42 dans l'avenant n° 1, 12 dans l'avenant n° 2.

consentie à celle-ci, demander l'éventuel remboursement des sommes déjà versées à ce titre, et fixer le juste coût de la résiliation de cette convention.

Depuis la notification de cette délibération en juin 2022, aucune procédure n'a été engagée par la commune. En revanche, par ordonnance du 3 mars 2023, celle-ci a été condamnée par le juge des référés à verser à la SEDRE la somme de 1,5 M€ au titre du déficit d'exploitation cumulé dans l'attente d'un jugement au fond sur son action indemnitaire engagée en vue d'obtenir l'ensemble des sommes qu'elle estime dues en exécution de la convention. Si la commune n'a inscrit aucune de ces sommes dans les engagements hors bilan figurant en annexe de ses comptes administratifs ni de provision pour risques, elle s'expose ainsi potentiellement à devoir au minimum 4,5 M€ à la SEDRE à l'issue de cette opération¹²². La chambre note par ailleurs que la commune a attendu le recours de la SEDRE pour contester la légalité d'une garantie d'exploitation consentie dans une convention exécutée de part et d'autre depuis 1991.

La chambre relève enfin l'absence de réponse des deux ordonnateurs successifs concernant les sujets qui auraient nécessité et nécessiteraient d'importants changements en termes de gestion, en particulier le pilotage défaillant des cadres toujours présents, pour la plupart, dans les effectifs de la commune, l'absence persistante de transmission d'un certain nombre de documents, et les défaillances dans le service à la population au regard de l'état d'insécurité et d'insalubrité des logements Les Vergers ou du très faible niveau de réalisation de la RHI Moka.

2.2 Un mode de gestion insuffisamment structuré

Les élus et l'administration n'ont pas pris la mesure des défaillances précédemment relevées en matière de gestion. Ils ont permis les dérapages observés en ne mettant pas en place les garde-fous nécessaires, tant en termes de cadrage général que de modalités pratiques, et dans les engagements budgétaires pris.

2.2.1 Une organisation financière déficiente

L'organisation de la direction des finances mérite d'être renforcée et professionnalisée en termes de moyens humains, de compétences et de documentation.

L'organigramme n'a pas connu d'évolution majeure entre janvier 2017 et fin novembre 2022, en dehors du transfert du service « fiscalité » de la direction de l'urbanisme vers la direction des finances entre 2017 et août 2022, date à laquelle il est de nouveau rattaché à la direction de l'urbanisme.

La fonction financière est centralisée à la direction des finances, avec par ailleurs des « agents comptables des services gestionnaires ». Le nombre d'agents en mesure d'engager comptablement la commune est trop important ; une piste d'évolution envisagée est la constitution auprès de chaque département d'une cellule comptable composée de deux à trois

¹²² 1,5 M€ au titre du déficit d'exploitation cumulé et 3 M€ pour la participation finale à la sortie du conventionnement.

agents en charge de toute la comptabilité, sur le principe de ce qui a été récemment mis en place à la direction des services techniques, ce qui n'irait toutefois pas dans le sens d'une réduction de la masse salariale.

La direction des finances comporte huit agents dont un cadre A. Le poste de directeur des finances est inoccupé depuis août 2020.

L'actuel DGA « ville moderne », qui fait office de directeur des finances, a pris ses fonctions en 2021. Il a récupéré en septembre 2022 le service de la commande publique qui ne dispose toujours pas de responsable¹²³. Il bénéficie du concours de l'assistante administrative du directeur des finances et du référent SIRH-SIGF¹²⁴.

Hors le poste de directeur des finances, tous les postes sont de catégorie C. Le responsable du service « budget et comptabilité » exerce aussi ses fonctions pour la caisse des écoles, notamment la saisie du budget, mais pas auprès du CCAS, pour lequel un agent est mis à disposition. Les évolutions proposées dans ses comptes-rendus d'entretien d'évaluation professionnelle n'ont pas été retenues. Les autres agents ont des missions cloisonnées (dépense / recette / fonctionnement / investissement), ce qui ne favorise pas la transversalité et la polyvalence, en l'absence de formation de ces derniers. Par ailleurs, l'intégralité des fonctions financières ne serait pas assumée par le service, notamment en matière de gestion de l'inventaire.

La formation

La formation des agents aux questions budgétaires et comptables et aux logiciels est limitée. Aucune impulsion n'est réellement donnée aux agents afin de permettre leur montée en compétence. Treize formations relevant de la thématique portant sur les volets budget, finances ont été recensées sur la période 2017-2021 sur l'ensemble des services, avec, pour la direction des finances, comme principal bénéficiaire le précédent directeur financier (quatre recensées) et non son équipe. Une seule formation interne au bénéfice des agents de la direction des finances a été citée, bien que le précédent directeur des finances ait été formateur lui-même au CNFPT.

S'agissant de l'outil informatique e-Sedit, parmi l'équipe comptable six agents ont suivi sur la période sur revue une formation au module marché (un jour) et au nouveau cadre budgétaire (deux jours) dispensée par l'éditeur, en 2020.

Il a été indiqué, pour la période récente, que « *les agents sont entrés dans une dynamique de formation afin d'appréhender de manière exhaustive les contours de leurs missions. Certains agents ont une maîtrise complète de leurs fonctions alors que d'autres sont toujours en phase de perfectionnement compte tenu de leur ancienneté relative dans le service. Cependant, l'intégralité des agents fait preuve d'un réel investissement dans l'exécution de leurs missions qui correspondent à leurs fonctions et à leurs grades* ». C'est ainsi principalement pendant l'instruction que des agents du service comptabilité ont été mobilisés pour en suivre¹²⁵.

Quant à la formation des élus, la commune a évoqué la possibilité d'assister à des journées « actualités » organisées par le CNFPT, sans les documenter, et sans indiquer si des

¹²³ Précédemment rattaché au DGA « soutien logistique ».

¹²⁴ Systèmes d'informations des ressources humaines et de gestion financière.

¹²⁵ Formation « Les bases des finances publiques », stage du 20 septembre au 11 octobre 2022 ; « Le passage à la nomenclature comptable M57 » du 12 au 19 octobre 2022.

élus y participaient effectivement. La matière budgétaire et financière n'est manifestement pas jusqu'à présent une priorité dans les axes de formations.

La documentation

La formalisation des procédures est rare. Pour la clôture de l'exercice, une seule note aux responsables de service datant de 2021 a été communiquée ; elle porte uniquement sur la date d'arrêt des engagements, fixée au 15 novembre. Il est indispensable que la commune procède à la mise en place de procédures écrites, simples, et claires, accessibles aux agents. Le document ne doit pas se résumer à l'exposé de la réglementation mais être traduit en un document opérationnel auprès des agents pour une mise en œuvre concrète. La diffusion de telles notes doit par ailleurs être assortie d'un accompagnement des agents pour une meilleure intégration des bonnes pratiques.

La seule note de service récente produite, datée du 19 mai 2022, a été établie par la direction des services techniques à l'attention de son seul personnel. De telles procédures mériteraient d'être portées et diffusées au niveau de la collectivité toute entière.

L'absence de contrôle de gestion¹²⁶ et de contrôle interne

L'unique poste prévu à l'organigramme au titre du « service contrôle de gestion » n'a jamais été pourvu jusqu'à sa suppression en septembre 2022. La fiche de poste du référent SIRH/SIGF lui confie la fonction de « contrôleur de gestion et référent informatique du SIRH et SIGF », avec notamment pour mission d'animer des réseaux de contrôleurs de gestion. La fonction de contrôleur de gestion n'est pas mise en œuvre, alors que la commune en reconnaît la nécessité.

Celle-ci n'a pas davantage mis en place de contrôle interne comptable et financier¹²⁷, qui pourrait pourtant lui être utile.

Les développements en termes de SIGF

La migration du CCAS sur l'application de la mairie date de la période d'août-septembre 2021. Elle permet une gestion harmonisée entre les deux structures.

Les évolutions apportées au système d'informations pour la gestion des finances et le déploiement du circuit dématérialisé sont récents : la migration vers une application web a débuté en juillet 2020, avec en parallèle une dématérialisation progressive de la chaîne comptable, quand bien même les applications existaient auparavant, ainsi que l'interfaçage avec l'application Hélios permettant de recueillir les données sur le paiement effectif.

¹²⁶ Système de pilotage visant à optimiser la performance des services.

¹²⁷ Selon le guide de la DGFIP de 2019, « la notion de contrôle interne désigne l'ensemble des dispositifs formalisés et permanents, décidés par la direction d'une entité et mis en œuvre par les responsables de tous niveaux, qui visent à maîtriser les risques liés à la réalisation des objectifs de l'entité. Le contrôle interne comptable et financier (CICF) vise plus spécifiquement la maîtrise des risques liés à l'objectif de qualité comptable. Il est également appelé « maîtrise des risques comptables et financiers ».

2.2.2 Une culture budgétaire lente à se diffuser au sein de la collectivité

2.2.2.1 Une association insuffisante des directions

La commune a mis en place des commissions thématiques, parmi lesquelles une commission « Affaires générales/Finances/Économie et développement¹²⁸. De façon surprenante, elle présente sur certains points une gestion « artisanale ». Selon le directeur général des services, *« il n'existe aucun outil formalisé de pilotage, dans la mesure où les données ne sont pas fiables »*.

L'élaboration d'une stratégie financière de moyen terme, fondée sur une programmation pluriannuelle des investissements et de fonctionnement, apparaît indispensable pour rétablir la sincérité et l'équilibre général du budget. Le cadrage donné dans l'avis budgétaire 2022 de la chambre constitue un outil utile.

Les directions opérationnelles apparaissent peu associées dans le processus budgétaire. Le lancement de la préparation des actes budgétaires ne fait pas l'objet d'un chantier structuré et partagé. Il n'a été produit aucune note de recueil de besoins adressée aux services, ni pour le budget primitif, ni pour les décisions modificatives. Il a été indiqué que les prévisions étaient réalisées sur la base de la consommation de l'année précédente. Ce manque d'association nuit à la préparation budgétaire : y compris sur la période récente (2020), il apparaît que les directions opérationnelles sont susceptibles de mettre en œuvre des décisions nécessitant des crédits supplémentaires sans concertation préalable avec les directions fonctionnelles supports. À titre d'illustration, la paie de juillet 2020 a enregistré une augmentation liée à l'avancement des non-titulaires alors que cette prévision n'avait pas été intégrée dans les prévisions du budget primitif voté le même mois. Il en a résulté un besoin d'abonder le budget par décision modificative.

Il en va de même avec les établissements publics rattachés : en septembre 2022, la caisse des écoles a voté un budget supplémentaire de 450 000€ pour assurer la paie d'agents en contrats d'insertion recrutés pour un nombre supérieur au nombre d'emplois créés par délibération. Or, c'est la commune qui, par la subvention de fonctionnement qu'elle lui verse, finance les dépenses de personnel de la caisse des écoles. Pourtant elle n'a pas été consultée en amont et subit son budget plus qu'elle ne le pilote.

2.2.2.2 Une information incomplète des élus

L'article L. 2312-1 du CGCT impose au maire de présenter au conseil municipal, dans un délai de deux mois précédant l'examen du budget, un rapport portant sur les éléments suivants : les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que sur la structure et la gestion de la dette, d'abord, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs, ensuite, en précisant notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail. Le rapport du DOB de 2017 est détaillé sur certaines thématiques mais reste

¹²⁸ Délibération n° DGS/SRJ/18/010 du 15 février 2018 et délibération n° DGS/SRJ/20/022 du 30 juillet 2020.

parcellaire sur les autres¹²⁹. Il est difficile dans ces conditions de pouvoir considérer que les élus sont suffisamment éclairés pour un débat efficace.

La chambre invite la commune à enrichir dès la préparation budgétaire 2023 son rapport de débat d'orientations budgétaires afin d'améliorer l'information de l'assemblée délibérante sur les engagements pluriannuels et les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes conformément à ce que prévoient les textes.

La chambre recommande à la commune de rationaliser son organisation et sa gestion financières par la mise en place de procédures écrites, notamment dans le cadre d'un règlement budgétaire et financier pour en assurer ensuite la mise en œuvre par l'ensemble des services.

Recommandation n° 9 : Élaborer, avant juin 2023, un règlement budgétaire et financier pour en assurer ensuite la mise en œuvre par l'ensemble des services.

2.2.3 Des modalités contestables de reprise du résultat du budget annexe de l'eau

La commune n'a pas transmis de rapport de la CLECT¹³⁰ ni les procès-verbaux de mise à disposition par la commune à la CINOR des biens nécessaires à l'exercice des compétences transférées depuis le 1^{er} janvier 2017, en indiquant qu'elle n'était pas en possession de ces éléments. La commune a, toutefois, présenté à son conseil municipal du 12 décembre 2022, le rapport de la CLECT suite au transfert de la compétence eau, effectif depuis le 1^{er} janvier 2020. Celui-ci, devrait conduire à une réduction du montant de l'attribution de compensation versée à la commune destinée à compenser les transferts de charges, à hauteur de 191 000 € pour l'exercice 2022 et 382 000 € pour 2023.

Depuis 2014, la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle II, impose aux collectivités le respect de performances minimales, à savoir un taux de rendement de 85 %. Dans le cas contraire, la collectivité dispose de deux ans pour mettre en place un plan d'action de lutte contre les fuites. Pour tenir compte des contextes territoriaux, l'objectif peut être ajusté. Au moment du transfert de compétence le taux de rendement du réseau d'eau de la commune est de 60,1 % en 2019, soit plus de dix points en-dessous de l'indicateur Grenelle 2 ajusté pour Sainte-Marie (72,8 %). Dans sa publication « Les chroniques de l'eau »¹³¹, l'office de l'eau de La Réunion considère que les services de distribution d'eau de la commune de Sainte-Marie pour 2020 (dernière donnée connue) présentent un « mauvais » niveau de performance.

En dépit de cette situation, une partie de l'excédent du budget annexe de l'eau 2018, soit 1,35 M€, a été transféré au budget principal en 2019 alors même que la commune connaissait des difficultés financières. L'article R. 2221-48 du CGCT encadre le transfert des excédents

¹²⁹ Il ne développe par exemple que partiellement la question de l'IFSE et est totalement muet sur les autres lignes de rémunérations. Il fixe un objectif en nombre d'effectif au 1^{er} janvier 2020, mais sans chiffrage de l'évolution prévisionnelle de la dépense associée, et ne fait ni mention des avantages en nature, ni du temps de travail. Sur les projets d'investissement, le DOB 2017 évoque une enveloppe et cite les grands projets, sans chiffrage (même en grande masse) en dépenses ou en recettes pour l'exercice et les suivants.

¹³⁰ Commission locale d'évaluation des charges transférées.

¹³¹ Office de l'eau, *Les chroniques de l'eau*, n° 129, 13 septembre 2022.

des services publics industriels et commerciaux au budget principal, à savoir, uniquement si les investissements nécessaires au service ont été préalablement réalisés.

Ce transfert de 1,35 M€ avait pour objet de permettre l'inscription d'une subvention pour combler le déficit de son CCAS. Le transfert a été validé par le conseil municipal le 4 novembre 2019 et une subvention exceptionnelle à hauteur de 1,2 M€ accordée au CCAS le même jour¹³². Les délibérations ont été enregistrées en préfecture, sans observation particulière, et les mouvements budgétaires et comptables réalisés.

L'année suivante, l'excédent de fonctionnement et l'excédent d'investissement constatés au budget annexe de l'eau ont aussi été transférés au budget principal, sans écriture budgétaire cette fois-ci. Une partie a été conservée par la ville de façon à honorer des factures de la CISE en matière de travaux à hauteur de 0,9 M€. L'excédent résiduel d'investissement, pour un montant de 0,47 M€, devait être transféré à la CINOR mais l'opération budgétaire et comptable n'a pas été réalisée. Faute de transfert des crédits afférents, la CINOR a décidé en 2022 de procéder à une compensation en trésorerie sur un remboursement d'échéances prévues par ailleurs. Des crédits en régularisation ont été inscrits par la commune dans le cadre de la décision budgétaire modificative n° 1 votée en septembre 2022.

La chambre en conclut que la commune n'a pas procédé aux investissements nécessaires à l'amélioration de la performance du réseau de distribution d'eau potable conformément aux objectifs fixés par les articles D. 213-74-1 du code de l'environnement et L. 2224-7-1 du CGCT.

2.2.4 Un défaut majeur de comptabilité d'engagement

La commune présente des manquements à des obligations et principes fondateurs de la comptabilité publique qui lui sont préjudiciables.

Les textes prévoient que les collectivités territoriales ont l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement des dépenses¹³³. Le contrôle budgétaire a été l'occasion de constater que des restes à réaliser (RAR) inscrits en dépenses comme en recettes ne pouvaient être justifiés par la collectivité. Le vote du compte administratif 2021 et du budget primitif 2022 ont été l'occasion pour la commune d'annoncer une somme de 6,17 M€ n'ayant pas été comptabilisés en 2021, notamment pour des questions de dépassement des autorisations budgétaires. Pour une partie des RAR la commune, à tort, se fonde sur le total des montants prévus pour une opération et/ou sur les crédits ouverts, de façon déconnectée avec les engagements juridiques effectivement pris.

Les dysfonctionnements relevés sont récurrents sur la période de janvier 2017 à fin novembre 2022.

¹³² Dans le cadre du rapport sur les orientations budgétaires 2019, le maire avait annoncé l'élaboration d'un plan pluriannuel d'apurement du déficit du CCAS sur quatre ans, avec « attribution d'une subvention exceptionnelle de la commune de 800 000 € versée sur quatre années à part égale ».

¹³³ L'article L. 2342-2 du CGCT dispose que « le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses. » et l'article R. 2311-11 du même code précise que « (...) Les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. (...) Les restes à réaliser de la section de fonctionnement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées ainsi qu'aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées. Ils sont reportés au budget de l'exercice suivant. ».

Selon l'article L. 2311-1 du CGCT, le budget constitue un acte de prévision mais aussi d'autorisation. Il présente un caractère limitatif en matière de dépenses. Les garde-fous y compris techniques pour respecter cette règle fondamentale n'ont pas été mis en place. Ainsi, l'outil de gestion financière est resté non bloquant jusqu'à récemment, les agents pouvant engager, sans limite, des crédits au-delà des crédits budgétaires votés. Le paramétrage a été indiqué comme modifié sur en juin 2022 à la suite des échanges dans le cadre de l'instruction du contrôle budgétaire de la chambre. En septembre 2022, des crédits ouverts apparaissant en négatif restaient toujours à corriger du fait de crédits antérieurs ; la commune a indiqué qu'elle corrigerait les inscriptions budgétaires pour combler les dépassements à l'occasion de la décision budgétaire modificative n° 2, qui était prévue d'être votée le 12 décembre 2022.

La problématique n'est pas restreinte à un service en particulier. Même au plus haut niveau de la hiérarchie, il est constaté des anomalies. Les mentions portées par un avocat à la fin de sa recommandation juridique le 12 janvier 2022 en sont une illustration : l'avocat demande au maire de « *bien vouloir procéder, par arrêté, à la régularisation de [sa] saisine* », pour un prix proposé dans ladite recommandation (donc sans tarif et volume horaires arrêtés préalablement), et « *pour un travail déjà accompli* ». Cet établissement de l'arrêté de désignation par le maire *a posteriori*, après service fait et facturation, et se vérifie pour au moins trois commandes à cet avocat soit un montant global de 13 094 €.

Il est observé à cette occasion que cette désignation par arrêté intervient en dehors de toute mise en concurrence. Les marchés de services juridiques sont soumis à un régime de mise en concurrence, certes allégé¹³⁴, mais le droit de la commande publique ne les exclut pas pour autant de cette obligation. Or, il n'a été recensé aucune procédure de mise en concurrence préalables aux désignations par arrêté des avocats chargés de représenter ou d'assister la commune en dépit d'un montant de dépenses enregistrées au compte 6227 de 0,15 M€ pour la période 2017-2021.

La comptabilité ne respecte pas l'indépendance des exercices : des écritures relatives aux exercices antérieurs sont passées sur l'année en cours faute d'avoir disposé des crédits budgétaires suffisants les exercices passés, ou de ne pas avoir eu connaissance, ou pris en compte, des engagements juridiques pris sur lesdits exercices passés.

Les opérations de rattachement de crédits à l'exercice appellent de nombreuses observations. Des charges ne sont pas rattachées à l'exercice concerné, faute de crédits budgétaires ouverts. En conséquence, les dépenses sont supportées sur les crédits budgétaires des exercices suivants. Des engagements de rattachement comprennent des dépenses portant sur des exercices antérieurs à celui auquel ces dépenses se rattachent (jusqu'à n-3 d'après les libellés). La commune ne respecte pas le principe de permanence des méthodes, en faisant varier le périmètre de ses rattachements. La sincérité du résultat s'en trouve altérée. Des rattachements sont opérés pour des dépenses pour lesquelles la facture est parvenue plusieurs mois avant la clôture de l'exercice et aurait dû faire l'objet d'un mandatement en cours d'année, après vérification du service fait. Les engagements de rattachements ne font pas l'objet d'un suivi de leur exécution : ils ne sont pas consommés rapidement. Certains ne sont pas consommés, ce qui permet de s'interroger sur la réalité du service fait. Le montant des rattachements en dépense connaît une croissance continue sur la période.

L'année 2021 enregistre plusieurs mandats pour des factures d'eau au titre du 3^{ème} et du 4^{ème} trimestre 2020. A ces mandats s'ajoute un rattachement de 0,97 M€ ayant pour objet les

¹³⁴ En vertu du 4° de l'article R. 2123-1 du code de la commande publique et depuis le 2 avril 2021 en vertu du 3° du même article.

consommations d'eau des 3^{ème} et 4^{ème} trimestre 2020 ». Il correspondrait, selon la commune, à la prise en compte de l'échéancier de paiement accordé par la CISE le 30 décembre 2021. Une liste des factures est annexée à cet accord ; elle recense les dates d'émissions des factures non réglées et leur montant (mais pas les références des factures). Au regard de ces dates et montants, une partie des factures recensées a déjà fait l'objet de mandats au cours de l'année 2021, et serait donc comptabilisée en doublon, avec, par suite, le risque d'un double décaissement, qui pourrait porter, selon la chambre, *a minima* sur dix mandats pour un total de près de 0,14 M€. Cette situation observée sur 2021, traduit un défaut de contrôle de prise en charge des factures.

La chambre invite la commune à apurer dans les meilleurs délais les écritures relatives à l'antériorité. Ce n'est qu'à cette condition que la commune pourra rétablir la sincérité des budgets futurs, en respectant le principe de l'annualité. Toutefois, il lui appartient de veiller à contrôler rigoureusement le bien-fondé des rattachements pris en charge.

Recommandation n° 10 : Mettre en place, dès 2023, une comptabilité d'engagement exhaustive respectant notamment les principes de rattachements à l'exercice et des restes à réaliser.

2.2.5 Une gestion des recettes défaillante

2.2.5.1 Les modalités de suivi et d'enregistrement des recettes

La commune ne dispose pas de documentation sur le suivi de la recette. Les modalités diffèrent selon la nature de la recette. La commune procède majoritairement par régularisation des sommes encaissées inscrites sur compte d'attente P503, qui font l'objet d'une transmission périodique par le comptable. Pour les recettes récurrentes et au montant stable, la direction des finances a indiqué émettre un titre global qu'elle émarge. Il en va ainsi notamment de l'attribution de compensation (dont le montant est inchangé depuis 2010) et de la dotation de solidarité communautaire. S'agissant des recettes d'Investissement, elles sont engagées en fin d'année en report à nouveau.

L'émission des titres de recettes (rejets et réémissions compris) est erratique d'un mois sur l'autre. Elle s'effectue tout au long de l'année mais se concentre sur la clôture d'exercice, et tout particulièrement au mois de décembre.

Tableau n° 9 : Écritures liées à l'émission de titres (en nombre)

	Budget principal			Budget annexe de l'eau		
	Nbre d'écritures décembre n	Nbre total d'écritures n	Taux écritures décembre / total n	Nbre écritures décembre n	Nbre total d'écritures n	Taux écritures décembre / total n
2017	511	1 865	27 %	29	69	42 %
2018	208	988	21 %	122	189	65 %
2019	261	1 980	13 %	70	162	70 %
2020	295	917	32 %			
2021	14 085	28 210	50 %			
2022	non connu	non connu	non connu			

Source : CRC, d'après les extractions de titres

Une grande variabilité est constatée d'un exercice à l'autre. Pour le budget annexe de l'eau, le mois de décembre 2019 enregistre le plus fort taux d'émission de titres ; il s'agit du dernier exercice de la compétence par la commune. Pour le budget ville, c'est l'année 2021 qui dénote par sa volumétrie : elle s'explique, entre autres, par le rattrapage d'émission de titres de restauration scolaire non effectuée les années précédentes.

2.2.5.2 Un défaut d'optimisation des recettes préjudiciable

S'agissant de l'investissement, la commune s'est privée, en partie, de la perception desdits co-financements, faute de mener ses projets à terme, faute parfois même tout simplement de présenter des bilans de réalisation à temps (caducité des subventions). Sur la dernière période, afin d'obtenir les subventions escomptées, la commune en est arrivée à dresser des états qui ne reflètent pas la réalité des sommes réglées en trésorerie : la commune a, sur la période récente (septembre 2022), envoyé au comptable pour signature, des états récapitulant des mandats 2021 afin d'obtenir du financeur la subvention correspondante¹³⁵. Or, une partie des mandats recensés n'avait pas donné lieu à paiement des fournisseurs. Le comptable a finalement attesté la dépense sous réserve, avec demande de paiement prioritaire formulé pour lesdits fournisseurs.

S'agissant des recettes de fonctionnement, la commune ne s'est pas non plus placée en mesure d'enregistrer, en budget et en trésorerie, les recettes nécessaires.

Elle s'est privée de la perception de produits de taxes dont le principe avait été acté dans le passé, qu'elle n'a pas cherché à récupérer ces recettes dès les exercices précédents.

Ainsi, les articles L. 2333-6 et suivants du CGCT offrent la possibilité aux communes d'instaurer une taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) frappant les supports publicitaires dans les limites de leur territoire. La commune de Sainte-Marie n'a pas mis en application cette taxe pourtant instituée depuis 2002¹³⁶. La commune a cherché à appliquer la TLPE à compter de 2023, mais n'a pas respecté le calendrier de délibération fixé par les textes¹³⁷. La préfecture, sollicitée tardivement par la commune pour pouvoir « par dérogation et à titre exceptionnel » délibérer en septembre 2022, a rendu finalement un avis défavorable et demandé le retrait de la délibération votée sans attendre la décision de la préfecture. Il était prévu que cette délibération soit retirée lors du conseil municipal du 12 décembre 2022. Si la commune souhaite instaurer cette nouvelle recette, elle devra veiller au respect du calendrier prévu pour son vote l'année prochaine.

En fiscalité, l'article 1383 du code général des impôts dispose que « *les constructions nouvelles, reconstruction et additions de construction à usage d'habitation sont exonérées de la taxe foncière sur les propriétés non bâties durant les deux années qui suivent celle de leur achèvement* ». Ce même article permet aussi à la commune de limiter l'exonération, de 40 % à 90 % de la base imposable. La commune avait fixé depuis 2001 l'exonération totale, et n'avait pas mis en œuvre cette possibilité de limitation jusqu'à récemment. Elle n'a pas répondu sur le

¹³⁵ Projets Desbassyns et travaux de menuiseries des écoles.

¹³⁶ Délibération n° DGS/02046 du 28 juin 2002 (non produite).

¹³⁷ Selon le CGCT, la commune peut fixer ou modifier, avant le 1^{er} juillet de l'année précédente, les tarifs de la taxe. Cette taxe n'est, selon l'analyse du contrôle de légalité, pas concernée par les possibilités de dérogation aux calendriers fixés par les textes.

manque à gagner de la commune. Elle a décidé par délibération du 2 septembre 2022 de limiter l'exonération, en faisant le choix de la limitation a minima, à savoir 40 % de la base imposable.

Pour des préoccupations d'ordre social, les tarifs de certaines prestations rendues sont restés inchangés depuis plusieurs années, 1€ l'entrée par adulte à la piscine municipale et 0,50 € pour les enfants, d'autres ont été diminués à l'instar des tarifs de restauration scolaire en 2019, que la commune n'a pas envisagé de modifier depuis¹³⁸.

Dès lors, la commune a contribué à la détérioration de sa situation financière ; elle n'a, en tous les cas, pas mis tous les moyens en œuvre pour optimiser ses ressources.

2.2.5.3 Le traitement inapproprié des impayés en matière de restauration scolaire

Sur l'exercice 2022, des titres sont émis au fil de l'eau pour la restauration scolaire. Cela n'a pas été le cas jusqu'à 2021 où la commune n'a procédé à aucune émission de titres, se privant des recettes correspondantes. En 2021, elle a effectué un rattrapage en émettant massivement des titres portant sur les exercices antérieurs (en remontant jusqu'à août 2016), pour un montant total de 1,5 M€. La réponse de la commune est que « *l'absence de compatibilité entre le logiciel financier et le logiciel de gestion des rationnaires n'a pas permis l'émission des titres de recettes* ». Le motif avancé le plus souvent est celui de l'impossibilité d'utiliser le logiciel dédié du fait de l'absence de paiement du prestataire. Cet argument n'a pas été documenté. La chambre s'étonne que la commune n'ait pas cherché un moyen alternatif de récupérer la recette, qui a pu représenter jusqu'à 0,37 M€ pour un an (montant du rattrapage au titre de l'année 2019).

La chambre a relevé par ailleurs que, dès la préparation du budget primitif 2022, la commune a inscrit une somme de 0,69 M€ pour des ANV au seul motif d'impayés prévisibles en matière de restauration scolaire. Or, la prescription des impayés de contributions des familles ou de prestations accessoires (cantine, internat, etc.) est de deux ans conformément à l'article L. 218-2 du code de la consommation. De plus, l'ANV est un moyen de sortir une créance des comptes, sur proposition du comptable, seul chargé du recouvrement, quand il est établi que le payeur est insolvable, après tentatives de recouvrement. La chambre s'interroge sur cette anticipation par la commune d'une perte de recettes massive, dès le budget primitif 2022, donc peu de temps après avoir enregistré lesdites recettes en comptabilité.

En effet, si les titres n'étaient pas fondés, ils n'auraient pas dû être émis. S'ils sont fondés, un temps raisonnable devrait être laissé pour tenter d'en obtenir le recouvrement. Or, la commune a commencé à procéder à des annulations nombreuses de titres quelques mois suivants, en 2022. Par ce mécanisme, elle a mis fin définitivement aux créances, de la même manière qu'elle accorderait une remise gracieuse, en dehors toutefois de toute délibération du conseil municipal sur ce point.

La chambre observe que ces recettes de rattrapage ont surtout permis d'alimenter la section de fonctionnement de plus d'un million d'euros en 2021, sans lesquelles le résultat de l'exercice aurait été déficitaire en fonctionnement. Ce jeu d'écritures a conduit à majorer le résultat 2021 et le bilan de l'exercice, altérant la sincérité des comptes.

¹³⁸ Pour l'année 2022/2023, la participation forfaitaire annuelle des familles est comprise, en fonction de leurs ressources mensuelles, entre 136 € à 450 € par enfant.

2.2.6 Des efforts tardifs à poursuivre et à développer

La commune connaît une dépendance aux financements extérieurs. Elle a longtemps bénéficié de co-financements généreux. En effet, les opérations qu'elle mène ne mobilisent, au moment de l'établissement du plan de financement, qu'une faible part de fonds propres. La commune a amorcé de multiples chantiers pour lesquels elle a bénéficié des acomptes ou avances de financement sans être en mesure de justifier l'aboutissement de travaux et la production de pièces permettant d'encaisser le solde des aides attendues. L'année 2022 marque un tournant avec l'annonce de la part des partenaires de la fin des prorogations successives accordées dans le cadre des conventions de financement, en particulier celles de la Région, l'un de ses plus importants soutiens financiers.

La commune n'a pas témoigné d'une action efficace en vue de rétablir la situation depuis le dernier rapport de la chambre et n'a pas mis en œuvre un plan d'économies en vue de reconstituer l'épargne de gestion comme il lui avait été recommandé. Elle a indiqué que « *dans le cadre du plan d'apurement du déficit budgétaire, la CRC a prévu des mesures de retour à l'équilibre et donc des mesures de reconstitution de l'épargne* ». Cette réponse illustre une position attentiste qui n'est pas satisfaisante : il appartenait à la commune, dès 2018, de redresser la situation.

Celle-ci n'a pas été en mesure d'indiquer si et à partir de quand une réflexion et des démarches ont été engagées pour fixer une priorisation des actions compte tenu de sa situation financière. Les réflexions précédentes concernant la situation de la collectivité sont, selon elle, erronées puisqu'elles s'appuyaient sur une situation comptable insincère. Elle se réfère donc, tout comme pour la reconstitution de l'épargne de gestion, au « point de départ d'une stratégie nouvelle », qu'est l'avis budgétaire transmis par la chambre en juin 2022.

La situation financière de la commune mériterait que soit engagé sans délai un travail de qualification et de priorisation de ses dépenses (dépenses obligatoires/contraintes, dépenses volontaires). Ce travail devra être exhaustif et chiffré, afin que les élus puissent décider en toute connaissance de cause des dispositifs qu'ils souhaitent maintenir et ceux sur lesquels une marge de manœuvre existe.

2.2.6.1 Un manque de visibilité pluriannuelle

Malgré ses grandes difficultés financières, la commune ne s'est pas dotée des outils nécessaires au suivi de sa situation financière. La sortie de ces impasses nécessite une actualisation de ses modes de gestion et des outils, sous réserve d'en assurer efficacement et finement le suivi. La commune avait initié une gestion des crédits par autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) en 2021 mais elle y a renoncé, selon elle, faute de financement extérieur.

En tout état de cause, le dispositif tel qu'adopté n'était pas opérant, puisqu'il est observé que la ventilation annuelle par crédits de paiements sur cinq ans (2021-2025) à hauteur de 22,25 M€ ne correspondait pas au montant de l'autorisation de programme à hauteur de 34,5 M€.

La commune souffre de l'absence préjudiciable d'une programmation pluriannuelle¹³⁹. Pour autant, la mise en place du dispositif des AP/CP, avec traduction dans l'outil financier, apparaît prématurée pour la commune compte tenu de la capacité des équipes à maîtriser les règles budgétaires et comptables de base. En revanche, la commune doit dès à présent renforcer la planification et se lancer dans la définition d'une programmation pluriannuelle exhaustive, qu'elle devra faire vivre et actualiser de façon périodique. En interne, cela nécessite la mobilisation et l'association de tous les services concernés, guidées par un portage politique et administratif ferme.

2.2.6.2 Des changements à engager sans tarder dans la gestion de la restauration scolaire

La commune ne s'engage pas dans une interrogation globale de ses dépenses, ou parfois de manière tardive ou avec parcimonie, alors qu'elle met en œuvre des dispositifs ou engage des chantiers coûteux en parallèle.

La chambre a pris connaissance, notamment au travers des procès-verbaux du comité technique, de l'existence d'un audit relatif à la restauration scolaire, réalisé par un prestataire en 2021 et faisant état de gaspillage alimentaire et autres dérives d'organisation, dont des faits de vol et de faux diplôme. Il en ressort que la cuisine centrale fabriquait une quantité de 4 300 portions tous les jours alors que l'effectif réel des enfants scolarisés était de 4 165¹⁴⁰ selon l'inventaire opéré par le consultant, soit 135 portions de plus par jour. La dépense pour les 19 170 portions fabriquées en surplus aurait représenté au moins 42 365 € par an. L'observation des pratiques réalisée sur seulement deux produits (desserts et produits protéinés) entrainerait, selon l'estimation du consultant, une perte moyenne annuelle de l'ordre de 205 000 €. Le consultant pointe également l'absence de connaissance de l'effectif des convives. Il indique sans détour que « le gaspillage est évident et visible » et évoque un surplus de portions adultes non expliqué certains jours¹⁴¹, sans pouvoir chiffrer le coût lié.

Les résultats de l'audit auraient donné lieu à compte-rendu auprès des cadres de la direction générale de l'époque et d'une élue sans toutefois avoir été présentés au conseil municipal. Le prestataire a, par ailleurs, été chargé par la suite d'animer diverses sessions de formation auprès des agents de la cuisine centrale. Concernant les faits de vol, un signalement aurait été effectué auprès du procureur de la République en 2021.

Dans sa réponse à la chambre, la commune, sur la base d'un travail initié à la rentrée scolaire de septembre 2022, a identifié un nombre de 401 élèves rationnaires qui n'étaient pas inscrits à la restauration scolaire, répartis sur dix-huit établissements (dont 73 élèves pour une école primaire). Elle a indiqué avoir adressé une demande de régularisation auprès des familles. Pour l'année 2022/2023, la participation forfaitaire annuelle des familles est comprise, en fonction de leurs ressources mensuelles, entre 136 € et 450 € par enfant. En considérant la participation la plus basse, l'absence de recettes annuelle pour ces 401 enfants est estimée au

¹³⁹ Pour l'AFD et la CDC en 2021, la non obtention des prêts est notamment motivée par son incapacité à produire aux établissements bancaires des documents justifiant sa demande d'emprunt (éléments prospectifs), et/ou une analyse de la situation de la commune.

¹⁴⁰ Estimation qui s'approche du nombre de 4 083 rationnaires réels en 2018 renseigné par le maire pour la CAF dans le cadre du dispositif de la PARS (document du 23 mai 2019) et de 3 657 rationnaires réels en 2019 (document du 19 novembre 2020).

¹⁴¹ Volume de 279 portions en plus pour le personnel pour la seule journée du 29 mars 2021.

minimum à 54 536 €. À cela s'ajoute la perte potentielle de recettes liées à la prestation d'aide à la restauration scolaire (PARS) versée par la caisse d'allocations familiales dans les départements d'outre-mer pour financer la restauration scolaire sur la base des seuls élèves scolarisés¹⁴². Le montant de la PARS allouée étant calculé à partir du nombre de rationnaires déclarés, tout absence de comptabilisation d'effectif constitue une perte de recettes pour la commune. A raison d'une contribution forfaitaire de 1,91 €, sur la base du nombre de jours consommés en 2019¹⁴³, le manque à gagner pourrait s'élever à 0,1 M€. La CAF de La Réunion précise, en réponse à la chambre, qu'en l'absence de toute déclaration et demande de révision par la commune de ses droits à la PARS, la CAF ne pouvait procéder à une régularisation et n'est pas en mesure de verser d'éventuels rappels à ce titre compte tenu de la clôture des exercices comptables concernés.

Les services municipaux envisagent une réorganisation de la cuisine centrale par externalisation de sa gestion sous forme d'une délégation de service public, en réaffectant ses agents dans des services actuellement sous-dotés, comme dans les cantines ou établissements scolaires. Aucune échéance n'a été précisée concernant sa mise en œuvre, d'autant que le projet suscite des tensions et oppositions en interne relayées notamment par les représentants du personnel au sein du comité technique.

Enfin, la chambre a constaté qu'à défaut de pouvoir transmettre les livrables définitifs de l'audit, la commune ne peut justifier de l'intégralité du service fait par le prestataire, pourtant rémunéré dans sa totalité au titre de cette mission. Les paiements ainsi opérés à son profit n'apparaissent pas complètement justifiés.

2.2.6.3 D'autres efforts engagés à poursuivre

La direction des services techniques a fait part de possibilités d'optimisation et de recherches d'économies envisagées, avec une mise en œuvre affirmée au 1^{er} janvier 2023. Il en va ainsi, au regard des différents corps de métiers dont la commune dispose, de l'idée de mobiliser ses ressources internes (développement des agents polyvalents) afin de diminuer le recours à des prestataires extérieurs, notamment pour les interventions de premier niveau. Elle s'engage aussi à un resserrement des astreintes et des heures supplémentaires. La chambre espère que ces réorganisations de la DST auront de meilleurs effets que la précédente réalisée en 2018. Elle s'interroge, toutefois, sur la faisabilité effective, et à court terme, notamment en matière de contrôle du temps de travail, en l'absence d'un outil de contrôle automatisé opérationnel et de l'éclatement géographique des équipes sur le territoire.

En fonctionnement, la commune a déjà acté de moindres dépenses. Elle a ainsi décidé du non-remplacement des départs à la retraite, confirmé à la suite des orientations proposées par la chambre dans son avis budgétaire de juin 2022. Elle a aussi mis fin en 2020 à l'indemnité de frais de représentation des DGA et DGS, à défaut d'avoir procédé à la révision à la baisse des enveloppes indemnitaires des catégories A et B. Cette indemnité a représenté une dépense de totale de 46 459 € jusqu'à 2020.

D'autres dépenses pourraient être interrogées à l'aune de la situation financière de la commune : l'allocation d'indemnités au maire pour frais de représentation est une possibilité offerte par l'article L. 2123-19 du CGCT, dont la collectivité fait toujours usage. Fixée par le conseil municipal à hauteur de 800 € par mois (soit 9 600 € en année pleine), la dépense

¹⁴² Convention triennale 2019-2021 signée le 22 mai 2019.

¹⁴³ 135 jours - L'année 2020 n'étant pas représentative, à cause de l'épidémie de covid 19.

cumulée de 2017 à 2021 s'élève à 45 600 €. Par délibération du 5 juillet 2020, le conseil municipal a également fixé les indemnités de fonctions des élus, dont l'enveloppe indemnitaire globale représente 21 469 € en 2020, proche du maximum prévu par la réglementation.

Dans le cadre de la décision budgétaire modificative n° 1 votée en septembre 2022, la commune a revu à la baisse les inscriptions budgétaires pour les subventions aux associations, qui constitue jusqu'à présent une part conséquente des dépenses de fonctionnement de la commune. Toutefois, la chambre relève que là encore, le travail de priorisation et d'harmonisation des pratiques pourrait être renforcé. Ainsi en va-t-il en matière d'associations sportives, où malgré les difficultés de la commune, l'aide versée à une seule des 38 associations bénéficiaires, dont le président est par ailleurs élu de la commune, représente plus de la moitié du montant total des subventions versés à ces organismes¹⁴⁴. Si le choix d'aider le secteur associatif relève de la collectivité, il appartient aux organismes financés par celle-ci de rechercher également des soutiens extérieurs.

Enfin, sur la période 2017-2021, la commune a mandaté un montant de 15,4 M€ au bénéfice du CCAS qui lui est rattaché. Elle a notamment été amenée à combler le déficit de l'établissement public par la reprise du résultat excédentaire 2018 du budget annexe de l'eau précédemment évoquée.

2.3 Des difficultés de trésorerie récurrentes

Au vu de l'impasse sur les exercices 2021 et 2022, une impulsion a été donnée, à grands renforts de communication, dans la perspective d'une « mise en ordre ». Si les intentions sont louables, la prise de conscience et la mobilisation sont tardives. La commune s'est présentée à la préfecture fin 2021, en indiquant être en « quasi cessation de paiement ». Elle présentait alors, pour plusieurs millions d'euros, des échéanciers pour le règlement de certaines dettes, des mandats restant non décaissés, et des dépenses même pas mandatées.

2.3.1 Les échéanciers obtenus auprès des créanciers

Déjà sur la période précédente, la commune avait bénéficié d'un échéancier de paiement auprès du Sidélec pour un montant de 895 834 €, relatif à des facturations 2014-2016. Cet échéancier engageait la commune à des décaissements de trésorerie jusqu'à l'exercice 2019 inclus¹⁴⁵. En plus de l'obligation faite pour l'avenir de consacrer une trésorerie de 0,6 M€ (2017-2019), la commune a aussi procédé à un échelonnement des mandatement sur les exercices 2017 et suivants, amputant d'autant les crédits ouverts de chacune de ces années. Enfin, parce que l'échéancier n'a pas été respecté, la somme de 87 132 € fixée pour 2019 a dû faire l'objet d'une comptabilisation, sur demande de correction des insincérités par la chambre à la suite du contrôle budgétaire mené en 2022.

Les échéanciers en vigueur en 2022 concernent le SDIS (participation 2022 : 0,99 M€ en douze échéances jusqu'au 31 décembre 2022), la CISE (arriérés de factures d'eau potable

¹⁴⁴ USSM bénéficiaire de 130 000 € de subvention votée en septembre 2022 sur un montant total de 250 595 €.

¹⁴⁵ 0,269 M€ en 2016, 0,220 M€ en 2017, 0,320 M€ en 2018 et 0,087 M€ en 2019.

– remontant pour certaines à mai 2017 - pour 1 M€ en douze échéances jusqu’au 31 décembre 2022) et la CGSS (arriérés de cotisations patronales avec majorations de retard pour un montant de 4,8 M€ en 38 échéances d’août 2021 à septembre 2024). À fin 2022, ces échéanciers sont respectés.

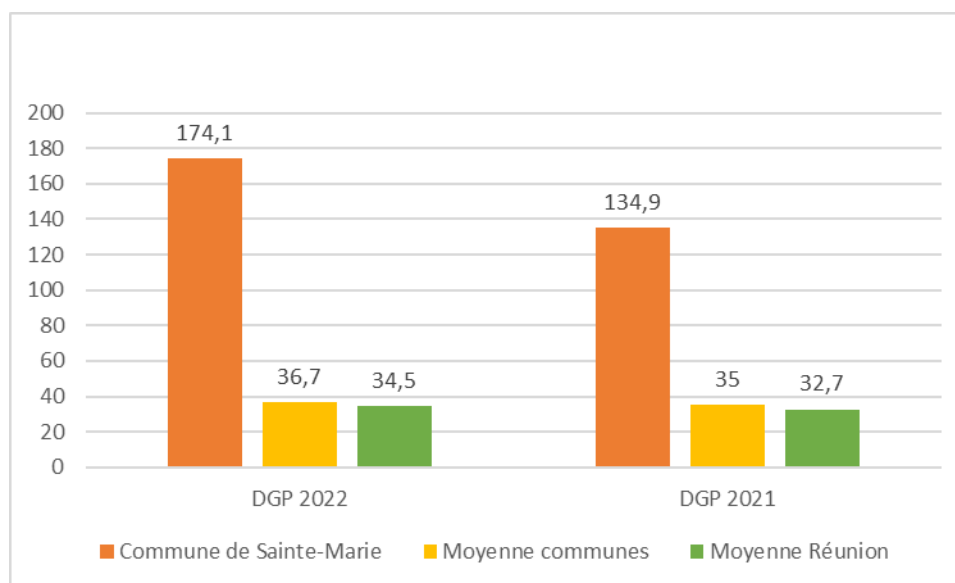
Cependant, la commune n’a pas tiré toutes les leçons des désordres précédemment relevés par la chambre alors que le maire, alerté chaque année sur la persistance d’indicateurs dégradés pour sa commune, était invité, par lettre co-signée du préfet et, de la DRFiP, à se présenter à une rencontre, afin d’évoquer des pistes de redressement durables. Avant 2021, la commune n’a jamais donné suite à ces invitations. Elle a fait fi du dispositif permettant l’examen, de façon préventive, des difficultés financières.

Concernant les études et audits internes ou externes portant sur les sujets budgétaires et financiers, la commune n’a produit qu’une seule analyse rétrospective. La commune a fait appel à un prestataire extérieur et amené la chambre à intervenir dans le cadre du contrôle budgétaire. Elle a pris l’attache de ses fournisseurs pour recenser les dettes dues, contacté les établissements bancaires auxquels elle est liée pour clarifier la situation des emprunts. Le chantier, amorcé, vise d’abord à estimer le passif avant de pouvoir apurer ce passif.

2.3.2 Des retards de paiements importants

Aux termes des articles L. 2192-12 et 13 du code de la commande publique, le retard de paiement est constitué lorsque les sommes dues au créancier, qui a rempli ses obligations légales et contractuelles, ne sont pas versées par le pouvoir adjudicateur à l’échéance prévue au marché ou à l’expiration du délai de paiement. Dès le lendemain de l’expiration du délai de paiement ou de l’échéance prévue par le marché, le retard de paiement fait courir, de plein droit et sans autre formalité, des intérêts moratoires. Il ouvre également droit à une indemnité forfaitaire de recouvrement et, le cas échéant, à une indemnisation complémentaire à verser au créancier. La date de réception de la facture du fournisseur fait courir le délai maximal de paiement de 30 jours, couvrant à la fois l’intervention de l’ordonnateur et du comptable.

Pâtissant des dysfonctionnements relevés, le délai global de paiement (DGP) 2022, arrêté au 31 août 2022, connaît une dégradation de 29 % par rapport à celui de l’exercice 2021, bien plus forte que celle constatée au niveau du territoire. Si la procédure de contrôle budgétaire sur saisine du préfet, mise en œuvre au 2^{ème} quadrimestre 2022 peut expliquer en partie cette dégradation, elle ne saurait être la seule explication puisque le décaissement est déconnecté du mandatement. Seulement 8,5 % des paiements sont, au 31 août 2022, réalisés à 30 jours. La commune présente le délai global de paiement le plus long de toutes les collectivités réunionnaises. Avec un paiement à plus de 174 jours, il est presque six fois supérieur au délai réglementaire et presque cinq fois supérieur à la moyenne des communes réunionnaises.

Graphique n° 2 : Délai global de paiement 2021 (exercice clos) / 2022 (au 31/08) en nombre de jours

Source : CRC, d'après DRFiP4

Malgré le volume des retards de paiement, la comptabilité de la commune n'enregistre qu'un volume d'intérêts moratoires au compte dédié (compte 6711) de 0,054 M€ entre 2017 et 2021.

La commune a indiqué bénéficier d'un interfaçage avec la plateforme de dépôt des factures Chorus depuis septembre 2020, ce qui permet à ces factures d'arriver directement dans l'outil SIGF de la commune. Cette amélioration technique génératrice de gain de temps et l'exhaustivité permise par cet interfaçage sont malheureusement encore mises à mal par le circuit de la collectivité.

Selon l'état « Factures à traiter » produit le 27 septembre 2022, la commune a en stock 365 factures pour un total de 0,7 M€ qui ont été rapprochées en comptabilité par l'équipe de la direction des finances diffusées aux services opérationnels mais non traitées par ces derniers pour permettre le mandatement et le décaissement auprès des 90 fournisseurs concernés. Sur ce volume, presque 20 % (67 factures) représentant une somme de 0,1 M€ ont leur délai global de paiement dépassé, à fin décembre 2021 pour les plus « récentes », jusqu'à mars 2020 pour les plus anciennes. Le stock de factures en attente et leur ancienneté n'ont pas été expliqués.

L'interfaçage avec l'application Hélios permettant de recueillir les données sur le paiement effectif a été indiqué comme mis en place en 2020. Manifestement, au regard des errements constatés sur l'absence de décaissement partiel des mandats de paie, cet outil ne paraît pas suffisamment exploité pour aider la direction des finances dans le traitement des factures en attente.

2.3.3 L'absence de pilotage de la trésorerie

La gestion non maîtrisée de la trésorerie a notamment conduit la commune à prendre la décision de mettre à l'arrêt à l'été 2022 les travaux de construction de la cité administrative à Beauséjour, objets de marchés publics. Dans son rapport sur les orientations budgétaires 2018, le maire annonçait pourtant une fin de chantier pour 2020.

La ville de Sainte-Marie accumule des anomalies : décaissé non mandaté (emprunts de l'eau), mandaté non décaissé (y compris des mandatements d'office), non mandaté non décaissé (donnant lieu, éventuellement, à demandes de mandatements d'office), et pas même engagé (voir dettes révélées par le cabinet en 2020 et celles révélées à l'occasion de l'avis budgétaire rendu par la chambre régionale). Les absences de versement conduisent les partenaires et prestataires à solliciter le cas échéant la préfecture pour mandatement d'office.

La préfecture est périodiquement saisie de demandes de mandatement et/ou de paiements par des tiers. Au 5 septembre 2022, la préfecture a recensé 35 demandes « admissibles » depuis 2017 pour un total de 2,6 M€.

Lorsque les mandatements d'office interviennent, ils ne sont pas toujours suivis de décaissement effectif.

Ces impayés sont susceptibles d'engendrer des frais supplémentaires. Dans le cas d'une entreprise, la commune s'exposait non seulement au versement des sommes de 122 795 € et 113 403 € en règlement du marché de travaux, mais également au versement des indemnités forfaitaires de 40 € par facture non réglée et les intérêts moratoires, auxquels s'ajoutait encore une somme de 2 000 € au titre des dispositions de l'article L. 761-1 du code de justice administrative.

La priorisation annoncée par la commune est la suivante : « *Traitements des employés communaux et charges sociales, remboursement des échéances d'emprunt, prélèvement par débit d'office, paiement des fournisseurs, avec priorité aux fournisseurs de la restauration scolaire* ». Ainsi, après les dépenses obligatoires, la commune se concentrerait sur les dépenses liées au service public. Seulement, cet ordre ne se vérifie pas exactement dans les faits, certains partenaires ou prestataires bénéficiant de paiements réguliers.

La collectivité s'est abstenue au cours de l'année 2020 de faire procéder au décaissement des cotisations patronales et sociales. La suspension des décaissements a été à la seule initiative de la commune. Selon la caisse générale de la sécurité sociale (CGSS) de La Réunion, des mises en demeure ont été automatiquement expédiées dès que le non-paiement des cotisations a été constaté. La commune indique avoir saisi les services de la CGSS pour signaler les impayés fin octobre 2020. La commune a également pris l'attache de la trésorerie pour connaître le volume de cotisations en instance de paiement ; dans ces échanges de courriels d'octobre 2020 le précédent DGS a été sollicité pour indiquer les priorités de règlement des cotisations. La question n'a toutefois pas été réglée immédiatement. L'état des débits à la date du 21 janvier 2021 établi par la CGSS fait état d'un montant de 2,82 M€ au titre des cotisations patronales et de 1,89 M€ au titre des cotisations salariales (hors majorations de retard). La CGSS a demandé début 2021 que la commune procède au règlement en urgence d'une partie des sommes dues. La demande de priorisation de la mise en paiement des mandats, pour la partie salariale, a été réalisée le 8 février 2021. Le reliquat fait l'objet d'un accord d'échéancier octroyé en août 2021, toujours en cours d'exécution.¹⁴⁶

Par la suite, par courrier du 28 octobre 2021, la commune a sollicité une remise gracieuse sur les pénalités (0,09 M€) en avançant que « *dans ce contexte de crise sanitaire et*

¹⁴⁶ Échéancier et cotisations de l'année respectées selon la CGSS, hors une majoration de 33 313 € (période de janvier et d'avril 2022), en cours de traitement pour remise gracieuse ; de nouvelles majorations de retard ont été notifiées pour septembre 2021 et octobre 2022 à hauteur de 69 381 € dont une partie a fait l'objet d'une demande de remise, en cours de traitement.

économique, la collectivité a traversé tout au long de l'année 2020 une période budgétaire difficile. (...) il s'agit de difficultés ponctuelles de trésorerie que la collectivité s'efforce de gérer au mieux dans un contexte économique fragile ». La commune s'est également vue notifier des majorations de retard par l'Ircantec la même année (6 150,92 € et 3 351,97 €¹⁴⁷) pour défaut de paiement des cotisations sociales dans les délais réglementaires, pour lesquelles elle a également demandé une remise gracieuse. La chambre observe que sur la période où les cotisations n'étaient pas versées, la commune permettait le décaissement d'autres dépenses, telles celles liées à l'acquisition d'illuminations de Noël, facturées à hauteur de 160 279 € et payées en juin soit moins de trois mois plus tard.

Les cotisations salariales et patronales relèvent des dépenses obligatoires et n'auraient pas dû faire l'objet d'une suspension ni d'une priorisation dans le décaissement.

Les cotisations ne sont pas la seule dépense obligatoire qui n'a pas été suivie de décaissement dès prise en charge du mandat. Tel est le cas également de l'exécution d'une décision de justice du 31 janvier 2020 en faveur d'un agent. Le mandatement de cette dépense, déjà intervenu tardivement le 15 septembre 2020, n'a été suivi d'un décaissement que le 20 novembre suivant, le DGS, alors en fonction, ayant indiqué à l'intéressé qu'une telle dépense ne constituait pas une priorité au regard d'autres frais à régler tels que le carburant ou la restauration scolaire.

En l'absence d'instructions de l'ordonnateur le comptable applique, par principe, le règlement au fil de l'eau des mandats qui lui parviennent. Les échanges par mail afin d'assurer la traçabilité des ordres donnés ont été exigés par le comptable précédent. Il ne relève pas de la compétence du comptable de choisir les décaissements à réaliser en cas de difficulté de trésorerie, et de son côté la commune ne s'est pas emparée rigoureusement du sujet.

La situation tendue en matière de trésorerie n'est pas nouvelle. D'après la commune, le comptable aurait indiqué en 2021 que depuis son arrivée en 2018, la commune n'a jamais eu la trésorerie suffisante pour permettre le paiement de ses mandats. La commune explique cette situation par le fait que *« de manière générale, il faut relever que le niveau des dépenses n'est pas en adéquation avec le niveau des recettes de la collectivité. Il y a un réel effet de ciseau en la matière »*. A l'occasion du premier entretien mené avec l'ancien ordonnateur, ce dernier a indiqué que la situation tendue *« a toujours existé »*, et que la commune *« anticipait sur de l'argent [qu'elle] n'avait pas dans les caisses »*.

La commune ne fait plus usage des lignes de trésorerie que lui offrent six de ses emprunts, au motif avancé qu'elle ne serait plus en capacité de porter le solde à 0 au 31 décembre de l'année. Les intérêts liés à ces emprunts avec ligne de trésorerie s'établissent à 0,06 M€ au compte administratif 2021. Pourtant, la trésorerie de la collectivité n'est pas à zéro : la commune maintient un seuil positif qui pourrait, par un suivi fin, être optimisé. La prudence voire la frilosité pour réaliser des décaissements plus poussés lorsque la collectivité a la connaissance de rentrées proches n'est pas compréhensible, pas plus que n'est compréhensible la priorisation donnée à certains mandats.

¹⁴⁷ Remise gracieuse acceptée pour la majoration de 3 351,97 €.

Tableau n° 10 : Trésorerie nette au 31 décembre (en euros)

	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	980 109	1 301 924	-232 481	-408 193	-2 309 171
- Besoin en fonds de roulement global	892 584	1 106 837	-1 152 955	-3 300 111	-3 677 785
=Trésorerie nette	87 525	195 087	920 474	2 891 918	1 368 614
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	<i>0,7</i>	<i>1,4</i>	<i>6,4</i>	<i>20,9</i>	<i>10,0</i>

Source : comptes de la commune

La commune ne dispose pas de trésorerie structurée ou anticipée. Elle a indiqué réaliser un suivi de sa trésorerie « *de manière empirique en relevant à la main les dates d'encaissement des recettes sur une feuille de papier* ». Cette pratique, encore une fois, « artisanale » n'est pas à la hauteur des difficultés et des enjeux auxquels la ville est confrontée. Elle subit sa trésorerie sans pilotage. La chambre lui recommande de mettre en place un suivi plus rigoureux et régulier de celle-ci en catégorisant et priorisant ses dépenses dans le cadre d'arbitrages budgétaires préalables.

Recommandation n° 11 : Mettre en place, avant juin 2023, un suivi plus rigoureux et régulier de sa trésorerie en priorisant ses dépenses.

2.4 Une absence d'épargne de gestion

Le budget de la commune de Sainte-Marie est constitué jusqu'en 2019 d'un budget principal et de deux budgets annexes : eau et pompes funèbres. Il a été mis fin au budget annexe de l'eau avec le transfert de la compétence au 1^{er} janvier 2020. Le montant du budget des pompes funèbres, au demeurant non mouvementé, étant peu significatif¹⁴⁸, l'analyse de la situation financière ci-après porte donc uniquement sur le budget principal.

Méthodologie

Compte tenu des errements relevés en matière de fiabilité, reproduits d'un exercice sur l'autre, de l'incapacité admise par la commune de produire une année reconstituée, le choix a été fait de ne pas opérer de retraitements sur les exercices clos.

Notamment, les rattachements à l'exercice, qui ne respectent pas le principe de permanence des méthodes (leur périmètre varie d'une année sur l'autre, notamment au gré des capacités budgétaires) et peuvent contenir en leur sein des dépenses relevant d'exercices encore antérieurs, ne permettent pas une analyse en détail des lignes. Une vision globalisée sur cinq années permet d'en apprécier la composition.

¹⁴⁸ 0,014 M€.

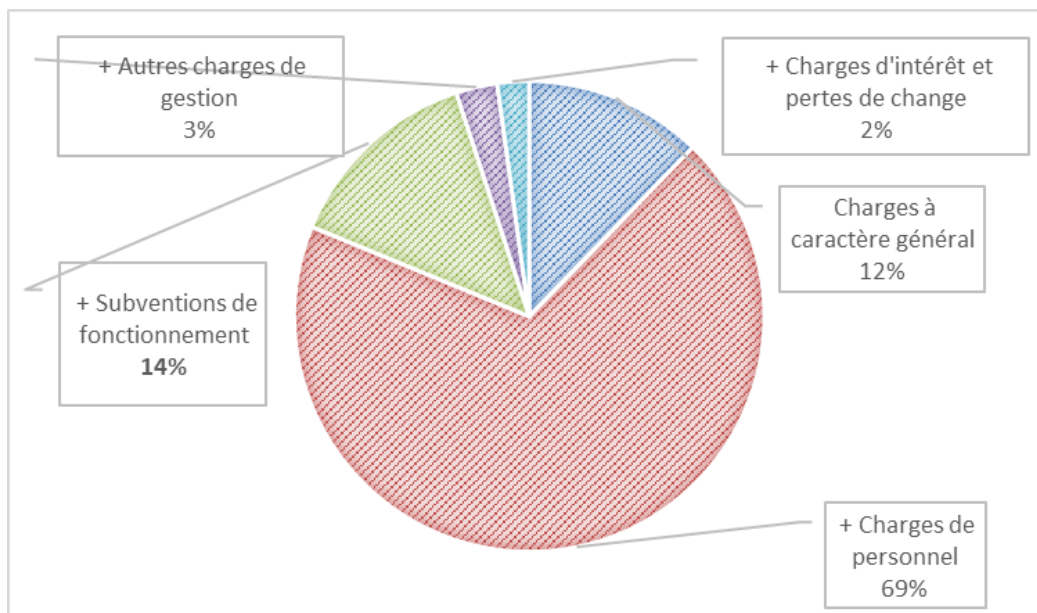
Les éléments présentés ci-après sont issus des comptes de gestion, définitivement arrêtés. Les inscriptions « de rattrapage » opérées au budget primitif et dans la décision budgétaire modificative n° 1 pour l'exercice 2022 constituent des données prévisionnelles qui ne sont pas entièrement exécutées et n'ont, de ce fait, pas été intégrées dans l'analyse. Toutefois, leur incidence n'est pas négligeable. Ainsi, à titre d'illustration, la commune a estimé devoir inscrire au budget primitif 2022 en rattrapage au titre d'exercices antérieurs des charges à caractère général une somme de 1,7 M€ qui aurait dû, sous réserve de la réalité du service fait¹⁴⁹ relever de l'exercice 2021 voire des années encore antérieures. Il en résulte que les évolutions observées entre janvier 2017 et fin novembre 2022, dont certaines diminutions dans les masses en 2021, peuvent n'être qu'apparentes.

L'analyse financière réalisée dans ces limites permet déjà d'observer une situation financière très préoccupante. Une faible augmentation des recettes de fonctionnement couplée à des dépenses de fonctionnement non maîtrisées n'a pas permis de dégager les financements suffisants pour couvrir les dépenses d'investissement.

2.4.1 Des charges de gestion insuffisamment maîtrisées

Les charges de gestion courantes s'établissent à 49,7 M€ en 2021 contre 49,1 M€ en 2017. Les fluctuations dans les exécutions budgétaires enregistrées aboutissent à ce que la dépense moyenne par année sur cette période s'établisse à 50,1 M€. La structure de coût des charges de gestion courante est *quasi* inchangée sur la période. Elle est présentée ci-après pour l'exercice 2021.

Graphique n° 3 : Structure de coût des charges de gestion courantes 2021 (en euros)



Source : CRC, d'après les comptes de la commune

¹⁴⁹ Voir les réserves émises dans l'avis budgétaire de juin 2022.

La masse salariale constitue le premier poste de dépenses. Les subventions de fonctionnement constituent depuis l'exercice 2019 le second poste de dépenses, avant les charges à caractère général.

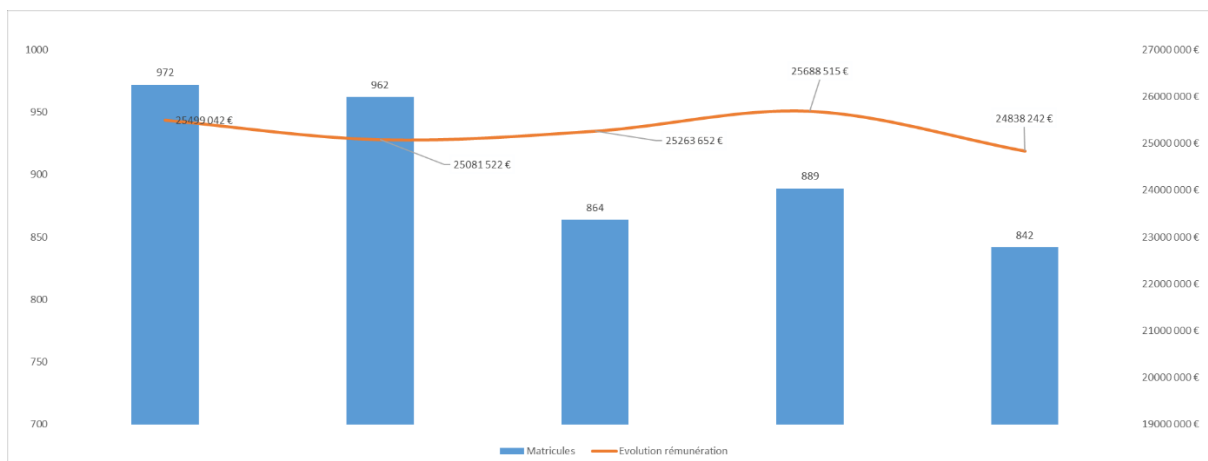
2.4.1.1 La rigidification de la masse salariale

Les charges totales de personnel sur le budget principal s'établissent à 34,3 M€ à fin 2021 contre 34,6 M€ en 2017. Elles représentent sur la période 2017-2021 une dépense totale de 173,6 M€.

Les rémunérations du personnel s'établissent à 24,8 M€ en 2021 contre 25,5 M€ en 2017. Elles ont atteint leur plus haut niveau en 2020 avec les effets d'avancements collectifs au bénéfice d'agents titulaires et non-titulaires. La réduction de charges de 0,6 M€ constatée entre 2017 et 2021 (soit - 2,6 %) reste contenue malgré la diminution des effectifs (- 130 sur la période, en nombre de matricules).

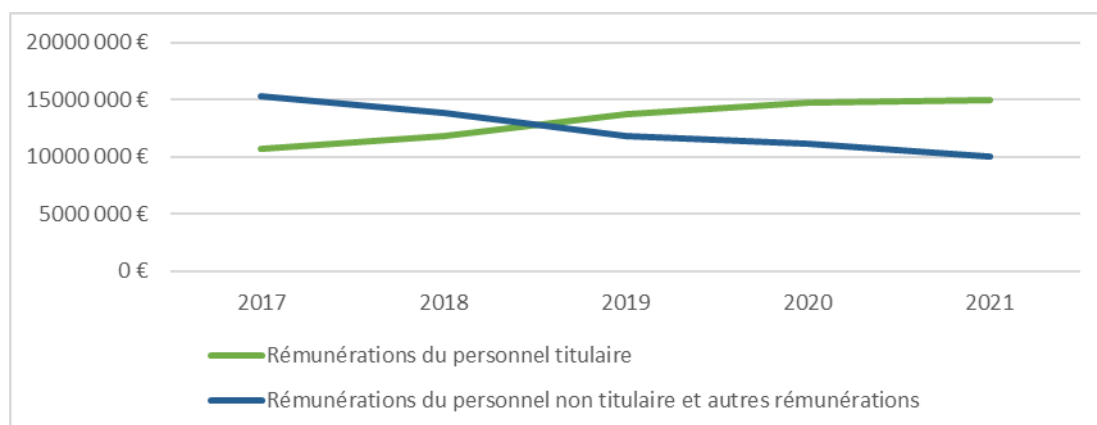
La commune assume politiquement son rôle social. Elle a notamment largement utilisé le dispositif des emplois aidés sur le début de la période, et procédé à des pérennisations d'emplois par diverses voies exposées ci-avant.

Graphique n° 4 : Nombre d'agents rémunérés rapporté aux rémunérations (en euros)



Source : CRC, d'après fichiers paie

Dès lors, la commune a modifié la structure de sa masse salariale. Alors que les emplois de titulaires ne représentaient que 41 % des rémunérations en 2017, ils en représentent près de 60 % à fin 2021. Le point de bascule s'est opéré en 2019, avec une rémunération brute des titulaires (13,7 M€) supérieure de 1 M€ à celle des non titulaires et autres (12,7 M€). Le changement opéré prend ensuite effet en année pleine et se poursuit les années suivantes, renforcé par les titularisations ultérieures, comme l'illustre le graphique ci-après.

Graphique n° 5 : Structure de la rémunération du personnel

Source : comptes de la commune, hors atténuations de charge

Par les décisions prises en matière de ressources humaines, la commune s'est engagée dans une rigidification de ses effectifs et de la masse financière induite. À fin 2021, les charges de personnel représentent 68,9 % de ses charges de gestion, plaçant la collectivité au-dessus du taux moyen des communes de La Réunion.

2.4.1.2 Des subventions de fonctionnement en forte hausse

Les subventions ont progressé de presque 23 % sur la période pour s'établir à 6,8 M€ au 31 décembre 2021. Les aides versées au CCAS et à la CDE s'établissent à 5,15 M€ au 31 décembre 2021, représentant les trois quarts des subventions mandatées. Les subventions de fonctionnement versées aux tiers privés sont au global contenues sur la période, et représentent un montant de 1,67 M€ au 31 décembre 2021.

Tableau n° 11 : Évolution des subventions de fonctionnement versées

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Evol 2017-2021
Subventions de fonctionnement	5 559 132	5 880 589	8 469 362	6 310 824	6 834 491	22,9%
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS, caisse des écoles, services publics (SPA ou SPIC)	3 728 272	3 948 832	5 756 319	4 602 500	5 150 000	38,1%
Dont subv. autres établissements publics	0	1 000	6 500	0	12 000	#DIV/0!
Dont subv. aux personnes de droit privé	1 830 860	1 930 757	2 706 543	1 708 324	1 672 491	-8,6%
évolution annuelle		5,8%	44,0%	-25,5%	8,3%	

Source : comptes de la commune

Dans le cadre du précédent contrôle, la commune avait indiqué pouvoir contenir la croissance de ces dépenses à hauteur de 1,3 % par an en moyenne. Cette estimation de croissance ne paraissait pas réaliste à la chambre « *au vu des pratiques (...) de la collectivité* ». La variation annuelle moyenne observée de 2017 à 2021, à hauteur de 5,3 %, s'élève à 4 points de plus chaque année par rapport à celle avancée par la commune.

Les associations d'insertion constituent, avec les associations sportives, les principaux bénéficiaires du soutien communal concernant l'aide aux personnes de droit privé. Pour les prestations confiées depuis 2017 à des associations/organismes tiers en matière d'insertion –

emploi vert¹⁵⁰, la commune a recensé l'attribution d'un volume de subventions à hauteur d'1,7 M€ sur la période¹⁵¹. La chambre constate qu'en parallèle, la commune dispose également de nombreux agents intervenant sur les espaces verts et a recours à des marchés pour des prestations similaires.

2.4.1.3 Des charges à caractère général stables

Les charges à caractère général sont stables sur la période avec une moyenne de 6,1 M€ par an. Elles s'établissent à fin 2021 à 6,09 M€, soit un ratio évalué à 181 € par habitant¹⁵², proche de celui de 2017. Elles apparaissent ainsi contenues, en apparence ; mais, à supposer que le montant de 1,77 M€ de crédits de rattrapage prévu au budget primitif 2022 se réalise, ce ratio passerait alors à 234 € par habitant¹⁵³, soit une évolution de 30 % entre 2017 et 2020.

Parmi les charges à caractère général, l'alimentation constitue le premier poste de dépenses, pour un total de 6,2 M€ sur la période. Un montant de 2,4 M€ a également été consacré sur la période aux fêtes et cérémonies.

L'évolution de certains postes de charges à caractère général est très fluctuante selon les exercices. Il en va ainsi du poste « eau et assainissement » arrêté au 31 décembre 2021 à 1,2 M€, qui enregistre le rattachement de 0,9 M€ pour des consommations d'eau 2020 pour la CISE.

Les autres charges sont principalement constituées des frais liés à l'emprunt (8,4 M€ à fin 2021 incluant les frais liés à l'opération de refinancement de la dette), de la contribution au service incendie (4,83 M€ sur cinq ans soit une dépense annuelle de l'ordre de 0,96 M€) et des règlements de la taxe foncière, qui n'ont pas été mandatés tous les ans.

2.4.2 **Des produits de gestion en progression plus apparente que réelle**

Les produits de gestion s'établissent à 55,4 M€ en 2021, contre 51,6 M€ en 2017.

Les ressources fiscales constituent le principal produit communal, suivies des dotations et participations, de la fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État et, enfin les produits d'exploitation.

Parmi les ressources fiscales, les impôts locaux représentent la principale ressource. À la suite de la réforme des impôts locaux et de la mise en place d'un nouveau schéma de financement pour les collectivités territoriales, la commune a connu une modification de la structure de sa fiscalité, quand pour sa part elle a maintenu des taux inchangés. La commune n'a pas fait évoluer ses taux de taxes directes locales depuis 2017, mais ses bases ont connu une croissance jusqu'en 2020 inclus, avant d'être minorées en 2021, conduisant mécaniquement à une baisse des impôts locaux enregistrés à 19,4 M€ en 2021 (contre 20,3 M€ en 2020).

¹⁵⁰ Participation communale pour des prestations d'entretien, nettoyage et embellissement, nettoyage des ravines, lutte antivectorielle.

¹⁵¹ 0,382 M€ en 2017 (8 associations), 0,459 M€ en 2018 (6 associations), 0,582 M€ en 2019 (6 associations), 0,106 M€ en 2020 (2 associations) et 0,202 M€ (3 associations).

¹⁵² Nbre d'habitants au 1^{er} janvier : 2017 : 33 456 hab. 2018 : 33 386 hab. ; 2019 : 33 587 hab. ; 2020 : 34 230 hab. ; 2021 : 33 657 hab. Source : comptes de la commune.

¹⁵³ Avec une exécution budgétaire reconstituée à 6,09 M€ + 1,77 M€ = 7,86 M€.

Avec un taux de fiscalité du foncier bâti de 44,44 % en 2021, la commune de Sainte-Marie se situe dans la moyenne des communes réunionnaises (44,36 %). Les produits issus des impôts locaux, qui enregistraient une hausse continue entre 2017 et 2020, se sont établis à 19,45 M€ en 2021.

La ressource qui permet de maintenir le niveau des ressources fiscales propres à hauteur de celle de l'année précédente est la progression enregistrée au titre de l'octroi de mer, qui a augmenté de presque 15 % entre 2017 et 2021 ; il constitue une recette de 14,6 M€ en 2021, soit 1,87 M€ de plus que la recette enregistrée en 2017.

Les dotations et participations apparaissent en constante diminution sur la période. Le niveau enregistré en 2021, à hauteur de 11,4 M€, est quasi équivalent celui de 2017 (11,6 M€).

La fiscalité reversée par l'intercommunalité et l'État se maintient à un niveau moyen de 4,2 M€ par an.

La CINOR verse mensuellement à la commune la dotation de solidarité ainsi que l'attribution de compensation. S'ajoutent, sur une base conventionnelle, le versement par la CINOR de fonds de concours au titre de la médiathèque municipale, de la convention bus, de la police municipale et de l'aire de Beaumont.

Les ressources d'exploitation progressent sur la période pour s'établir à 2,6 M€ sur 2021. Le niveau atteint cette année-là doit être considéré avec prudence car il comprend un rattrapage exceptionnel au titre de la restauration scolaire. Dans la structure des produits de gestion, les ressources d'exploitation constituent la plus faible part.

La capacité d'autofinancement (CAF) brute, du fait des comptabilisations erratiques, varie tout au long de la période. Elle reste toujours supérieure à 2,7 M€, pour s'établir à son niveau le plus haut en 2021, soit 6,7 M€. Elle ne permet toutefois pas de couvrir le remboursement en capital de la dette, ce qui constitue l'un des ratios d'alerte. En cumulé sur la période, la CAF nette s'élève à 4,6 M€.

2.4.2.1 Des réalisations en matière d'équipement limitées faute d'autofinancement

Les investissements envisagés sur la période présentaient un caractère difficilement soutenable d'un point de vue budgétaire et financier, dont la commune n'a pas tenu compte. Le déficit de la collectivité, évalué dans le cadre du contrôle budgétaire à 15,8 M€ n'a pas été constitué en quelques mois. La commune a poursuivi ou lancé plusieurs chantiers en parallèle, sans possibilité de les faire aboutir.

La commune a consacré 27,2 M€ de dépenses d'équipement sur la période. Le niveau de ces dépenses, contenu entre 3,38 M€ et 4,77 M€ entre 2017 et 2020, connaît une nette augmentation en 2021 (9,83 M€).

Outre des travaux et achats récurrents (voirie, éclairage, mobilier, etc.) et des dépenses liées à l'acquisition de véhicules dans le cadre d'un renouvellement de son parc vieillissant, la commune a réalisé des investissements dans le cadre des opérations principales suivantes¹⁵⁴ : le projet de la cité administrative de Beauséjour, la maison de quartier Découverte, la réfection des menuiseries des écoles, la rénovation d'un tennis-club et la construction d'une école maternelle à Beauséjour.

¹⁵⁴ Non individualisées ni traitées comme des « opérations » au sens budgétaire.

L'annuité en capital de la dette est de l'ordre de 4 M € par an. L'encours de la dette par habitant s'établit à 1 579 € au 31 décembre 2021, ce qui est plus élevé que la moyenne de la strate démographique de la commune.

Depuis 2017, celle-ci n'a pas modifié la structure de ses emprunts, composée désormais à majorité d'emprunts à taux fixe à la suite de décisions prises antérieurement, dont la décision en 2012 du refinancement d'un emprunt structuré en un emprunt plus sécurisé, à taux fixe. Celle-ci a donné lieu à la mise en jeu de deux indemnités compensatrices, l'une de 1,6 M€ comptabilisée dans son intégralité en charge financière sur l'exercice 2017, l'autre de 0,82 M€, dont l'étalement a conduit à faire peser sur le budget communal une charge d'amortissement annuelle de 68 333 € jusqu'en 2027 inclus.

En allègement du coût associé au remboursement anticipé, la commune a bénéficié du fonds de soutien aux emprunts à risque à hauteur de 389 697 €, représentant 15,8 % des indemnités compensatrices à verser. Le calendrier de versement prévoit treize annuités de 29 976 €, de 2016 à 2028 inclus. Alors qu'elle n'observait pas initialement les techniques d'écritures prévues par l'instruction budgétaire et comptable M14, la commune suit, depuis 2019, les prescriptions du comptable sur les modalités d'enregistrement de ce produit.

Le désendettement progressif de la commune est positif mais il est subi : celle-ci ne dispose pas d'un plan de désendettement bancaire et ne pilote pas ses emprunts. Le maintien relatif des dépenses liées à l'emprunt¹⁵⁵ n'est que la résultante de l'extinction progressive des prêts qui lui ont déjà été octroyés. Son ratio d'endettement diminue mécaniquement suite aux refus de prêt qui lui ont été opposés sur la dernière période.

Les montants versés par la commune en subventions d'investissement, à hauteur de 1,04 M€ sur la période, sont composés à plus de 60 % de participations au Sidélec pour les travaux menés dans le cadre de la programmation des travaux 2015 et de fonds de concours, 25 % sont constitués des subventions octroyées au CCAS.

Des recettes d'investissement, hors emprunt, ont été enregistrées à hauteur de 14,3 M€ entre 2017 à 2021. Les subventions d'investissement reçues en constituent la plus grande part, soit 10,02 M€. Les recettes, dépendantes du démarrage des projets et de leur niveau d'avancement, sont fluctuantes d'un exercice à l'autre. Des prorogations successives des conventions consenties par les financeurs en ont permis la perception. Elles s'établissent à 4,01 M€ en 2021, soit un niveau nettement supérieur aux années précédentes, grâce principalement à la prise en compte du versement d'acomptes au titre de la cité administrative.

Le FCTVA constitue la deuxième ressource sur la période (3,27 M€), avant la taxe locale d'électricité et la taxe d'aménagement (3 M€).

2.5 Les perspectives d'un redressement de la situation financière

La commune a voté son budget primitif 2022 en déséquilibre et son compte administratif 2021 en déficit excessif (non apparent). La chambre, saisie par la préfecture, a rendu un avis le

¹⁵⁵ À contrats constants, la commune va connaître une hausse de son remboursement en capital jusqu'à 2025 (capital dû : 4,140 M€) avant qu'une baisse ne s'amorce avec l'arrivée à échéance de plusieurs contrats. L'extinction de la dette est prévue en 2044.

16 juin 2022. Le déficit réel y est estimé à 16,1 M€, dont 15,8 M€ pour la section d'investissement. La commune ne pouvant résorber ce déficit en une année, la chambre lui a proposé un plan pluriannuel de redressement. L'avis a été présenté en conseil municipal le 2 septembre 2022 et a donné lieu à décision budgétaire modificative n° 1 votée dans le sens des premiers ajustements indiqués dans le plan de redressement¹⁵⁶.

L'objectif de redressement de la situation financière, actualisé à la lumière des éléments transmis dans le cadre du présent contrôle, doit conduire la commune à prendre des mesures dès 2022, afin de résorber encore davantage son déficit, en le ramenant progressivement à 10,5 M€ fin 2023, 7 M€ fin 2024, 3,5 M€ fin 2025 et zéro fin 2026.

En investissement, la commune pourrait utilement s'intéresser à des pistes explorées lors du contrôle budgétaire. Il en va ainsi des rééchelonnements ou des renégociations de ses emprunts, sous réserve de maîtriser les conditions financières de modification des contrats. Elle pourrait également poursuivre les cessions de son patrimoine, et s'intéresser à son actif immobilisé, et plus particulièrement chercher à valoriser ses participations au capital de SPL.

La commune a par ailleurs bénéficié, depuis l'avis budgétaire, d'une décision de l'État de proroger trois arrêtés attributifs de subventions pour un total de recettes attendues de 0,86 M€¹⁵⁷ qui n'avaient pas été prises en compte dans le plan initial de redressement, faute de justificatifs suffisants. Trois opérations étaient concernées par cette prorogation ; la commune n'a sollicité une aide que pour l'une d'entre elles, à savoir la construction d'une maison de quartier sur le secteur de la Découverte. Elle prévoit la clôture de l'opération « Réfection des menuiseries des écoles », pour lequel le cofinancement du département a pris fin, ainsi que l'abandon du projet de parking de la cité administrative.

S'agissant des opérations lancées à finaliser, la commune entend prioriser celle de l'école de Beauséjour. S'agissant de la cité administrative de Beauséjour, pour laquelle la commune a enregistré un nouvel acompte de la région¹⁵⁸, la commune a décidé l'arrêt du chantier. Elle a indiqué être en réflexion sur les modalités de partage du bâtiment dont elle indique aujourd'hui qu'il paraît surdimensionné.

Le plan de redressement de l'avis budgétaire tenait compte partiellement, au vu des éléments alors communiqués, de deux dettes grevant fortement les finances de la commune liées à des opérations conventionnées avec la SEDRE et précédemment évoquées¹⁵⁹. Il appartient à la commune de les actualiser.

La situation de la commune l'a conduite à suspendre au cours de l'année 2022 plusieurs chantiers et désinscrire les crédits correspondants dans le cadre d'une décision budgétaire modificative n° 2 adoptée le 12 décembre 2022. La commune doit rester vigilante : des

¹⁵⁶ La commune a repris à l'identique, sauf exception, les montants indiqués pour chaque chapitre, y compris le montant minimal préconisé par la chambre, de virement de la section de fonctionnement vers la section l'investissement (à savoir 500 000 €). Elle n'en a pas modifié le montant au regard de ses propres prévisions. Par suite, la commune a adopté une décision modificative en déséquilibre de fonctionnement par suréquilibre (apparent).

¹⁵⁷ Construction d'une maison de quartier sur le secteur de la Découverte (RAR : 0,25 M€) ; Construction d'un parking et d'espaces publics de la cité administrative (RAR : 0,4 M€) ; Réfection des menuiseries des écoles de la commune (RAR : 0,21 M€).

¹⁵⁸ Fin août, à hauteur de 1,23 M€.

¹⁵⁹ Bilan de clôture du PRU du centre-ville (inscription prévue au BP 2022, maintenue en DM1 : 4,2 M€ en investissement ; solde restant dû par la commune au titre de sa participation à l'équilibre de l'opération estimé à 5,8 M€ par le concessionnaire) et sortie du conventionnement pour l'opération de construction des logements LLS Le Verger (inscription DM2 2022 de 3,18 M€ alors que les montants réclamés par l'opérateur s'élèvent à 4,5 M€).

dépenses incidentes à la suspension ou à l'arrêt des chantiers émergent. Elle encourt le risque, pour une dépense non chiffrée à cette heure, d'être sollicitée par d'autres prestataires pour les mêmes raisons.

De plus, la commune peut encore être amenée à devoir prendre en charge des dépenses non préalablement recensées concernant les exercices antérieurs, comme celles qui avaient été révélées à l'occasion de l'avis rendu par la chambre.

En fonctionnement, l'orientation prioritaire donnée à la commune, après celle de remédier aux défaillances constatées dans la tenue régulière, sincère et exhaustive de sa comptabilité d'engagement, est d'agir rapidement en vue de réduire ses dépenses et d'optimiser au mieux ses ressources.

La collectivité a lancé un travail sur certaines pistes d'économies. Ainsi, le cadre de la préparation du budget primitif 2022 et du contrôle budgétaire, la commune a recensé des départs à la retraite, dont elle a indiqué qu'ils ne seraient pas remplacés, et chiffré la moindre dépense au regard de leur rémunération actuelle. Seraient concernés 84 agents d'ici la fin 2025, permettant d'escompter une baisse des dépenses de l'ordre de 6,4 M€¹⁶⁰. Le travail de recensement réalisé se fonde sur l'atteinte de la limite d'âge à la retraite. Sauf exception¹⁶¹ ou départs anticipés, la situation des agents ne devrait venir modifier qu'à la marge ces prévisions.

Elle a également engagé des démarches afin de disposer de dispositifs d'aide exceptionnelle, au premier rang desquelles le contrat de redressement en outre-mer (COROM), dispositif pour lequel elle ne remplissait pas les conditions lors de sa mise en place. Elle fait désormais partie des trois communes éligibles à la Réunion à une nouvelle contractualisation en 2023.

Une subvention de 0,2 M€ lui a par ailleurs été attribuée par arrêté interministériel au titre de l'exercice 2022 au titre du dispositif prévu à l'article L. 2335-2 du CGCT destiné aux communes dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières.

L'article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 a institué une dotation par prélèvement sur les recettes de l'État au profit des communes et de leurs groupements présentant des difficultés financières, sous condition de réunir plusieurs critères cumulatifs, nommé « dispositif filet de sécurité inflation ». Le dispositif a été abondé en loi de finances rectificative 2022 à hauteur de 430 millions d'euros. Une note ministérielle a précisé les modalités de mise en œuvre de cette dotation. Un acompte de 30 % pouvait, à leur demande, être versé aux collectivités sur le fondement de leur situation financière. La commune de Sainte-Marie ne fait pas partie de la liste, publiée le 17 novembre 2022, des collectivités ayant bénéficié d'un acompte¹⁶².

La DGFip développe actuellement son nouveau réseau de proximité (NRP), avec la mise en place de conseillers aux décideurs locaux (CDL) auprès des collectivités d'un ressort géographique. Trois postes ont été ouverts pour La Réunion, sur les territoires des EPCI Ouest, Sud et Est. Le territoire Nord dont relève Sainte-Marie n'est donc pas couvert à ce stade. Compte tenu des désordres constatés, la commune pourrait solliciter, sous réserve de sa mise en place sur son territoire, un accompagnement de type CDL.

¹⁶⁰ - 0,27M€ en 2022, - 1,16 M€ en 2023, - 2,16 M€ en 2024 et - 2,82 M€ en 2025.

¹⁶¹ Cas de prolongation d'activité pour carrière incomplète.

¹⁶² Les trois communes réunionnaises concernées ont bénéficié des montants suivants : La Plaine des Palmistes : 78 367 € ; Sainte-Rose : 111 227 € ; Saint-Philippe : 137 531 €.

Ces aides, sous réserve que la commune remplisse les critères d'éligibilité, revêtent un caractère ponctuel. Elles sont par ailleurs axées sur le fonctionnement. Il appartient dès lors à la commune de trouver par elle-même les moyens d'améliorer sa situation en vue, notamment, de résorber son déficit d'investissement, au moyen de ressources dont elle dispose ou qu'elle est susceptible de pouvoir mobiliser tout en s'assurant de leur recouvrement effectif.

Dans une démarche de gestion prudente, la commune est invitée à ne pas créer de nouvelles charges. Il lui revient, dans ce cadre, de s'assurer du financement de toute nouvelle dépense et de tendre vers une charge nulle. Cette orientation doit la guider, en fonctionnement comme en investissement, sur des dispositifs représentant une faible masse budgétaire¹⁶³, comme sur les opérations d'envergure. C'est à cette condition qu'elle pourra reprendre, s'ils sont toujours d'actualité, les chantiers pour lesquels les crédits ont été désinscrits et lancer de prochaines opérations¹⁶⁴. Sur ce point, la chambre relève qu'après la désinscription des crédits liés au dispositif PST2¹⁶⁵ dans le cadre de la décision budgétaire modificative n° 1 en septembre 2022, projet qui nécessite des investissements sur fonds propres, la commune a finalement signé ladite convention avec le département.

La commune de Sainte-Marie, engagée dans une procédure de contrôle budgétaire qui s'inscrit dans un plan de redressement pluriannuel, pourrait, en l'absence de mesures suffisantes pour réduire ses dépenses, être contrainte d'actionner le levier fiscal. Il lui appartient de mettre fin de manière durable à l'inertie constatée jusqu'à présent.

Recommandation n° 12 : Suivre la trajectoire du plan de redressement actualisé de manière à résorber intégralement son déficit budgétaire avant le 31 décembre 2026.

¹⁶³ Telle la création des emplois réalisée pour deux agents dans le cadre du projet « recrutement et accueil de conseillers numériques dans le cadre de France Relance », dispositif financé par l'État pour un montant plafonné et limité dans le temps : selon l'appel à manifestation d'intérêt, la formation et le salaire des conseillers numériques sont pris en charge par l'État en totalité sur deux ans, par le biais d'une subvention de 50 000 € par poste sur 24 mois.

¹⁶⁴ La communication du maire (non chiffrée) porte sur les projets suivants : pôle d'innovation, de développement touristique et économique dont le projet d'école hôtelière au domaine de Bois-court, aménagement du littoral, avec le nouveau port de Sainte-Marie, le bassin de baignade au niveau du centre-ville, parc urbain de Beauséjour.

¹⁶⁵ Contrat tripartite passé entre le département, la commune et le CCAS.

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des recommandations des précédents examens de la gestion	87
Annexe n° 2. Principaux sigles et abréviations utilisés.....	90

Annexe n° 1. Suivi des recommandations des précédents examens de la gestion**Tableau n° 12 : Suivi des recommandations – Commune de Sainte-Marie (rapport délibéré en 2017)**

Recommandations	Degré de mise en œuvre ROD2 (2017)	Degré de mise en œuvre en 2022
Régularité		
<i>Ressources humaines</i>		
1 - Mettre fin au cumul d'emploi de collaborateur de cabinet avec un emploi permanent conformément à l'article 2 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.	en cours	réalisé
2 - Limiter la rémunération des collaborateurs de cabinet à 90 % de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité conformément à l'article 7 du décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales.	en cours	non réalisé
3 - Procéder aux titularisations selon les termes de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, et du décret n° 2012-1293 du 22 novembre 2012 pris pour son application.	en cours	réalisé
4 - Abroger le dispositif illégal de primes de départ à la retraite en application du principe de parité du régime indemnitaire des agents avec celui des fonctionnaires d'État conformément à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.	non réalisé	réalisé
5 - Abroger le dispositif illégal octroyant des congés exceptionnels supplémentaires en méconnaissance du décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux.	non réalisé	réalisé
6 - Respecter le principe de parité du régime indemnitaire des agents avec celui des fonctionnaires d'État conformément à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.	non réalisé	partiellement mis en œuvre
<i>Fiabilité des comptes</i>		
7 - Soumettre les comptes rendus annuels au concédant (CRAC) à l'approbation de l'assemblée délibérante conformément aux dispositions de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme.	non réalisé	non réalisé

Recommandations	degré de mise en œuvre ROD2 (2017)	degré de mise en œuvre en 2022
Performance		
Ressources humaines		
1 - Se mettre en conformité avec les conditions de recrutement et de rémunération applicables aux emplois fonctionnels des communes de la strate de 20 000 à 40 000 habitants, dans un délai de six mois.	en cours	réalisé
2 - Privilégier la réorganisation interne des services, et limiter, le cas échéant, la création d'emplois ou les promotions et avancements de grade aux besoins des services identifiés.	non réalisé	partiellement mis en œuvre
3 - Établir un plan d'intégration des contrats aidés exposant les critères et modalités de sélection.	non réalisé	non réalisé
4 - Refondre le système d'attribution du régime indemnitaire dans le cadre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel par l'établissement de fiches de postes et de comptes rendus annuels d'entretien, permettant d'évaluer la manière de servir et l'absentéisme des agents.	non réalisé	partiellement mis en œuvre
5 - Mettre en service le décompte automatisé du temps de travail à compter du 1 ^{er} janvier 2018, et à défaut suspendre le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires.	non réalisé	non réalisé
6 - Soumettre au conseil municipal, après avis du comité technique, les modalités d'organisation des astreintes et la liste des emplois concernés.	non réalisé	réalisé
Fiabilité des comptes		
7 - Assurer avec plus de rigueur la qualité des informations relatives aux engagements mentionnés hors bilan dans les annexes du budget et du compte administratif.	en cours	partiellement mis en œuvre
8 - Adapter, en lien avec les services du comptable public, le plan d'apurement des créances irrécouvrables, au regard de l'ancienneté des titres de recettes et des ressources de la collectivité.	non réalisé	non réalisé
Situation financière		
9 - Mettre en œuvre un plan d'économies en vue de reconstituer l'épargne de gestion.	non réalisé	partiellement mis en œuvre

Source : CRC La Réunion

Tableau n° 13 : Suivi des recommandations – CCAS de Sainte-Marie (rapport délibéré en 2019)

Recommandations	Degré de mise en œuvre ROD2 (2019)	Degré de mise en œuvre en 2022
<i>Ressources humaines</i>		
2 - Signer avec la commune une convention pour l'ensemble des personnels mis à disposition conformément au décret n° 2008-580 du 18 juin 2008 relatif au régime de la mise à disposition applicable aux collectivités territoriales et aux établissements publics administratifs locaux	Non réalisé	Partiellement mis en œuvre
<i>Gouvernance et organisation interne</i>		
2 - Formaliser les relations entre la ville et le CCAS dans une convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens retraçant notamment l'ensemble des moyens mis à disposition et les prestations réalisées	Non réalisé	Non réalisé

Source : CRC La Réunion

Annexe n° 2. Principaux sigles et abréviations utilisés

SIGLE	Signification
AP/CP	Autorisations de programme / Crédits de paiement
ANV	Admission en non-valeur
BP	Budget primitif
BPU	Bordereau des prix unitaires
BS	Budget supplémentaire
CA	Compte administratif
CCAS	Centre communal d'action sociale
CE	Caisse des écoles
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale (CGSS)
CIA	Complément indemnitaire annuel
COROM	Contrat de redressement en outre-mer
CT	Comité technique
DCM	Décision du conseil municipal
DGA	Directeur général adjoint
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGOM	Direction générale des outre-mer
DGP	Délai global de paiement
DGS	Directeur général des services
DM	Décision modificative
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DRH	Direction des ressources humaines
ETP (RH)	Équivalent Temps Plein (Ressources Humaines)
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
IEM	Indemnité d'exercice des missions
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
IHTS	Indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
PPF	Programmation pluriannuelle du fonctionnement / plan pluriannuel de fonctionnement
PPI	Programmation pluriannuelle des investissements / Plan pluriannuel d'investissement
PST	Pacte de solidarité territoriale
PV	Procès-verbal
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SDIS	Service départemental d'incendie et de secours
SIGF	Système d'information de gestion financière
SIRH	Système d'information des ressources humaines



Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis Cedex

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

<https://twitter.com/CRCLRM>

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