



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

COMMUNE DE LA PLAINE-DES-PALMISTES

(Département de La Réunion)

Exercices 2020 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 25 août 2025

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
PROCÉDURE.....	7
OBSERVATIONS	8
1 UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE À SURVEILLER	9
1.1 Une amélioration à apporter à la qualité et à la fiabilité des comptes.....	9
1.1.1 Des fonctions budgétaires et financières à professionnaliser.....	9
1.1.2 De multiples travaux à conduire au profit d'une plus grande sincérité des comptes.....	11
1.1.3 Une chaîne de traitement des recettes à renforcer.....	15
1.2 Une situation financière dégradée sous l'effet d'un programme d'investissement ambitieux	18
1.2.1 Les ressources de fonctionnement : un niveau de financement externe élevé.....	18
1.2.2 Les dépenses de gestion : une progression constante.....	19
1.2.3 Une capacité d'autofinancement fortement dégradée	21
1.2.4 Une structure de financement des investissements à sécuriser	22
2 UN PILOTAGE INTERNE À RENFORCER.....	26
2.1 Une gouvernance à améliorer.....	26
2.1.1 L'attribution et l'usage des délégations à mieux cadrer.....	26
2.1.2 Un fonctionnement des conseils municipaux à améliorer.....	28
2.1.3 Un renforcement des informations budgétaires et financières à opérer.....	30
2.1.4 La nécessité d'une plus grande transparence	32
2.1.5 Des relations partenariales à fluidifier	33
2.2 Une gestion des ressources humaines à repenser	35
2.2.1 Des changements de modalités de gestion des services ayant une incidence sur les emplois ouverts.....	36
2.2.2 Un effectif nombreux mais insuffisamment structuré.....	36
2.3 Un recours encore significatif aux contrats aidés.....	37
3 DES PROJETS COMPLEXES À LA GESTION PERFECTIBLE.....	40
3.1 Un équipement en quête d'un renouveau : l'espace culturel Guy Agénor.....	42
3.2 Un équipement nouveau à la soutenabilité incertaine : la piscine municipale	44
3.2.1 Des points de fragilités en matière de marchés	45
3.2.2 Une enveloppe en hausse constante	48
3.2.3 Un équipement coûteux qui pèse sur les finances de la commune	49
3.3 Des initiatives locales en matière agricole, économique et sociale à sécuriser.....	51

3.3.1 Les serres agricoles anticycloniques, aménagements qui peinent à être érigés	52
3.3.2 L’articulation avec d’autres projets d’ampleur	53
ANNEXES.....	55
RÉPONSES.....	66

SYNTHÈSE

La commune de La Plaine-des-Palmistes est une commune rurale des hauts de l'Est de La Réunion regroupant moins de 7 000 habitants. Une évolution démographique dynamique laisse envisager une perspective de dépassement du seuil de 10 000 habitants à horizon 2030. Dans cette optique, elle entend développer son offre de services, d'équipements ou encore de logements. Cette situation l'encourage à porter depuis 2020 la réalisation de multiples chantiers.

La commune présente une situation fragilisée par un programme d'investissement sans proportion avec ses capacités propres de portage. Elle en assume le caractère ambitieux, au motif d'un retard important à rattraper dans le niveau d'équipement du territoire et dans l'optique d'obtenir un classement en station de tourisme. Elle s'attache à chercher des partenaires pour les subventionner et elle est notamment parvenue à mobiliser des financements européens substantiels. Pour autant, elle ne doit pas oublier de préserver les ressources nécessaires pour un reste à charge qui lui incombe inévitablement.

Les données comptables ont fait apparaître une situation financière alarmante fin 2023. Si la situation s'est légèrement redressée en 2024, le rétablissement de l'autofinancement doit constituer la priorité. Des errements nombreux et des irrégularités ont été relevés en matière budgétaire et comptable rendant difficile l'appréciation de la situation financière de la commune. Celle-ci doit renforcer ses procédures et ses compétences internes et mener, dès que possible, le travail de fiabilisation et d'assainissement de ses comptes. La commune doit par ailleurs poursuivre son effort de transparence récemment engagé tant auprès des élus que des administrés.

Dans ce contexte, la commune a besoin d'une organisation formalisée et reposant sur des personnels qualifiés pour mener à bien ses missions. Or, la collectivité, animée notamment par des préoccupations d'ordre social, mais aussi pour contenir ses charges de personnel, a recours aux emplois aidés. Elle est confrontée à un déficit d'effectifs et de professionnalisation sur des fonctions sensibles, qui mériterait d'être rapidement corrigé. Afin de sécuriser la collectivité dans ses différents domaines, l'organisation des services supports gagnerait à être davantage structurée et, durablement, d'autant que la commune s'est engagée dans des projets d'ampleur. Pour une partie des carences révélées, la commune a amorcé des actions de régularisation sans attendre les observations définitives de la chambre. Il lui revient de les faire aboutir et de s'assurer de leur mise en œuvre dans la durée.

La commune doit concilier la gestion de ses équipements déjà existants, tel l'espace culturel Guy Agénor, avec celle d'équipements nouveaux, dont la piscine municipale, installation sportive attendue de longue date et ouverte finalement en 2024. Elle porte aussi des initiatives locales dans les domaines alimentaire, économique et social autour du projet alimentaire territorial (PAT). Ces projets à forts enjeux budgétaires, économiques et sociaux sont porteurs de risques en termes juridiques et d'engagements financiers. La chambre invite la commune à une démarche prudentielle et à la plus grande vigilance sur les conséquences qu'elle pourrait devoir porter seule. Le dynamisme qui l'anime dans son ambition d'être classée station de tourisme et, de manière plus générale, de soutenir le développement économique du territoire, doit s'accompagner de précautions dans la conduite de ses projets, qui va au-delà de la coordination plus étroite des comités de pilotage existants.

RECOMMANDATIONS¹

N°	Nature	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre partielle	Non mis en œuvre	Page
1	Régularité	Comptabilité	Procéder à des contrôles périodiques des régies en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, en lien avec le comptable public, dès 2025.			X	10
2	Régularité	Comptabilité	Fiabiliser l'inventaire de la commune et procéder à sa mise en cohérence avec l'état de l'actif, conformément à l'instruction budgétaire M57, dès 2025.		X		13
3	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Présenter à chaque réunion obligatoire du conseil municipal un compte rendu exhaustif et explicite des décisions prises par le maire par délégation de l'assemblée délibérante, en application de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales, dès 2025.		X		27
4	Régularité	Comptabilité / Gouvernance	Procéder au renseignement complet et fiabilisé des annexes budgétaires, notamment des engagements pris auprès d'organismes extérieurs, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, dès 2025.		X		32
5	Performance	Situation financière	Mettre en service la régie de recettes de la piscine, dès à présent.		X		51
6	Performance	Comptabilité	Prévoir les moyens d'assurer la soutenabilité du fonctionnement de la piscine, dès à présent.		X		51

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.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Plaine-des-Palmistes a été ouvert par lettres du président de la chambre adressées à M. Johnny Payet, actuel maire depuis le 4 juillet 2020 et à M. Marc Luc Boyer, ancien maire.

Les entretiens de fin de contrôle prévus par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières avec le maire en fonctions et son prédécesseur ont eu lieu séparément le 14 mai 2025.

Lors de sa séance du 15 mai 2025, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été notifiées en intégralité à M. Johnny Payet et pour la partie qui le concerne à M. Marc Luc Boyer. MM. Johnny Payet et Marc Luc Boyer ont répondu respectivement le 1^{er} août et le 28 juillet.

En application du 3^{ème} alinéa de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières, des extraits ont été adressés au préfet, au président de la communauté intercommunale de La Réunion Est (CIREST), au président du conseil départemental, au comptable public, au directeur de la SPL Maraïna, au directeur de l'établissement public foncier de La Réunion (EPFR), au centre communal d'action sociale (CCAS) de la Plaine-des-Palmistes ainsi qu'à différents tiers. Le président de la CIREST, le président du conseil départemental, le comptable public, le directeur de la SPL Maraïna et un tiers ont répondu.

Conformément à la possibilité offerte par l'article R. 243-8 du code des juridictions financières à l'ensemble des destinataires d'observations provisoires, seul M. Johnny Payet a demandé à être entendu. L'audition s'est déroulée le 20 août 2025.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 25 août 2025, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

La commune de La Plaine-des-Palmistes est située au centre de l'île de La Réunion, dans les hauts.

Sa superficie est de 83,19 km². Sa population est dynamique : elle compte 6 821 habitants en 2021 (donnée de l'Institut national de la statistique et des études économiques - INSEE) contre 6 157 habitants en 2015, soit 11 % de plus. Avec environ 82 habitants au km², elle est peu densément peuplée, mais cette moyenne doit être relativisée des nombreuses zones agricoles.

Elle présente des données économiques et sociales moins favorables que celles d'autres territoires. Selon l'INSEE, en 2021, 68,4 % de la population de 15 à 64 ans est active. Le taux de chômage des 15 à 64 ans s'élève à 26,6 % en 2021 contre une moyenne nationale de 7,4 %. La commune présente un taux de pauvreté de 38 %.

Elle appartient à la communauté intercommunale de La Réunion Est (CIREST) avec cinq autres communes : Bras-Panon, Saint-André, Saint-Benoît, Sainte-Rose et Salazie.

La commune est actionnaire des quatre sociétés locales suivantes : société d'économie mixte d'aménagement et de construction (SEMAC), société publique locale Est Réunion Développement (SPL ERD), SPL Marañna, SPL Horizons.

Le précédent contrôle de la chambre a donné lieu à un rapport d'observations définitives (ROD) notifié à la commune le 10 avril 2018 et présenté en conseil municipal le 14 juin 2018. Au titre de l'article 107 de la loi de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), le maire a présenté un an plus tard à l'assemblée délibérante un rapport des actions entreprises.

Le ROD 2018 comportait 11 recommandations ; aucune n'a fait l'objet d'un refus de mise en œuvre mais une seule était totalement mise en œuvre en 2019.

Depuis, la commune s'est saisie d'une partie des observations et recommandations de la chambre mais de manière tardive.

1 UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE À SURVEILLER

1.1 Une amélioration à apporter à la qualité et à la fiabilité des comptes

1.1.1 Des fonctions budgétaires et financières à professionnaliser

1.1.1.1 Une direction ressources en sous-effectif et sous-encadrée depuis plusieurs années

Sous l'autorité du directeur général des services (DGS), la direction ressources regroupe 5 services, comprenant chacun 1 à 3 agents. Dans cette organisation, il n'a pas été mis en place de contrôle de gestion, ni de contrôle interne, permettant d'identifier et de prévenir les risques financiers et comptables. Sur les 14 postes prévus au tableau des emplois, 8 sont pourvus à fin 2024. Au nombre des postes vacants figurent ceux du directeur et du directeur adjoint, depuis 2023, suite à un contexte interne particulier et sensible.

L'intérim de la fonction était depuis assuré par le DGS mais cette situation n'était pas satisfaisante compte tenu des missions dont il est chargé par ailleurs. La collectivité est affaiblie par une direction ressources présentant un défaut d'encadrement avec les qualifications associées, source de désordres comptables et financiers et de non-respect d'obligations réglementaires. Il lui manque une personne ayant les capacités de faire l'articulation au sein de la collectivité et d'assurer la coordination à l'extérieur. Partageant ce constat, la commune a recruté le 19 mai 2025 un nouveau directeur pour assurer pleinement la fonction. Elle envisage également des modifications dans son organisation, passant notamment par le renforcement du service comptabilité, une évolution de la fonction de responsable subventions et assurances en fonction de responsable d'optimisation financière, ou encore le recrutement d'un responsable conformité et RGPD².

Deux prestataires interviennent ponctuellement dans le cadre de conventions d'assistance. L'étendue des interventions et la répartition des rôles entre commune et prestataires ne sont pas toujours claires pour la commune, avec pour conséquence des actions non menées. La nouvelle convention conclue le 19 juin 2025 avec le prestataire en charge des travaux d'inventaire offre un cadrage plus précis. En outre, elle prévoit un transfert de compétences au profit des agents communaux afin de développer leur capacité en matière de contrôle interne.

1.1.1.2 Des procédures peu formalisées et un déficit de contrôle de second niveau

L'action des services tient en partie à des échanges informels. La collectivité s'expose à des pertes d'informations préjudiciables. La commune s'est dotée au 1^{er} janvier 2024 d'un

² Règlement général de protection des données.

règlement budgétaire et financier, obligatoire pour l'application de l'instruction M57. En dehors de ce document récent, les procédures sont peu formalisées. Des opérations ne sont pas menées au fur et à mesure au cours de l'année et aucun support ne retrace non plus celles à réaliser en clôture d'exercice, ce qui conduit à des omissions. Partageant ce constat, la commune a élaboré un calendrier détaillé des opérations budgétaires récurrentes et elle a présenté au conseil municipal en juin 2025 l'ébauche d'un guide de procédures.

1.1.1.3 Le non-respect de l'obligation de contrôle des régies

La commune dispose d'une régie d'avance et de plusieurs régies de recettes. Aucune n'a fait l'objet de contrôle sur la période 2020-2024, en méconnaissance de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La chambre a examiné des régies dans le cadre du présent contrôle. La régie de recettes de la piscine qui n'est pas mise en action en pratique, et la régie de recettes liée à l'espace culturel Guy Agénor (ECGA), inactive, appellent des remarques qui figurent dans les développements relatifs aux équipements respectifs.

La chambre recommande à l'ordonnateur de procéder à des contrôles périodiques de ses régies en application de l'article R. 1617-17 du CGCT, en lien avec le comptable public, dès 2025.

Recommandation n° 1 : Procéder à des contrôles périodiques des régies en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, en lien avec le comptable public, dès 2025.

La commune s'est engagée à mettre en œuvre de façon exhaustive cette recommandation dès l'année 2025. Elle bénéficiera d'un accompagnement spécifique d'un prestataire pour le contrôle de la régie de menues dépenses.

1.1.1.4 Une collaboration avec le comptable public à développer

De nombreux travaux sont à conduire par la commune en partenariat avec le comptable sur la tenue et la fiabilisation des comptes. Outre les opérations de sortie d'actif, le traitement des comptes d'imposition provisoire, ou celui des créances anciennes, des sujets liés aux imputations altèrent la comparabilité entre les exercices et rendent difficile la lecture des comptes. Pour le moment, la fiabilité des comptes s'opère principalement au fil de l'eau en fonction des anomalies constatées, notamment en considération de l'antériorité des écritures. Le comptable annonce un travail plus fin à mener dans un second temps.

La commune s'est lancée fin 2024 dans une démarche de conformité et de maîtrise des risques comptables et financiers, avec la mise en place d'un comité de pilotage associant la conseillère aux décideurs locaux de la CIREST. Le comptable public a proposé à la commune en juin 2025 un plan de régularisation des principales anomalies comptables assorti d'un calendrier sur lequel la commune s'est appuyée pour définir une répartition des tâches en son

sein. Les différents services de la commune sont encouragés à s'impliquer pleinement dans cette démarche au regard des anomalies observées.

1.1.2 De multiples travaux à conduire au profit d'une plus grande sincérité des comptes

1.1.2.1 Un principe d'indépendance des exercices à appliquer pleinement

- Une comptabilité d'engagement à parfaire

La commune n'enregistre pas l'ensemble des charges ou des produits au cours de l'exercice concerné mais en décale aux exercices suivants. Pour les charges, la situation résulte parfois d'un défaut de crédits suffisants en fin d'année au chapitre budgétaire concerné. Dans d'autres cas, bien qu'elle disposait de crédits disponibles, la commune s'est abstenue d'exécuter le budget.

Par suite, chaque année le budget de la commune est utilisé pour régler des dépenses des années précédentes. Par exemple, le montant de charges à caractère général non rattachées à l'exercice 2022 et réglé en 2023 est évalué au minimum à 0,460 M€ ; celui non rattaché à l'exercice 2023 et réglé en 2024 à 0,173 M€. Début 2025, il subsiste des situations anciennes à traiter, y compris envers des créanciers publics. La commune gagnerait à circulariser avec ses fournisseurs et partenaires afin d'arrêter les dépenses non encore comptabilisées pour apurer une fois pour toutes, l'antériorité. Elle devra veiller pour l'avenir à revoir son circuit de la dépense.

Le montant des rattachements des charges et des produits à l'exercice est de faible niveau sur la période et il est même nul en 2024. Le périmètre considéré est variable d'une année à l'autre. La commune ne présente aucune amélioration par rapport à la situation constatée par la chambre en 2018 qui avait donné lieu à recommandation. Si le maire actuel évoque l'héritage laissé par son prédécesseur, il s'est toutefois engagé à traiter les opérations qui entachent la sincérité des comptes d'ici la clôture de l'exercice 2027 de manière à ce que les rattachements de charge soient réalisés de manière totalement fiable à compter de cette date.

- Des inscriptions de restes à réaliser à sécuriser

Définis à l'article L. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser (RAR) 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. La volumétrie et l'antériorité des RAR de la commune sont importantes sur la période.

Sur le montant de 5,71 M€ de RAR en dépenses en 2024, une partie relève d'opérations engagées les exercices précédents (pour 0,81 M€), remontant jusqu'à 2018. Leur examen est nécessaire afin d'en vérifier la réalité et de solder rapidement les opérations qui peuvent l'être.

Un montant de 5,49 M€ de RAR en recettes est inscrit en 2024. Il mérite d'être fiabilisé, au regard d'anomalies relevées sur les états annuels successifs (inscription de RAR pour lesquels des titres paraissent déjà avoir été émis ou à l'inverse absence d'inscription), en étant appuyé par ailleurs de pièces justificatives dans leur dernière version en vigueur.

La commune est invitée à procéder à la reprise du recensement de ses marchés et conventions de financement, afin de s'assurer de la complétude et de l'exactitude de la comptabilisation de ses engagements juridiques en investissement. Sur ce point, la commune s'est engagée, avant la fin de l'année 2025, à procéder à un examen approfondi des restes à réaliser afin d'en vérifier la réalité, identifier les projets clôturés ou abandonnés et procéder le cas échéant à leur apurement ou correction.

Par ailleurs, comme recommandé en 2018, la commune pourrait utilement avoir recours aux autorisations de programmes (AP) et crédits de paiement (CP), selon les modalités prévues à l'article L. 2311-3 du CGCT pour les investissements les plus conséquents. La procédure des AP/CP permet à la collectivité d'autoriser une enveloppe de dépenses sur plusieurs exercices, sans faire supporter sur un seul budget l'intégralité d'une dépense pluriannuelle, seulement les dépenses à régler au cours de l'exercice. Le principe du recours aux AP/CP, prévu dans le cadre du règlement budgétaire et financier adopté en 2024, devrait être acté, selon le maire, en septembre 2025 à la faveur d'une décision budgétaire modificative.

- Des comptes d'imputation provisoire à apurer

Les instructions comptables prévoient que les soldes des comptes d'imputation provisoire doivent être régularisés rapidement. En effet, ils ne sont pas pris en compte dans le résultat de l'exercice, qui se trouve donc affecté d'autant. La volumétrie non traitée en fin d'année est de nature à modifier significativement l'appréhension de la situation financière, ce qui est le cas pour La Plaine-des-Palmistes, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 1 : Résultat cumulé de clôture retraité en tenant compte des soldes des comptes d'imputation provisoire – budget principal

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Résultat de clôture du budget principal	55 701	641 109	3 690 413	164 315	2 004 508
+Recettes à classer ou à régulariser	521 252	268 715	235 115	714 160	359 975
-Dépenses à classer ou à régulariser	15 278	15 278	13 345	586 391	4 906 423
Résultat de clôture cumulé retraité	561 675	894 545	3 912 183	292 083	- 2 541 940

Source : comptes de gestion et retraitements CRC

Le montant des comptes d'imputation provisoire au compte 472 fin 2024 s'élève à 4,91 M€. Il comprend des remboursements de lignes de trésorerie auprès de trois établissements bancaires pour un montant de 4,88 M€, suite à des erreurs de comptabilisation. La régularisation est intervenue le 30 juin 2025.

Les montants enregistrés aux comptes d'imputation provisoire de recettes (0,36 M€) sont composés d'encaissements, principalement liés à des cessions foncières. Ils auraient dû intégrer les résultats des exercices clos, lesquels ont été amoindris d'autant.

1.1.2.2 Des opérations à mener pour fiabiliser le bilan

- Un défaut de tenue d'inventaire

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable. Aucun inventaire de l'ordonnateur n'a été transmis au comptable actuel pour rapprochement avec l'état de l'actif, alors que les données doivent être concordantes. Les travaux de mise en adéquation à mener en la matière sont nécessaires dans la perspective de la mise en place du compte financier unique (CFU) au 1^{er} janvier 2026.

La conduite régulière d'opérations en matière d'inventaire physique et comptable comme en matière de gestion des stocks présente un autre intérêt : elle participe à assurer la traçabilité des biens. Des lacunes dans la supervision des acquisitions, leur conservation et leur utilisation favorisent, à l'inverse, les risques de perte et de disparition de matériel.

La chambre recommande à la commune de fiabiliser son inventaire et de procéder à une mise en cohérence de ce dernier avec l'état de l'actif, conformément à l'instruction budgétaire M57, dès 2025.

Recommandation n° 2 : Fiabiliser l'inventaire de la commune et procéder à sa mise en cohérence avec l'état de l'actif, conformément à l'instruction budgétaire M57, dès 2025.

La commune s'est engagée à mettre en œuvre cette recommandation avant le 31 décembre 2025. À cette fin, elle a choisi de se faire accompagner par un cabinet de conseil.

- Des opérations de transfert de comptes à réaliser périodiquement

La commune n'apure pas de façon systématique les comptes d'immobilisations corporelles faute de réaliser périodiquement les opérations d'intégration nécessaires quand des travaux ont été lancés. Elle maintient aussi un volume de travaux en cours (compte 23) à un niveau important, faute de réaliser la bascule en temps utiles au d'immobilisations corporelles (compte 21) lorsque les travaux sont achevés, sur la base des informations que doivent lui remonter les services opérationnels.

Il en résulte notamment, d'une part, une absence de déclenchement des amortissements et d'autre part, pour ce qui relève du champ des dépenses éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) une absence de récupération de ladite TVA, privant la commune de la recette associée.

Partageant l'analyse de la chambre, la commune a intégré ces opérations spécifiques à son calendrier des opérations récurrentes programmées.

1.1.2.3 Les autres axes d'amélioration relevés

La chambre appelle la commune à revoir son organisation et ses procédures pour répondre à plusieurs obligations réglementaires.

- Un dépassement récurrent du délai global de paiement à corriger

À l'exception de l'année 2020, la commune ne respecte pas le délai global de paiement (DGP) réglementaire fixé à 30 jours (voir annexe n° 2). Supérieur à 48 jours en 2024, il s'est encore dégradé au premier semestre 2025.

Il appartient à la commune d'organiser sa chaîne de dépenses de façon à respecter le délai réglementaire, afin de ne pas mettre les tiers en difficulté et s'exposer au paiement d'intérêts moratoires et de l'indemnité forfaitaire, dont la chambre rappelle qu'ils sont d'ordre public. Le respect de cette obligation constitue un enjeu financier pour la commune : ses retards étaient susceptibles de donner lieu à une charge de 0,04 M€ en 2020, de 0,07 M€ en 2021, de 0,26 M€ en 2022 et de 0,15 M€ en 2023 (donnée 2024 non disponible). En réponse aux observations de la chambre, la commune fait valoir qu'elle est tributaire du décalage parfois important des encaissements pour les opérations d'équipement subventionnées. Elle indique s'être engagée vis-à-vis du service de gestion comptable (SGC) de la direction régionale des finances publiques (DRFiP) à réduire son délai global de paiement, par différentes mesures. Par ailleurs, la commune a commencé à construire un plan prévisionnel de trésorerie de façon à mieux en programmer le pilotage.

- Des retenues de garantie anciennes à traiter

Les retenues de garantie ont pour objet de couvrir les réserves formulées à la réception des travaux et prestations dans le cadre des marchés publics. Si les conditions prévues sont remplies, les sommes retenues doivent être restituées, dans le délai prescrit. Le dispositif n'est pas conditionné par une sollicitation de l'entreprise.

Le budget principal comptabilise chaque année un volume important de garanties dont une partie, compte tenu de leur antériorité, aurait déjà dû être traitée. Un début d'apurement mené en 2024 a conduit à l'enregistrement exceptionnel d'un produit à hauteur de 0,31 M€.

La survivance de retenues anciennes n'est pas le signe d'une bonne gestion d'autant qu'en l'espèce, la prescription a été acquise principalement faute de production d'un procès-verbal (PV) de réception, acte fondamental de l'opération de construction.

S'y ajoute une situation anormale observée à d'autres reprises d'actes de sous-traitance établis tardivement, à l'occasion de la mise en paiement des prestataires voire venant solder l'exécution financière du marché. La commune s'est engagée à appeler la vigilance des maîtres d'œuvre et des services opérationnels sur ce point.

Fin 2024, les comptes de la commune enregistrent encore près de 0,65 M€ de retenues dont il appartient à la commune de justifier le maintien ou, le cas échéant, de demander au comptable de libérer les sommes dues. Dans cette hypothèse, les décaissements auront pour effet de réduire le niveau de trésorerie de la commune.

Partageant ces observations, la commune indique en tenir compte pour l'avenir.

- La comptabilisation de provisions à développer

Selon le 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions relèvent des dépenses obligatoires. Elles constituent une mesure de prudence. La commune n'a pas mis en œuvre la recommandation formulée en 2018 de constituer, dès l'ouverture d'un contentieux en première instance, une provision à hauteur du montant estimé de la charge qui pourrait en

résulter conformément aux dispositions du 1° de l'article R. 2321-2 du CGCT, malgré des contentieux ouverts sur la période.

Une provision a été constituée, en 2023, pour dépréciation des actifs circulants à hauteur de 0,08 M€ en considération de créances douteuses. Une autre est prévue en 2025 dans le cadre d'opérations à dénouer avec l'intercommunalité. L'application de l'instruction M57 est l'occasion d'étendre la comptabilisation de dotations aux provisions.

1.1.3 Une chaîne de traitement des recettes à renforcer

La collectivité pâtit d'un manque de circularisation des informations avec ses partenaires institutionnels et financeurs, avec le risque de ne pas percevoir les sommes attendues. Elle procède principalement par émission de titres après encaissement. Une telle méthode doit impérativement être croisée avec un suivi rigoureux des recettes attendues, sous peine de manquer l'enregistrement de recettes. L'émission des titres n'est pas systématiquement opérée tout au long de l'année. Des acomptes sans solde ont été relevés.

De plus, la commune ne peut se contenter d'une gestion empirique de ses recettes susceptible d'aboutir à des pertes financières mais aussi de créer des inégalités de traitement entre ses créanciers.

Pour pallier ces carences, la commune a mis en place à compter du 31 juillet 2025 une fiche-procédure en matière d'encaissement des recettes. Il appartient à la commune de veiller à ce que les procédures prévues soient appliquées.

1.1.3.1 La gestion des produits résultant des cessions foncières à améliorer

Le conseil municipal délibère périodiquement sur des opérations de mutation et régularisation foncière (cession, achat, échange). Les cessions sont opérées pour dégager des marges d'autofinancement pour les projets d'équipement. Sur l'ensemble des décisions prises, les recettes liées aux cessions ont été enregistrées au budget principal de 2020 à 2024 à hauteur de 3,8 M€.

Les parcelles sont cédées après avoir sollicité pour avis la direction de l'immobilier de l'État. Plusieurs ventes ont été décidées avec une réfaction par rapport au prix estimé par cette direction. Un rabais n'est pas interdit mais les demandes formulées à la commune par les acquéreurs pour son obtention ne sont pas particulièrement argumentées.

En matière de logements sociaux, la commune ne remplit pas ses obligations d'un seuil minimal imposé par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Des cessions ont été décidées à cette fin. La commune entend atteindre les objectifs en 2027. Compte tenu de ses efforts de rattrapage, notamment dans le cadre du contrat de mixité sociale 2023-2025, le préfet a décidé de ne pas appliquer les pénalités sous la forme d'un prélèvement sur ses recettes dont elle aurait dû faire l'objet. La commune pourrait même ne pas avoir à en payer jusqu'au 31 décembre 2027 eu égard au reliquat de dépenses déductibles de 2023.

Le suivi des décisions du conseil municipal est perfectible. La commune ne dispose pas d'un état récapitulatif permettant d'avoir une situation claire des ventes finalisées, celles en

cours de traitement et celles abandonnées. Sur un nombre de 20 cessions validées par le conseil municipal entre juillet 2020 et décembre 2024 et non encore abouties, susceptibles d'engendrer une recette de 6,3 M€, l'ordonnateur dans le cadre de la mise à jour de son suivi a estimé que le montant des cessions en cours de finalisation s'établissait finalement à 2,94 M€.

Les sommes constatées aux comptes d'imputation provisoire traduisent aussi un manque de croisement des données entre les services financiers et les services opérationnels, et une absence de suivi jusqu'à achèvement complet des dossiers.

Il conviendrait que la commune prenne les mesures pour régulariser les situations anciennes, en vérifiant quelles délibérations restent à mettre en œuvre. Elle doit aussi renforcer le suivi des cessions pour enregistrer plus rapidement les produits escomptés.

La commune n'a toujours pas clôturé l'ensemble des dossiers relatifs à la vente de logements très sociaux du lotissement Les Eucalyptus délibérée en 1995, deux situations restant à régler. Dans l'attente de la vente, aucun loyer n'a été facturé aux occupants, représentant un montant de 17 850 € pour l'un et 22 150 € pour l'autre pour la seule période de juin 2020 à mai 2025, que la commune a demandé à récupérer à la suite de l'observation formulée par la chambre régionale des comptes.

1.1.3.2 Des errements dans la facturation des loyers et taxes à corriger

Chaque année un avis d'imposition de taxe foncière et de taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est notifié à la commune pour ses propriétés. Elle n'émettait pas de titre à l'encontre des occupants jusqu'en 2023, année où elle a procédé à un rattrapage, pour la TEOM. Une partie seulement fait l'objet d'une refacturation. Le complément encore opéré en 2024 n'est pas exhaustif ni ne rattrape pas la totalité des années manquantes.

Des propriétés communales (y compris à usage d'habitation) font par ailleurs l'objet d'une refacturation de TEOM sans loyer perçu. La commune n'a pas été en mesure de justifier l'absence de loyer.

Concernant les baux professionnels ou commerciaux, la liste du service foncier n'est pas à jour et le titrage des loyers n'est pas toujours cohérent avec les baux renseignés. En outre, la facturation de charges prévue au bail n'est pas toujours réalisée ou elle n'est pas revalorisée. D'autres cas d'occupation sans loyer ont été relevés (terrains agricoles ; emplacement mis à disposition pour implantation d'équipements techniques ; bail à ferme).

Les clauses prévues au contrat en cas de défaillance du payeur, qu'il s'agisse de l'application de pénalités, jusqu'à une fin de bail pour défaut de paiement, ne sont pas mises en œuvre par la commune.

Conscient des errements et des difficultés, le maire précise avoir engagé une réorganisation des services et créé un service dédié en charge du foncier en 2021. Des situations d'occupation sans baux professionnels ou commerciaux ont néanmoins été identifiées et des régularisations ont été initiées dans le cadre du présent contrôle. Parmi elles, en réponse à la

chambre, des titres de recettes ont été émis en juillet 2025 pour un total de 0,182 M€, sans garantie d'aboutir en totalité compte tenu des situations individuelles³.

La commune a repris par ailleurs en gestion directe les baux ruraux confiée depuis 2010 à la SAFER.

1.1.3.3 Des restes à recouvrer nombreux à considérer

- Une volumétrie et une antériorité des restes à recouvrer (RAR) préoccupantes

Une fois les titres émis par l'ordonnateur, le comptable est chargé de leur recouvrement. Sur le nombre de titres émis jusqu'à fin 2023, les comptes présentent un stock de RAR à mi-janvier 2025 de 0,91 M€, ce qui constitue un enjeu financier pour la commune.

Les RAR sont pour partie constitués d'écritures très anciennes, avec un risque accru de recouvrement compromis. Un tiers des impayés relève de titres pris en charge entre 2007 et 2019 et deux tiers entre 2020 et 2023, comprenant la reprise au budget principal de créances des budgets clos eau et assainissement.

En 2024, dans le cadre d'un travail d'assainissement de ses comptes, la commune a admis l'irrecouvrabilité de nombreuses créances, constituant une charge de 0,33 M€. Début 2025, elle enregistre près de 5 200 lignes non apurées, pour des montants unitaires allant de quelques centimes à plusieurs dizaines de milliers d'euros. Il résulte d'une approche par tiers une grande hétérogénéité quant au type de débiteur, à l'objet et à l'ancienneté des sommes non encaissées. 200 000 € concernent des créances prises en charge avant 2012.

Si la commune s'intéresse aux gros projets, elle ne doit pas moins négliger de traiter tous les types de ressources auxquelles elle a droit. Le cumul des opérations non traitées constitue une perte sèche pour la commune, alors qu'elle présente des difficultés de financement. Partageant cette analyse, la commune s'est engagée à mettre en place un plan d'apurement structuré des RAR, renforcer le dialogue avec le comptable public, sensibiliser les différents services internes, informer régulièrement les débiteurs, mettre en place un tableau de suivi des restes à recouvrer.

- Une offre de modes de paiement à développer

Dans son rapport précédent, la chambre recommandait d'améliorer le taux de recouvrement des produits de vente de l'eau en développant des modes alternatifs de paiement. La recommandation trouve toujours sa pertinence pour d'autres produits, notamment au regard de l'obligation prévue au décret n° 2018-689 du 1^{er} août 2018 pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne. Ainsi, pour répondre aux dispositions de l'article L. 1611-5-1 du CGCT, la DRFIP propose une solution PayFIP qui n'est pas déployée à la commune, notamment pour la restauration scolaire. La commune profite de la mise en place de la régie piscine pour intégrer cette solution et s'est fixée pour objectif d'offrir cette alternative pour accéder à l'ensemble des services à l'horizon 2026.

³ Le rappel des loyers de la zone artisanale opéré par la commune en juillet 2025 porte sur un montant de 0,182 M€ allant, selon les occupants, de 7 000 € jusqu'à 73 800 €.

1.2 Une situation financière dégradée sous l'effet d'un programme d'investissement ambitieux

Les comptes de la commune sont retracés depuis 2020 dans un budget communal et deux budgets annexes : le budget annexe pompes funèbres⁴ et celui du lotissement de la Petite Plaine⁵. Les budgets annexes de l'eau et de l'assainissement ont été transférés à compter de 2020 à la CIREST. L'étude de la situation financière repose sur le budget principal de la commune, qui représente la quasi intégralité des réalisations budgétaires enregistrées.

Avertissement : méthodologie et points d'attention

Passage à la M57

La commune a délibéré pour basculer de l'instruction M14 à l'instruction M57 au 1^{er} janvier 2024, ce qui a notamment pour conséquence une transposition de certains comptes de produits et charges exceptionnels. Il n'a pas été opéré dans le présent rapport de retraitements de l'antériorité.

Données des comptes clos

Les fragilités relevées en termes de qualité comptable sont susceptibles d'altérer la fiabilité des données telles qu'elles ressortent des états financiers. D'ores et déjà pour l'année 2024, un risque existe quant au résultat de l'année présenté. Ainsi, la commune a voté un résultat excédentaire cumulé de fonctionnement à hauteur de 0,32 M€ et de 1,69 M€ en investissement. Au regard de premiers constats effectués, sans qu'il soit possible pour la chambre de retracer en lieu et place de la commune les éléments restant à mandater et à titrer, il est probable que le résultat 2024 présenté souffre d'insincérités.

Pour rappel, l'action communale s'est inscrite un temps dans le contexte exceptionnel de crise sanitaire liée à l'épidémie de coronavirus (2020-2021), qui a notamment entraîné, comme sur l'ensemble du territoire national, un ralentissement de l'activité publique comme de l'activité économique. Toutefois, ce contexte n'explique pas à lui seul la situation financière tendue.

La commune connaît une dégradation préoccupante de ses comptes sur les derniers exercices clos.

1.2.1 Les ressources de fonctionnement : un niveau de financement externe élevé

Les produits de gestion augmentent sur la période pour s'établir à 13,67 M€ à fin 2024. Ils sont composés en 2024 pour presque trois quarts de ressources fiscales (73,5 %, soit un montant de 10,04 M€), suivies des ressources institutionnelles (17,25 %, soit 2,96 M€) et des

⁴ Le budget annexe Pompes funèbres, au périmètre restreint, enregistre en dépenses les charges relatives à l'acquisition de fournitures d'entretien et de petits équipements pour l'entretien courant du cimetière communal et en recettes les recettes relatives aux taxes d'inhumation. L'investissement est porté sur le budget principal.

⁵ Ce budget annexe, créé en 2017, enregistre les opérations de vente de lots viabilisés à bâtir d'un lotissement situé à la Petite Plaine. La commercialisation des parcelles est en cours d'achèvement en 2025.

ressources d'exploitation (9,26 %, soit 1,27 M€, montant qui intègre désormais d'anciennes lignes « exceptionnelles » transposées dans le cadre de l'instruction M57).

Les ressources liées à la fiscalité locale sont en augmentation depuis 2020. L'effet du produit de la fiscalité indirecte est prépondérant, notamment, comme pour les autres communes réunionnaises, celui l'octroi de mer⁶. La dynamique du produit de l'octroi de mer est largement corrélée au niveau des investissements des années antérieures. La commune retire aussi un produit croissant des impôts locaux, sans augmentation des taux de la fiscalité, du fait essentiellement de l'augmentation des bases d'imposition.

Le montant des ressources institutionnelles évolue globalement peu sur la période. La dotation globale de fonctionnement (DGF), versée par l'État, en constitue la principale composante. Elle est également éligible à la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales.

Les ressources d'exploitation sont fluctuantes d'une année sur l'autre avec des effets de rattrapage par cumuls de titres. Au global, elles ne présentent pas un grand dynamisme. Il convient de préciser que les ressources d'exploitation 2024 sont majorées par une recette de 0,18 M€ constituée par une reprise de l'excédent du budget annexe du lotissement au budget principal.

1.2.2 Les dépenses de gestion : une progression constante

L'ensemble des dépenses de gestion est en progression sur période et s'établissent à 12,45 M€ fin 2024.

Les charges à caractère général passent de 1,8 M€ en 2020 à 2,35 M€ en 2024. Sur la période le premier poste de dépenses est constitué des achats dont une enveloppe de plus de 1,52 M€ pour l'achats d'aliments ; la dépense a vocation à diminuer du fait du recours à un prestataire extérieur en cours d'année 2024.

⁶ Cour des comptes, [*L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins*](#), rapport d'évaluation de politique publique, mars 2024.

Focus sur les charges de personnel

Les charges de personnel nettes progressent de 6,57 M€ en 2020 à 7,86 M€ en 2024.

Elles pèsent fortement sur le budget : elles représentent selon les années entre 60 % et 65 % des produits de gestion⁷, en dépit des stratégies développées pour limiter leur effet : un nombre limité de fonctionnaires et un recours accru aux contrats : une structuration avec un nombre limité de cadres, le recours à un vivier constitué d'emplois-aidés, rémunérés sur le budget du centre communal d'action sociale (CCAS). Enfin, l'externalisation de missions à des personnes de droit privé, ou au CCAS, permet de limiter la masse salariale portée en propre par la commune.

La part de la rémunération versée aux titulaires sur la rémunération totale du personnel augmente sur la période. En 2020, elle en représentait près des deux tiers ; elle en représente presque les trois quarts (73 %) en 2024. Dans cette évolution, les indemnités présentent une progression forte par rapport au niveau relativement maintenu de la rémunération principale.

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), créé par décret n° 2004-513 du 20 mai 2014 n'en est qu'une des explications. Les agents contractuels de la commune, initialement exclus du dispositif, ont bénéficié de l'extension du RIFSEEP à partir du 1^{er} août 2021. Ce régime indemnitaire prend une part grandissante dans les dépenses de masse salariale

Tableau n° 2 : Dépense annuelle au titre du RIFSEEP

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Part IFSE	312 819	636 530	702 715	694 162	744 149
Part CIA		2 182	2 463	51 323	63 305
Total	312 819	638 711	705 178	745 486	807 454

Source : fichiers de paie – lignes paie IFSE et CIA

Le complément indemnitaire annuel (CIA) constitue la part modulable et facultative du RIFSEEP. Deux types d'anomalies ont été constatées :

- un versement mensuel de CIA à un nombre limité d'agents qui s'apparente à un complément de rémunération ne relevant pas de la prime en question et doit donc être revu. Sur ce point, la commune a indiqué l'intégrer, pour l'avenir, à la part IFSE ;
- un versement généralisé et indifférencié aux agents de catégorie C en 2023 qui s'apparente davantage à une prime de fin d'année, sans fondement juridique. En effet, pour respecter les textes, la commune doit fixer le montant du CIA de chaque agent au regard des résultats de l'évaluation professionnelle annuelle, en tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Le maire considère que le versement de 300 € en 2023, qui récompense l'engagement collectif et individuel des agents au titre des années 2021 à 2023, s'inscrit parfaitement dans l'esprit du décret précité. Le rappel de CIA pour le DGS sur deux ans en 2024 a été réalisé au même motif selon le maire.

La chambre rappelle que le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) est fixé selon les conditions d'exercice des fonctions des agents et que le montant du CIA est notamment lié aux appréciations formulées dans le cadre de l'entretien professionnel.

⁷ En considérant l'ensemble des charges structurelles entendues comme les charges de personnel, les contingents et participations ainsi que les charges d'intérêt de la dette, le ratio de rigidité des charges s'élève à plus de 61 % en 2024, soit au-delà du seuil d'alerte couramment estimé de 55 %.

Le montant des subventions de fonctionnement est en hausse sur la période. Le montant passant de 1,30 M€ en 2020 à 1,76 M€ en 2024 ne porte pas la charge réelle sur laquelle la commune s'est engagée par ses délibérations au bénéfice de ses deux établissements publics rattachés. Les associations ont bénéficié d'une enveloppe de 2,35 M€ versée entre 2020 et 2024.

Les autres charges de gestion passent de 0,27 M€ en 2020 à 0,49 M€ en 2024. Près de la moitié est consacrée aux indemnités des élus et cotisations associées. Elles comprennent aussi, pour une moindre part, la prise en charge de frais de missions d'élus alors que la commune ne respectait pas l'exigence d'un mandat spécial confié par le conseil municipal ; la commune y a remédié depuis.

Les charges d'intérêt, contenues à moins de 0,05 M€ par an en début de période, connaissent une envolée à compter de 2023 sous l'effet des différentes conventions de prêts et de lignes de trésorerie contractées par la commune, outils flexibles mais coûteux. Leur progression se poursuit depuis (0,41 M€ en 2024). Selon le maire, ces charges devraient être divisées par deux dès l'exercice 2025 et poursuivre leur décroissance de 2026 à 2029.

1.2.3 Une capacité d'autofinancement fortement dégradée

La capacité d'autofinancement (CAF) permet de mesurer la capacité de la collectivité à financer ses investissements par ses excédents de fonctionnement.

Le ratio prudentiel du taux d'épargne brute (CAF brute sur les produits de gestion) est communément fixé à 8 %. Sur la période 2020 à 2024, ce taux plancher n'est jamais atteint par la Plaine-des-Palmistes, qui présente même un taux négatif en 2023. Autrement dit, en 2023 la commune n'a pas eu la capacité de dégager des ressources de sa section de fonctionnement pour financer ses investissements.

Tableau n° 3 : Capacité d'autofinancement brute de 2020 à 2024

En €	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute	169 907	41 752	509 122	-205 320	790 710
En % des produits de gestion	1,6 %	0,4 %	4,0 %	- 1,7 %	5,8 %

Source : comptes de gestion

Le ratio prudentiel du taux d'épargne brute (CAF brute sur les produits de gestion) est communément fixé à 8 %. Sur la période 2020 à 2024, ce taux plancher n'est jamais atteint par la Plaine-des-Palmistes, qui présente même un taux négatif en 2023. Autrement dit, en 2023 la commune n'a pas eu la capacité de dégager des ressources de sa section de fonctionnement pour financer ses investissements.

Le redressement de la CAF brute (avant remboursement de l'annuité en capital de la dette) constaté en 2024 mérite d'être conforté, notamment au regard des développements portant sur la qualité comptable.

1.2.4 Une structure de financement des investissements à sécuriser

1.2.4.1 Les investissements réalisés et leur financement

La commune s'est placée dans une situation délicate en conjuguant de manière assumée, depuis 2020, un volume d'investissement significatif avec une capacité d'autofinancement brute limitée, une mobilisation d'emprunt croissante et un financement important mais non intégral de la part des partenaires. Même si elle privilégie les opérations d'équipement bénéficiant d'un taux de financement attendu important, à chaque dépassement de son reste à charge prévisionnel, la commune consomme un peu plus ses fonds propres qu'elle n'est pas certaine de pouvoir renouveler dans la durée compte tenu de recettes limitées, et de charges qui, loin de diminuer, augmentent.

Tableau n° 4 : Le financement des investissements de 2020 à 2024

En €	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute	169 907	41 752	509 122	- 205 320	790 710
- Annuité en capital de la dette	378 759	454 441	455 124	6 005 811	7 979 654
= CAF nette ou disponible	-208 853	-412 689	53 997	- 6 211 131	- 7 188 944
Recettes d'inv. hors emprunt (taxe d'aménagement, FCTVA, subventions, fonds affectés, produits de cession, autre)	3 198 284	5 007 377	3 214 696	11 459 612	15 582 989
= Financement propre disponible	2 989 432	4 594 688	3 268 694	5 248 482	8 394 045
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 944 624	4 009 280	7 463 090	21 287 175	8 136 069
- Participations et inv. financiers nets	311 750	0	649 560	472 935	- 26 608
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	-2 920	-940	- 300
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 2 392 186	585 408	- 4 841 037	- 16 510 688	284 884

Source : comptes de gestion

La CAF nette mesure la capacité de la commune à dégager des ressources propres en fonctionnement pour financer ses dépenses d'équipement, après le remboursement de l'annuité en capital des emprunts. En fin de période, la CAF nette est fortement négative et s'établit à un montant de - 7,19 M€. Cette situation est causée par l'annuité en capital de la dette, qui progresse de 0,38 M€ en 2020 à 7,98 M€ en 2024⁸.

La situation apparaît critique, même si elle peut être nuancée car la commune a recours à des solutions de prêts-relais et de préfinancements⁹ et que ces solutions, par nature transitoires, ont vocation à être remboursées dès les fonds débloqués par les financeurs.

Entre 2020 et 2024, la commune a investi plus de 47 M€, dont presque la moitié sur le seul exercice 2023. En considérant le remboursement du capital de la dette (15,27 M€ de 2020

⁸ Capital mandaté au chapitre 16 : 0,46 M€ en 2022, 2,01 M€ en 2023 et 4,08 M€ en 2024.

⁹ Un prêt relais de 7,9 M€ a été comptabilisé pour 4 M€ en 2023 et 3,9 M€ en 2024. Afin de marquer la différence avec le capital d'un emprunt classique, la commune a été amenée à enregistrer des écritures en parallèle au chapitre 041 « opérations patrimoniales ».

à 2024), les dépenses d'investissement s'élèvent à 62,52 M€. Elles sont financées pour à peine 2 % par la CAF brute, confirmant la forte dépendance de la commune à l'extérieur et aux produits des cessions.

En 2024, le montant du financement propre disponible permet, sans grande marge, de couvrir les dépenses d'investissement de l'année grâce à l'enregistrement, à rebours des opérations réalisées, de subventions (11,26 M€) et de FCTVA (3,3 M€). Les produits de cessions contribuent eux aussi à l'amélioration constatée en 2024, mais ils ne constituent pas une solution pérenne au financement des investissements communaux.

1.2.4.2 Une situation de la dette difficile à appréhender

Les modalités d'enregistrement des emprunts dans les comptes communaux ont changé à compter de 2023. Pour partie, la commune procède à des écritures d'ordre, c'est-à-dire qui ne donnent pas lieu à des mouvements de trésorerie, pour des subventions et les contrats de préfinancement associés. La situation de la dette est difficile à appréhender pour cette raison.

Les données ne sont pas cohérentes concernant l'encours de la dette entre celles tenues par la commune et celles enregistrées par le comptable public : l'encours présenté par la commune dans ses rapports de présentation budgétaire (18,05 M€ à fin 2023 ramené à 10,24 M€ à fin 2024) en considération des saisies qu'elle opère dans l'outil de gestion de la dette en ligne auquel elle recourt, ne correspond pas à celui issu des comptes de gestion (19,34 M€ à fin 2023 ramené à 12,92 M€ à fin 2024). Des travaux de recollement entre la commune et le comptable public ont été opérés à compter du mois de juin 2025 et ont conduit à des régularisations.

La situation de l'encours de dette et de la somme de 4,88 M€ à fin 2024 imputée à tort aux comptes 47 illustre un défaut de partage d'information et une absence de croisement des données au sein des services communaux, d'une part, et entre les services de la commune et ceux du comptable public, d'autre part. Le comptable a annoncé à la chambre qu'un suivi de l'état de la dette des collectivités, en particulier celle de la Plaine-des-Palmistes, sera mis en place dans le cadre des travaux de fin d'année.

Le poids de la dette en lien avec la programmation des projets d'investissement doit constituer pour la commune un point d'attention particulier. L'encours de la dette constaté au bilan progresse sensiblement sur la période. Il est arrêté à 12,91 M€ en 2024, après un pic enregistré en 2023 (19,34 M€). L'augmentation doit s'apprécier à l'aune d'une des particularités de la dette communale qui consiste en la mise en place de solutions ayant vocation à s'éteindre à brève échéance.

Tableau n° 5 : Évolution de l'encours de dette sur la période 2020-2024

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Encours de dettes du BP au 1 ^{er} janvier	4 167 094	7 436 742	6 982 301	14 420 437	19 335 705
Encours de dette du BP au 31 décembre	7 436 742	6 982 301	14 420 437	19 335 705	12 906 351

Source : comptes de gestion

L'appréciation du niveau de l'encours de dette de 2020 à 2022 doit aussi être nuancée car le transfert tardif de la dette de l'eau depuis les comptes de la commune vers ceux de

l'intercommunalité a altéré le niveau réel d'endettement. Le transfert des compétences à l'intercommunalité à compter du 1^{er} janvier 2020 devait entraîner de plein droit la mise à disposition de la CIREST des biens meubles et immeubles mais également des trois emprunts affectés pour l'exercice de ces compétences. Si les échéances de remboursement des annuités ont bien été prises en charge par la CIREST dès 2020, les écritures relatives à l'encours de la dette (c'est-à-dire le capital et les intérêts restant dus arrêtés à la date du 1^{er} janvier), comme d'ailleurs celles relatives au transfert des équipements, n'ont été passées qu'au cours de l'année 2023.

La régularisation juridique a été organisée par délibérations concordantes de la commune et de la CIREST en 2022. La régularisation dans les comptes est intervenue un an plus tard. Le bilan de commune a donc intégré un montant de 2,15 M€ qui a faussé son niveau d'endettement, qui en 2020, 2021 et 2022 s'est présenté respectivement à hauteur de 7,44 M€, 6,98 M€ et 14,42 M€, alors qu'il aurait dû se présenter respectivement à hauteur de 5,29 M€, de 4,83 M€ et de 12,27 M€.

Tableau n° 6 : Encours de la dette de la commune retraité de l'encours de dette du budget eau

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	7 436 742	6 982 301	14 420 437	19 335 705	12 906 351
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute)	43,8	167,2	28,3	-94,2	16,3
Encours de dette du budget principal retraité de l'encours de dette du budget eau	5 288 335	4 833 894	12 272 030	19 335 705	12 906 351

Source : comptes de gestion avec retraitement de la CRC

Le décalage de prise en compte du retraitement de la dette de l'eau, entre le compte de gestion et le compte administratif, a donc faussé le niveau d'endettement et le fonds de roulement de la commune entre 2020 et 2023. Le calcul de la capacité de désendettement en a été affecté d'autant.

1.2.4.3 Le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

Le fonds de roulement (FR) reste positif sur l'ensemble de la période mais il connaît de fortes variations. En 2023, le volume des investissements enregistré étant plus important que les ressources stables, le FR a présenté une dégradation importante. Rétabli à hauteur de 2,08 M€ à fin 2024, le niveau du fonds de roulement permettrait à la commune de faire face à 59 jours de charge courante en 2024 (contre à peine plus de 7 jours en 2023).

L'évolution du besoin en fonds de roulement (BFR) est également d'une grande volatilité sur la période. À deux reprises, fin 2021 et fin 2024, la commune présente un BFR. Le niveau du FR, bien que positif, ne permet pas alors pas de le couvrir.

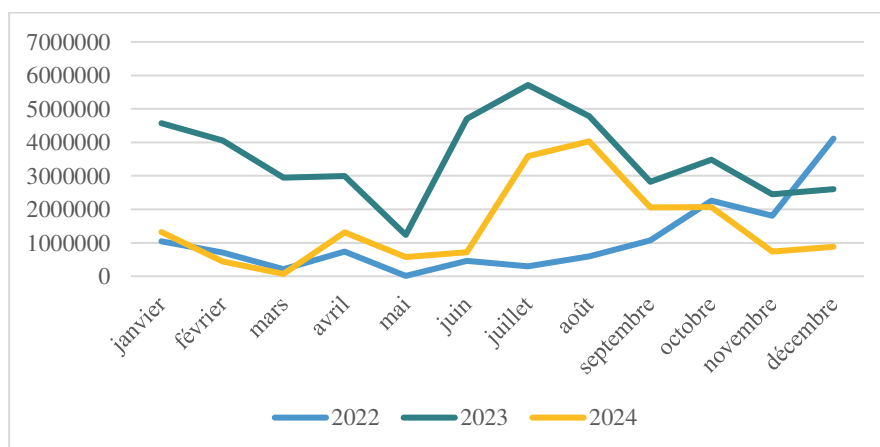
Tableau n° 7 : FR, BFR et trésorerie

Au 31 décembre en €	2020	2021	2022	2023	2024
Fonds de roulement net global	55 701	641 109	3 690 413	248 271	2 083 155
- Besoin en fonds de roulement global	- 436 475	709 128	- 159 420	- 2 085 346	4 451 282
=Trésorerie nette	492 175	-68 019	3 849 833	2 333 617	- 2 189 927

Source : comptes de gestion

Pour mener à bien ses projets, la commune bénéficie de subventions pour lesquelles elle doit être en capacité de supporter l'avance des frais ; il lui faut donc gérer le décalage dans le temps entre les dettes à régler et les encaissements qu'elle perçoit. Le niveau du FR positif fin 2024 (2,08 M€) est inférieur au niveau du BFR à financer (4,45M€), ce qui se traduit par une position de trésorerie négative.

Si le compte au Trésor connaît de fortes variations infra-annuelles sans jamais présenter de découvert, cette situation ne doit pas masquer les situations de tension de trésorerie malgré les lignes de trésorerie souscrites, qui la conduisent à des arbitrages dans ses décaissements.

Graphique n° 1 : Situation mensuelle de trésorerie active – compte au Trésor (en €)

Source : SGC de la DRFIP de La Réunion– Données 2020 et 2021 non disponibles

La chambre alerte la commune sur la nécessité d'un pilotage fin de sa trésorerie, dont le niveau est dépendant des tirages sur lignes de trésorerie souscrites et de l'encaissement rapide des subventions - notamment celles liées au Pacte de solidarité territoriale n° 2 - mais aussi de toute autre recette attendue¹⁰. Les produits financiers auxquels elle a recours ne sont pas sans risques.

¹⁰ La chambre a relevé pour le plus gros projet de cession foncière (hôtellerie) un échelonnement des paiements autorisé en conseil municipal, en dépit des difficultés de trésorerie que la commune présente.

2 UN PILOTAGE INTERNE À RENFORCER

2.1 Une gouvernance à améliorer

2.1.1 L'attribution et l'usage des délégations à mieux cadrer

2.1.1.1 De larges délégations accordées au maire dont il doit rendre compte

- Des délégations de pouvoir du conseil municipal au maire étendues

Par délibération du 16 juillet 2020, le conseil municipal a délégué au maire l'intégralité des attributions prévues à l'article L. 2122-22 du CGCT. La délégation a été modifiée en décembre 2020 pour fixer, conformément à cet article, des limites dans différentes matières. Par une délibération prise fin mai 2022, le maire a bénéficié d'une extension de la délégation consentie sur deux points : les marchés publics et les lignes de trésorerie¹¹.

Dans le domaine de la commande publique, la délégation donnée en 2020 avec une limite fixée par référence aux procédures formalisées, couvrait déjà une large part des marchés, compte tenu des seuils européens élevés pour ces procédures. En décidant, en 2022, de ne plus référer aux seuils des procédures formalisées pour les marchés de fournitures et de services, le conseil municipal s'est encore davantage dessaisi de l'exercice d'une compétence sensible, même si le maire fait valoir que cette évolution a répondu au besoin de fluidifier la gestion des marchés au regard des calendriers d'encaissement des subventions.

- Un compte rendu insuffisant par le maire des décisions prises par délégation

Selon l'article L. 2122-23 du CGCT, le maire doit rendre compte à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal des décisions qu'il a prises en application des délégations qu'il a reçues de l'assemblée délibérante. La commune s'était engagée à mettre œuvre dès 2019 cette obligation, objet d'une recommandation dans le rapport de 2018 de la chambre et reprise au règlement intérieur du conseil municipal adopté en octobre 2020. Elle ne s'y est pas tenue.

Les éléments de restitution observés ne suffisent pas à considérer que la commune satisfait pleinement à son obligation. Ainsi dans le domaine des marchés, si des progrès sur la période dans la présentation de tableaux et l'information enrichie, la restitution doit être encore fiabilisée, à la fois en termes d'exhaustivité et d'exactitude des montants indiqués.

La commune reconnaît que la mise en œuvre de l'information prévue reste à améliorer. Elle a indiqué à la chambre que la directive serait rappelée plus clairement de faire remonter pour chaque conseil municipal la liste des décisions prises par le maire par délégation

¹¹ Il est relevé, à cette occasion, que des arrêtés municipaux font encore référence, à tort, aux délibérations de juillet ou de décembre 2020.

d'attribution du conseil municipal, dès le premier conseil municipal réuni en 2025. À cette fin, elle a présenté en séance un tableau récapitulatif de la période de juillet 2020 à décembre 2024.

Si aucune disposition législative ou réglementaire ne précise les modalités du compte-rendu, selon la jurisprudence¹² une évocation succincte des décisions pourrait être regardée comme un refus d'information du conseil municipal. La chambre renouvelle donc la recommandation formulée en 2018 en application de l'article L. 2122-23 du CGCT en invitant la commune à une information formalisée, exhaustive et explicite, dès 2025.

Recommandation n° 3 : Présenter à chaque réunion obligatoire du conseil municipal un compte rendu exhaustif et explicite des décisions prises par le maire par délégation de l'assemblée délibérante, en application de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales, dès 2025.

Depuis le conseil municipal du 30 juin 2025, des rapports distincts sont présentés pour les actes de gestion courante, pour la réalisation d'emprunts et de lignes de trésorerie, les actes relatifs à la commande publique, les demandes de subventions, les conventions de partenariat. La chambre ne peut qu'encourager le maire à poursuivre cette démarche.

2.1.1.2 Un régime des délégations aux adjoints et conseillers municipaux peu précis

Comme l'y autorise l'article L. 2122-18 du CGCT, à la suite de son élection en 2020 le maire a donné des délégations de fonctions et de signature à ses huit adjoints et, en cas d'absence ou d'empêchement de ces derniers, à des conseillers municipaux sur des champs plus restreints. Les délégations établies sont très peu précises, car elles se bornent à indiquer des domaines au sens de secteurs d'activité sans détailler davantage le champ d'intervention, ou la nature des décisions pouvant être signées, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer ni par suite de contrôler quelle est l'étendue des attributions. Le flou rédactionnel entraîne des interrogations des élus eux-mêmes sur leurs champs d'intervention respectifs compte tenu de possibles chevauchements.

Un arrêté plus précis a été pris en juillet 2020 pour la délégation permanente donnée au 2^{ème} adjoint au maire, en matière de ressources humaines, qui prévoit par ailleurs que la délégation donnée est assurée concurremment avec le maire. Sont également établis cinq arrêtés portant délégation spéciale pour un temps limité au bénéfice de la première adjointe et d'une conseillère municipale.

Des modifications dans les délégations accordées sont intervenues sur la période, d'abord, à l'occasion de changements dans la composition du conseil municipal. Ensuite, deux retraits de délégations ont été pris à la demande des intéressés : un adjoint a présenté en 2022 sa démission au maire et il est devenu ensuite collaborateur de cabinet ; un autre a demandé en 2023 le retrait du domaine des finances que le maire a indiqué reprendre en propre. Enfin, en

¹² [TA Strasbourg, 20 août 1997, Masson c/ville de Metz, n° 952965.](#)

dehors de ces cas volontaires, la période a été marquée par des retraits de délégations à quatre conseillers municipaux en mars 2021 pour le premier et en octobre 2023 pour trois autres.

Un arrêté clarifiant les délégations de fonctions et de signature prenant en compte les observations de la chambre devrait être signé prochainement.

2.1.2 Un fonctionnement des conseils municipaux à améliorer

La précédente fin de mandature s'était exercée dans des conditions difficiles, avec des absences d'élus ou des départs en cours de séance de conseil municipal conduisant à une perte du quorum ne permettant pas d'adopter valablement de décisions lors de la première séance programmée. Sur la période observée, le nombre de membres du conseil municipal présents ne permet pas toujours d'atteindre le quorum requis de 15 présents pour 29 élus, obligeant à des reports de tout ou partie de la séance. À cette occasion la chambre relève que les cas de perte du quorum en cours de séance - départ volontaire d'élus - mériteraient d'être mieux retracés. Elle observe par ailleurs que les délibérations présentées lors de la première réunion ajournée sont généralement adoptées lors de la seconde réunion.

2.1.2.1 L'information aux membres du conseil municipal

Le règlement intérieur du conseil municipal fixe notamment les conditions de consultation, par les conseillers municipaux, des projets de contrats ou de marché (article L. 2121-12 du CGCT), les règles de présentation et d'examen ainsi que la fréquence des questions orales (article L. 2121-19).

Dans le calendrier prévisionnel des conseils municipaux établi par la maire pour l'année, transmis pour toutes les années sauf 2020, un délai de 12 jours est indiqué comme date limite pour la transmission des rapports par les services en amont des séances, suivi d'une présentation au pré conseil municipal, instance réservée aux élus de la majorité (aucune commission n'a par ailleurs été mise en place), et une convocation dans un délai de 5 jours avant la séance¹³.

Le délai de cinq jours francs, contrôlé par échantillonnage, est respecté. Toutefois, des membres du conseil municipal considèrent que dans la pratique l'envoi d'une convocation en fin de semaine ne permet pas toujours une préparation suffisante et, notamment, il ne les met pas en capacité d'accéder en temps utiles à la documentation dans les services pour des dossiers complexes, d'autant que l'organisation du temps de travail prévoit une fermeture des services administratifs à midi le vendredi.

Par ailleurs, il a été relevé des situations dans lesquelles, selon la chambre, l'association des membres du conseil municipal en amont a fait défaut, comme l'externalisation de la mission « gestion de la crèche » d'abord traitée au niveau du CCAS avant d'être soumise au conseil municipal, alors qu'il revenait à la commune de se prononcer au préalable sur le mode de gestion de ce service.

¹³ 5 jours francs par application de l'article L. 2121-12 du CGCT ; délai porté de 5 à 12 jours pour le budget primitif dans le cadre de la M57 selon les services de l'État.

S'agissant des questions orales, il a été constaté que des demandes pouvaient rester sans réponse sur plusieurs séances. Le maire s'est engagé à apporter des réponses plus rapides.

2.1.2.2 Un développement des dispositifs de prévention déontologique à prévoir

L'article L. 1111-1-1 du CGCT définit les principes déontologiques applicables aux élus locaux dans l'exercice de leur mandat. Les textes encadrent la désignation des référents déontologues auxquels peuvent avoir recours les élus locaux¹⁴. En juin 2023, le centre de gestion (CDG) de La Réunion a créé une mission incluant une mission « alerte éthique ». Par une délibération d'octobre 2023, le conseil municipal a désigné en tant que référent déontologue de ses élus, la responsable éthique et probité auprès du CDG. Entre temps, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a publié un guide indiquant l'absence de possibilité pour les CDG d'exercer cette compétence. La préfecture a formulé un recours gracieux demandant le retrait de la délibération de la commune. Cette dernière n'y a pas répondu puis le recours a été classé sans suite. Le CDG indique avoir saisi le préfet après avoir reçu confirmation du président de la Haute autorité de transparence de la vie publique (HATVP) de l'absence de difficulté déontologique quant à l'exercice de la mission par le référent déontologue des agents par les centres de gestion, et avoir reçu en réponse fin janvier 2024 un courrier lui indiquant la fragilité juridique de cette désignation¹⁵. Par suite, le centre de gestion a décidé de supprimer cette mission en mars 2024.

Afin de se prémunir contre tout risque d'interférence, la commune serait avisée de mettre en place une commission de déontologie. D'autant que la commune emploie, directement ou par le biais des établissements qui lui sont rattachés, des agents ayant des liens familiaux avec des élus. En cas de faute importante, le conflit d'intérêts peut aboutir à une qualification de prise illégale d'intérêt. D'autres situations ont pu être identifiées par la chambre comme porteuses de risques. Parmi elles figurent les conditions de révision du plan local d'urbanisme (PLU) : sous la mandature précédente, la procédure engagée avait donné lieu à un vote en 2019 auquel avaient pris part des élus concernés par des déclassements de terrains. Le projet révisé n'a pas été approuvé par la suite pour ce motif, et la commune a fait finalement le choix en 2022 de retirer l'acte de 2019 et de reprendre la procédure.

Comme elle l'y était expressément invitée par la chambre, la commune a élaboré à un projet de procédure formalisée de prévention des conflits d'intérêts, en référence au décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 pris en application de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, en prenant notamment les arrêtés de déport. Ce projet pourrait aussi utilement retracer de façon explicite et exhaustive les personnes qui ne prennent pas part à l'affaire, au regard des dispositions de l'article L. 2131-11 du CGCT et la notion de « conseiller intéressé ».

¹⁴ Loi du 21 février 2022 dite loi « 3DS », décret n° 2022-1520 du 6 décembre 2022 et arrêté du 6 décembre 2022.

¹⁵ Un tribunal administratif a annulé peu de temps après la délibération d'un centre de gestion décidant la création d'un service de déontologie à destination des élus, le CGCT conférant des missions à destination de la fonction publique territoriale. TA Nancy, 11 juin 2024, *Préfet de la Meuse*, n° 2303191.

2.1.3 Un renforcement des informations budgétaires et financières à opérer

2.1.3.1 Le calendrier budgétaire et la volumétrie des modifications apportées

La commune respecte la formalité du débat d'orientations budgétaires (DOB) sur la période. Elle a aussi donné suite à la recommandation formulée lors du précédent contrôle d'une inversion du calendrier budgétaire, avec un vote du compte de gestion et du compte administratif avant le vote du budget primitif de l'année concernée. Seul fait exception l'exercice 2024 où cette chronologie n'a pas été tenue du fait d'un étalement exceptionnel dans le temps des dernières écritures de l'année achevée, jusqu'en avril 2024.

La chambre précise à la commune que la recommandation visait aussi à redonner au budget primitif (BP) sa qualité d'acte fondamental de prévision et d'autorisation en considération de volumineuses modifications budgétaires apportées en budget supplémentaire et décisions modificatives après le vote du budget. Ce constat est toujours d'actualité, même si le taux d'ajustement des crédits ouverts par rapport au BP s'améliore sur la période (pour l'investissement en 2020 : + 35 % de crédits ouverts par rapport au BP voté ; en 2024 : + 9 % de crédits ouverts par rapport au BP initial. Voir annexe n° 3).

2.1.3.2 L'incomplétude des documents financiers

La commune de La Plaine-des-Palmistes est soumise aux dispositions applicables aux communes de plus de 3 500 habitants. Les dispositions relatives aux annexes des documents budgétaires sont fixées à l'article L. 2313-1 du CGCT. L'article R. 2313-3 du CGCT dresse la liste des états annexés en application de l'avant-dernier alinéa de cet article.

La commune remplit imparfaitement son devoir d'information au regard des obligations existantes, alors que de nouvelles obligations sont instaurées (mise en place d'une annexe « budget vert » à compter du compte administratif (CA) 2024)¹⁶. D'abord, les actes budgétaires sont soumis au vote sans l'ensemble des annexes obligatoires. Ensuite, lorsque les annexes sont établies, elles ne sont pas fiables. Il manque notamment les informations sur les engagements hors bilan qui la contraignent sur les prochaines années.

- Le défaut d'information en matière de garanties d'emprunt

En tant que garante, la commune s'est engagée, en cas de défaillance du débiteur, à assumer l'exécution de l'obligation ou à payer à leur place les annuités de prêts garantis à la société d'habitations à loyer modéré de La Réunion (SHLMR), la SEMAC et la société immobilière du département de La Réunion (SIDR). Le risque de devoir supporter la mise en jeu de garanties d'emprunt n'est pas nul. Or, les informations sont inexistantes à l'appui des CA, et celles qui figurent à l'appui des BP sont incomplètes puisque les montants, renseignés de façon seulement globalisée (2021, 2024) ou détaillée (2020, 2022 et 2023), ne sont pas à jour d'engagements pris après 2016. Les annexes sont également muettes sur la garantie à

¹⁶ [Décret du 16 juillet 2024 pris en application de l'article 191 de la loi du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.](#)

première demande à laquelle la commune s'est engagée envers l'Agence France Locale, contrepartie exigée pour que cette dernière lui accorde un emprunt en 2022.

- Le défaut d'information en matière de portage foncier

La commune mène une politique d'acquisition foncière volontariste. Pour cela, elle a recours, le cas échéant, à l'établissement public foncier de La Réunion (EPFR). Ses capacités financières sur les exercices ultérieurs sont par avance obérées des montants conventionnés. En dépit de la recommandation de la chambre formulée en 2018, l'inscription des opérations de portage foncier dans les annexes budgétaires n'est soit pas réalisée, soit réalisée sans l'intégralité des conventions passées et, pour partie, avec des millésimes erronés.

Plus problématique, le suivi en interne est défaillant, puisque la commune n'a pas été en mesure de produire à la chambre d'état à jour des opérations décidées. Les données transmises dataient de 2022, sans tenir compte des engagements conventionnés depuis, conduisant à un écart de plusieurs centaines de milliers d'euros avec les données actualisées de l'EPFR. Pourtant, l'EPFR a indiqué notifier chaque année à la commune les échéances dues.

Au regard des projets déjà conventionnés, les échéances reportées s'établissent sur la période 2025-2032 à 1,74 M€. Elles engagent la commune pour un montant annuel croissant non négligeable, présenté dans le tableau qui suit.

Tableau n° 8 : Échéances prévisionnelles sur cinq ans au 5 février 2025

En €	2025	2026	2027	2028	2029
Échéances certaines	180 441	192 863	268 771	357 799	323 993
Total	180 441	192 863	268 771	357 799	323 993

Source : données de l'EPFR. Hors projet de portage de la parcelle de La Poste (0,46 M€)

Par nature, les opérations de portage comportent des risques puisque la commune s'engage par de telles opérations à acquérir des biens pour lesquels elle « *[doit] être en capacité d'assumer budgétairement et financièrement cette dépense le moment venu. (...)* » et, qu'en outre, « *la collectivité encoure (...) un risque inhérent à toute opération immobilière en cas de retournement de la conjoncture* »¹⁷. Une gestion prudentielle et rigoureuse exige que les échéances soient prises en compte dans les projections budgétaires de l'année et dans une vision pluriannuelle.

- Les autres annexes manquantes ou mal renseignées

Parmi les autres annexes manquantes, les états du personnel ne sont pas systématiquement joints à l'ensemble des actes budgétaires et la répartition n'est pas fiabilisée. Également, la liste des concours attribués à des tiers est soit non renseignée, soit renseignée de façon incomplète, dans la mesure où sont retracées les subventions en numéraire sans aucune indication sur les prestations en nature accordées et qu'en outre les montants indiqués omettent la part de subvention éventuellement rattachée à l'exercice.

¹⁷ Source : comité national de fiabilité des comptes locaux.

La chambre recommande à la commune de procéder à un renseignement complet de ses annexes dès 2025, notamment de ses engagements pris auprès d'organismes extérieurs, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, avec des informations fiabilisées, dans un double objectif d'information des élus et des tiers et de sécurisation de ses actes.

Recommandation n° 4 : Procéder au renseignement complet et fiabilisé des annexes budgétaires, notamment des engagements pris auprès d'organismes extérieurs, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du code général des collectivités territoriales, dès 2025.

La commune s'est engagée à renseigner les annexes budgétaires avec des données exhaustives et fiables. Elle indique avoir entamé un travail de régularisation sur les maquettes 2025.

2.1.4 La nécessité d'une plus grande transparence

2.1.4.1 Un renforcement de différentes mesures de publicité à prévoir

La commune publie sur son site internet les PV des séances du conseil municipal qui retranscrivent les interventions en séance. De nombreux PV s'accompagnent de fonds de dossiers comportant des données personnelles. La chambre appelle la collectivité à veiller au respect de la confidentialité de certaines données, notamment au regard du règlement général de protection des données (RGPD).

La commune est invitée à se mettre en conformité avec les dispositions de l'article L. 2121-25 modifié du CGCT qui prévoient, depuis le 1^{er} juillet 2022, la mise en ligne de la liste des délibérations examinées. Elle doit s'assurer par ailleurs que la décision signée, transmise au contrôle de légalité puis mise en ligne est bien la version adoptée par le conseil municipal.

S'agissant des arrêtés municipaux, la commune procède à leur mise en ligne sur son site internet, sans exhaustivité.

En matière de commande publique, la commune est tenue à l'obligation d'information fixée aux articles R. 2196-1 et R. 3131-1 du code de la commande publique de publier les données d'attribution de ses marchés. Elle n'a pas procédé en début de période à la publication sur son profil acheteur. À compter du 1^{er} janvier 2024¹⁸ elle a indiqué publier sur le portail national des données ouvertes (datagouv.fr) par le biais de son logiciel financier, mais au regard de l'extraction transmise, elle ne respecte pas entièrement son obligation.

¹⁸ [Arrêté du 22 décembre 2022 relatif aux données essentielles des marchés publics](#) modifié.

2.1.4.2 Des mesures à respecter en matière d'indemnité des élus

Concernant les indemnités perçues par les élus, aux termes des dispositions de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique dite « engagement de proximité » codifiées à l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, la commune doit en présenter un état récapitulatif, à communiquer chaque année aux conseillers municipaux avant l'examen du budget de la commune. La commune applique ces dispositions depuis le budget 2024.

Concernant l'indemnité pour frais de représentation allouée au maire selon la possibilité offerte à l'article L. 2123-19 du CGCT, il appartient à ce dernier de conserver les justificatifs de son utilisation. Si les textes ne fixent pas une liste de dépenses éligibles, lesdites dépenses ne doivent pas relever d'une autre fin que la destination prévue, à savoir des dépenses engagées par le maire « *à l'occasion de l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune* », sans se confondre avec les frais liés aux mandats spéciaux par exemple, ni des mesures d'ordre social.

Plusieurs modalités de versement de l'indemnité sont possibles et le conseil municipal a fait le choix d'une allocation forfaitaire versée mensuellement (12 000 € par an). Lorsque l'indemnité prend la forme d'une indemnité fixe et annuelle elle ne doit pas excéder les frais auxquels elle correspond, sous peine de constituer un traitement déguisé¹⁹. Pour garantir le respect de cette exigence, il appartient au maire de conserver l'ensemble des justificatifs des frais couverts par l'indemnité.

2.1.5 Des relations partenariales à fluidifier

2.1.5.1 Des relations à clarifier avec le CCAS

Le CCAS constitue un établissement public à autonomie juridique et financière. En tant qu'établissement public, le CCAS est soumis au principe de spécialité. Il doit assurer les missions qui lui sont attribuées par le code de l'action sociale et des familles et les lois et il peut exercer des missions facultatives.

La gestion de dispositifs supplémentaires lui est régulièrement confiée par la commune (contrats aidés, crèche jusqu'à l'externalisation du service). La dernière mission attribuée consiste, quand bien-même les statuts de l'établissement ne le prévoient pas, en la coordination du conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance (CLSPD-R). Le portage par le CCAS a été acté en février 2025 : la mise en place du CLSPD était attendue par la préfecture depuis plusieurs années pour répondre aux obligations nationales et malgré la mise en place d'un pôle sécurité à la commune, cette dernière n'a pas porté directement le projet.

Par suite, le CCAS poursuit une montée en charge de ses effectifs propres, afin d'assumer les missions qui lui sont confiées.

¹⁹ CE, 17 mars 1939, *Association de défense des contribuables de Dijon*.

Les relations avec le CCAS s'organisent dans le cadre de conventions d'objectifs et de moyens (COM) périodiquement mises à jour. La convention prévoit notamment une mutualisation des moyens humains sur les fonctions supports, financiers et logistiques. Ces moyens mutualisés ne lui sont pas refacturés par la commune. Une nouvelle COM a été conclue à cette fin en février 2025.

Des améliorations dans la mise en œuvre effective de la convention par les services communaux peuvent être apportées. Faute d'action nécessaire de leur part, le CCAS enregistre une dette de plus de 70 000 € à l'égard du centre de gestion qu'il lui faudra régler en 2025. Ce cas a participé à revoir l'organisation de la fonction support comptabilité-finances en décidant d'affecter un agent sur place au CCAS.

La commune n'a pas donné suite à la recommandation faite en 2018 de distinguer les opérations comptables de dépenses et de recettes entre la commune et le CCAS afin de faire ressortir clairement le montant du coût des emplois aidés à charge de chacun. Elle continue de verser une subvention d'équilibre globale au CCAS, sans distinguer entre les flux relevant de l'emploi des contrats parcours emploi compétences (PEC) et les flux relevant du soutien financier nécessaire de l'établissement public. La subvention accordée par la ville est établie sans véritable corrélation avec les coûts supportés et les dépenses transférées.

La révision de la COM intervenue en 2025 a enfin permis de mieux distinguer les flux, conformément à la recommandation. La chambre en prend acte.

2.1.5.2 Des opérations à dénouer avec la CIREST

- Des opérations liées au transfert des compétences « eau » et « assainissement » intervenu au 1^{er} janvier 2020 inachevées

Une part de résultat à reverser non intégralement décaissée

Le protocole de transfert des compétences modifié en fin d'exercice 2020 prévoyait que les résultats 2019 du budget annexe « assainissement » soient conservés dans le budget principal de la commune et que les excédents budgétaires relatifs à la compétence « eau » fassent l'objet d'un transfert partiel au profit de l'intercommunalité à hauteur de 50 %. Cela représentait un reversement pour la section d'exploitation de 0,66 M€ et pour la section d'investissement de 0,13 M€. La commune a enregistré en 2020 dans ses comptes l'intégralité de la dette ; cependant, elle ne respecte pas l'échelonnement de paiement convenu en 2021 avec la CIREST. Début 2025, la commune est redevable des échéances 2023 à 2025 soit une somme de 0,47 M€.

La commune souhaite un effacement du versement restant à effectuer, ainsi qu'une révision du montant des excédents arrêtés en 2019, en considération des créances admises en non-valeur qui ressortent de ses anciens budgets annexes²⁰. En dépit de la demande formulée par le comptable public, la commune ne procède pas au paiement. Le président de la CIREST a indiqué à la chambre ne pas vouloir effacer la dette de la commune.

²⁰ La résolution de cette situation nécessiterait pour être complète, que soient aussi considérés, de leur côté, les quelques titres émis par la commune encore après 2019 (0,08 M€ identifiés en 2020), et les anciennes dettes non régularisées de la commune, certes d'un montant modeste, envers les régies service public d'assainissement non collectif (SPANC) et eau de la CIREST.

- La demande de reversement d'anciennes subventions attribuées à la commune

La CIREST est sollicitée par des partenaires de la commune pour le reversement d'anciens acomptes de subventions attribuées à la commune au titre de l'eau et de l'assainissement, faute d'avoir produit des justificatifs suffisants aux travaux menés. La commune en a supporté une partie sur son budget en 2024, au bénéfice de l'office de l'eau Réunion. La CIREST vient d'accepter de prendre en charge le reversement d'un acompte réclamé par l'Office français de la biodiversité.

- L'absence de mandatement par la commune des attributions de compensation liées au transfert de la compétence « gestion des zones d'activités économiques » (ZAE)

La commune conteste les conséquences de l'évaluation des charges transférées liées à la zone artisanale Ravine Pavé à la CIREST sur l'attribution de compensation prévues au rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT). Dans le cadre du transfert de la compétence ZAE à la CIREST, les communes membres ont été invitées à délibérer sur le rapport de la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLECT) qui évalue les compensations au titre des transferts de compétence.

Selon l'évaluation conduite, La Plaine-des-Palmistes fait l'objet d'une attribution de compensation négative. Une attribution de compensation est dite « négative » lorsque le montant des charges transférées à l'établissement public de coopération intercommunale par la commune est supérieur au produit de fiscalité professionnelle transférée ; dans ce cas dans lequel l'établissement public de coopération intercommunale peut demander à la commune d'effectuer, à due concurrence, un versement à son profit. Depuis, la CIREST émet des titres à l'encontre de la commune ; cette dernière inscrit des crédits budgétaires en prévision sans les exécuter. À compter de 2025, la commune a projeté de constituer une provision tenant compte du passif accumulé depuis le 1^{er} janvier 2018 pour un montant de 0,26 M€. Le président de la CIREST a indiqué à la chambre refuser de réviser le montant de la compensation.

Les deux collectivités sont en position de *statu quo* tant pour le reliquat du budget eau potable que pour la compensation en matière de ZAE. Il appartient à la commune d'en tirer les conséquences sur le plan budgétaire et comptable.

2.2 Une gestion des ressources humaines à repenser

Des incohérences ayant été soulevées entre les différentes sources de données, la commune a adopté un nouveau tableau des emplois et des effectifs le 30 juin 2025 pour les corriger. Parmi les erreurs, le tableau des emplois, mis en place pour la première fois en juillet 2021, omet sur la période de comptabiliser ceux du pôle ECGA/maisons de quartiers, ou encore des postes ouverts sans personnel permanent affecté en face sont indiqués comme pourvus. Les constats effectués par la chambre portent sur la situation avant que ne soient apportées ces corrections.

2.2.1 Des changements de modalités de gestion des services ayant une incidence sur les emplois ouverts

Le nombre global de postes prévus a peu évolué depuis le 1^{er} janvier 2020, où la commune recensait 202 postes prévus et décembre 2024 où son tableau des emplois en recense 206.

Les transferts de compétences n'ont pas donné lieu à modification sur la période : la suppression des postes transférés à la CIREST a été opérée au 1^{er} janvier 2020 et le transfert temporaire de la compétence concernant les investissements en éclairage public au profit du SIDELEC décidé en 2019 n'a donné lieu à aucun mouvement. En revanche, dans le cadre du transfert du volet fonctionnement actuellement à l'étude, deux postes d'électricien sont potentiellement concernés.

Sur la période, la commune a fait périodiquement varier ses tableaux des effectifs notamment en considération de changements de modalités de gestion des services publics :

- la gestion de la crèche Rita Garsani a été confiée au CCAS mais une partie du personnel relevait encore à fin 2020 des emplois permanents de la commune. Depuis septembre 2022, la gestion de la crèche a été confiée à l'association Les Marionnettes. La situation de l'ancienne directrice ayant refusé un transfert est gérée par le centre de gestion ;
- la restauration scolaire était gérée en régie jusqu'à la rentrée scolaire 2024-2025 ; elle fait l'objet d'une gestion en marché public depuis. Un seul emploi permanent, chargé de la coordination de la restauration collective, figure toujours dans les effectifs communaux au 31 décembre 2024 ;
- la piscine (unité piscine portée à 10 emplois permanents au 31 décembre 2024), l'espace culturel Guy Agénor (7 emplois permanents) et la médiathèque (4 emplois permanents) sont gérés en régie ;

L'écart est important entre le nombre de postes prévus (206 en décembre 2024) et le nombre de postes pourvus (145), laissant un disponible apparent conséquent. Dans les faits, une partie de ces postes sont occupés par des contrats courts, en méconnaissance des textes.

Outre les emplois aidés, et malgré le principe d'une occupation des emplois permanents à assurer par des fonctionnaires, la commune comprend de nombreux contrats à durée déterminée. Certains sont présents de longue date. Des ruptures sont constatées entre des contrats, faisant échapper certains aux conditions requises pour une reconduction, le cas échéant, en contrat à durée indéterminée.

2.2.2 Un effectif nombreux mais insuffisamment structuré

S'agissant du taux d'encadrement, la commune manque d'un encadrement utile, au sens où les responsabilités accordées à certains agents ne sont pas toujours assorties des compétences afférentes.

Certains services paraissent mal dimensionnés, notamment sur les fonctions supports (commande publique, finances) quand d'autres directions comportent trois directeurs et

directeurs adjoints. Le nombre d'agents n'apparaît pas en relation avec les besoins de la commune et se fait au détriment de l'amélioration financière et d'autres affectations.

2.3 Un recours encore significatif aux contrats aidés

2.3.1.1 Une gestion des contrats aidés confiée au CCAS quelle que soit l'affectation

Le contrôle précédent avait relevé qu'une pluralité de postes étaient occupés par des emplois aidés, contrats pour un temps donné pour lesquels la commune bénéficie d'une aide financière, permettant une moindre dépense. La commune continue de procéder de la sorte, avec une gestion de ces contrats restée confiée au CCAS. Elle recourt au PEC sur des emplois non permanents mais aussi des emplois permanents, sans être en mesure de déterminer la part.

Cela entraîne une baisse apparente des dépenses de personnel sur le budget communal car le CCAS rémunère du personnel affecté à la ville, qui perçoit en contrepartie une subvention.

Tableau n° 9 : Agents recrutés sur contrats PEC entre 2020 et 2024

	2020	2021	2022	2023	2024
Emplois créés ²¹	nr	Nr	140	120	120
Nbre de PEC recrutés	127	100	99	99	74
Affectés dans les services du CCAS	4	8	7	4	5
Affectés dans les services communaux	123	92	92	95	69
% affectés en commune sur le nbre de PEC recruté au total	97 %	92 %	93 %	96 %	93 %

Source : Données du CCAS

Le tableau ci-après permet d'approcher le montant du reste à charge à supporter par l'employeur sur la période 2020 à 2023, en mettant en regard le montant réglé au titre des emplois aidés sur le budget du CCAS (qui comprend une partie, non retraitée, de contrat à durée déterminée), l'aide de l'État enregistrée ainsi que l'intégralité des atténuations de charges.

Tableau n° 10 : Approche du reste à charge pour l'employeur liés aux contrats aidés

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Montant des emplois aidés (64168)	1 222 021	1 642 161	1 616 355	1 613 176	1 503 992
Remboursements de l'ASP (74718)	654 528	907 124	1 117 385	908 534	nc
Reste à charge	567 493	735 037	498 970	704 642	nc
Taux de couverture du coût des AE	54 %	55 %	69 %	56 %	
Charges de personnel du CCAS	2 116 767	2 654 741	2 574 000	2 459 956	2 459 956

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et la liste des titres du CCAS

²¹ Pour 2025, la délibération du CCAS valide la création de 100 emplois dans le cadre du parcours emploi compétences, dans les domaines administration, écoles, entretien des locaux, des espaces publics et bâtiments, animation/sport et services techniques.

Malgré la diminution des contrats PEC indiquée par la commune sur la période, le reste à charge cumulé de 2020 à 2023 représente une dépense de 2,47 M€.

Pour 2025, la décision préfectorale d'une prise en charge étatique passant de 60 % à 53 %²² entrainera mécaniquement une dépense supplémentaire pour la commune, dont la relative faiblesse unitaire ne doit pas masquer l'effet volume. La charge annuelle complémentaire, en considérant les données de décembre 2024, peut être évaluée à 0,11 M€²³.

En plus de faire supporter un coût accru et non négligeable, le dispositif des emplois aidés présente plusieurs inconvénients. La gestion des contrats aidés implique une gestion lourde des dossiers. Les contrats étant de courte durée, des renouvellements peuvent être envisagés, obligeant à une reprise de la procédure. Les différents besoins sont examinés par la commission emploi mise en place une fois par mois, sur la base d'un argumentaire développé par les services auprès du CCAS. Le volume d'emplois à octroyer doit correspondre au nombre par service pré-attribué, afin de respecter le volume fixé, ce qui oblige à des arbitrages.

La sélection de candidatures est réalisée selon des critères prédéfinis et la validation du profil sélectionné est opérée par France Travail. Or, le vivier de personnes remplissant les critères réglementaires commence à se réduire, sans que la commune soit en mesure de quantifier cette baisse. Par ailleurs, la commune a indiqué que sur le nombre de personnes renouvelables, l'orientation (non documentée par la commune) de la préfecture depuis deux ans est un renouvellement de 20 %. A cela s'ajoute qu'un contrat ne peut être renouvelé en cas de succès du dispositif, à savoir si les diplômes et les compétences sont acquis (« fin du dispositif », hors dérogation au titre d'une orientation pour « besoin social »). Enfin, parmi les sélectionnés, la commune et le CCAS constatent des désistements de candidatures, notamment car le temps de travail pouvant être accordé ne satisfait pas le candidat.

Le dispositif des PEC permet à la commune de répondre à des attentes sociales en offrant des emplois et une perspective de formation à des personnes peu qualifiées, mais pour une durée limitée. Il présente des inconvénients pour les deux parties. Pour la commune le dispositif conduit à une rotation des agents, pour les recrutés il n'offre pas de perspective réelle d'embauche durable. Par rapport au volume employé, l'insertion au sein des effectifs de la commune s'est faite par la voie de contrats d'apprentissage (cinq agents concernés) et autres contrats de droit commun (neuf agents concernés), et d'une intégration (quatre agents concernés). Au sein du CCAS, deux personnes ont été recrutés en contrat à durée déterminée.

Au lieu de constituer des soutiens complémentaires, des agents PEC se substituent à des emplois communaux. En décembre 2024, le CCAS recense 74 agents sous contrats dont 64 affectés dans les services communaux, notamment dans les écoles ainsi qu'aux espaces verts. Or, le recours aux contrats aidés pour pourvoir des postes permanents contrevient aux dispositions de l'article 3 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires.

Par ailleurs, les contrats d'emplois aidés sont à temps partiel. En cas de multiples contrats, cela nécessite des ajustements complexes des emplois du temps pour l'organisation

²² Arrêté préfectoral n° 38 du 13 janvier 2025 : 53 % (65 % pour les PEC signés dans le cadre de la lutte anti vectorielle) et 30 % pour les contrats initiative emploi (CUI-CIE).

²³ La majorité des emplois PEC sont employés à temps partiel. Sur la base des données du CCAS, en considérant un contrat de 108,33 heures (cas majoritaire en décembre 2024), le reste à charge pour la commune pour une période de 11 mois peut être évalué à 9 117 € au lieu de 7 643 €, soit un surcoût de 1 474 € par agent, à contrat égal soit, pour 74 agents PEC comme en décembre 2024, une charge annuelle complémentaire de 0,11 M€.

des missions. Le dispositif n'empêche pas le recours à des prestataires extérieurs. D'autant que le dispositif oblige le recruteur à permettre au recruté de se former, temps durant lequel l'agent n'est pas disponible pour réaliser ses missions. La formation ne porte au surplus pas obligatoirement sur les fonctions exercées prévues au contrat mais sur le métier auquel le recruté aspire.

Le fait de faire porter des emplois communaux par le CCAS fait perdre une partie de son utilité au suivi des emplois budgétaires de la commune. Le tableau des effectifs tel que renseigné n'apporte en l'état pas une information totalement pertinente au conseil municipal.

La chambre constate un écart entre le nombre d'emplois ouverts²⁴, et le nombre de ceux effectivement pourvus. La persistance d'emplois vacants dans certaines directions permet de s'interroger sur le besoin effectif de la collectivité. Certaines vacances de postes paraissent plus problématiques, au regard des constats formulés par la chambre dans le présent rapport, à l'exemple de postes sensibles sur les fonctions supports. Les changements d'organigramme successifs depuis 2020 n'ont pas permis de répondre au souhait de la commune, porté lors des modifications apportées aux tableaux des emplois, de constituer une organisation solide.

2.3.1.2 Une amélioration annoncée en matière de taux d'encadrement et de dispositifs d'accompagnement

Dans ses observations définitives du rapport de 2018, la chambre observait que l'effectif des contrats aidés était réparti dans une diversité de services et constatait que certains d'entre eux ne disposaient pas de l'encadrement suffisant pour garantir le suivi sur le terrain du travail effectué. Par suite, elle recommandait de répartir les emplois aidés dans les services au vu des capacités d'encadrement et d'accompagnement de ces agents par les personnels permanents. Elle recommandait aussi de renforcer le parcours d'insertion des emplois aidés par des recrutements en moindre quantité, pour des durées plus longues assorties de formations plus systématiques programmées dans un plan de formation.

S'agissant des formations, la commune a indiqué qu'elles étaient programmées avec les tuteurs dès le premier bilan avant la fin de la période d'essai.

S'agissant du taux d'encadrement d'un tuteur pour trois agents²⁵, il n'est toujours pas respecté dans l'ensemble des services, avec de fortes disparités entre les affectations. La commune indique avoir entrepris en 2024 un travail de régulation de ce taux. Elle recense en janvier 2025 un nombre de 84 contrats actifs PEC répartis, pour la majorité d'entre eux, dans 13 services communaux. Pour une partie des services, il subsiste des taux d'encadrement négatifs (écoles : 1 tuteur pour 8 pour les écoles élémentaires et 1 pour 10 pour l'école maternelle ; service entretien : 1 tuteur pour 5 et service environnement : 1 tuteur pour 6).

À cela s'ajoute que les tuteurs actuels sont susceptibles d'assurer déjà, d'une part, l'encadrement d'autres agents (titulaires, contractuels) et, d'autre part, d'apprentis. Ces derniers

²⁴ Et supposément budgétés : en application de l'article L. 311-3 du code général de la fonction publique, 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. Par une DM 2019, la commune avait délibéré une augmentation de sa masse salariale pour tenir compte de postes permanents créés plus tôt, en août 2019.

²⁵ Pour les contrats de travail aidés – contrat d'accompagnement dans l'emploi, article R. 5134-38 du code du travail : « (...) Le tuteur ne peut suivre plus de trois salariés en contrat d'accompagnement dans l'emploi. ».

nécessitent également un accompagnement spécifique²⁶. De surcroît, la commune est soumise à des obligations renforcées dans le cadre de la convention signée le 27 décembre 2022 entre la commune de La Plaine-des-Palmistes, le CCAS et le FIPHP pour les PEC ayant une reconnaissance en qualité de travailleur handicapé (RQTH).

3 DES PROJETS COMPLEXES À LA GESTION PERFECTIBLE

Sur la période, à la faveur de mesures de relance à l'initiative de l'Europe et de l'État, le programme d'équipement de la commune connaît une accélération dans les projets à mener, qu'il s'agisse de faire aboutir des projets initiés de longue date, ou de s'orienter vers une programmation renouvelée.

Des travaux ont été en partie menés s'agissant des équipements réglementaires relevés dans le rapport précédent (potabilité de l'eau : réhabilitation de l'usine de traitement d'eau potable de Bras des Calumets par la CIREST ; décharges de Petite Plaine et de Ravine Sèche). La poursuite du projet d'extension du cimetière est menacée par le plan de prévention des risques (PPR) en cours d'actualisation et la cuisine centrale, en dépit de travaux de réhabilitation et de mise aux normes réalisés en 2018, fait de nouveau l'objet de travaux en 2024.

La commune oriente ses opérations en fonction des aides potentielles, au gré des opérations finançables, et assume l'effet d'aubaine. Elle a fait le choix d'abandonner certaines opérations non finançables au plan REACT-EU et de cibler son action sans abandonner pour autant les projets mis en suspens. Le risque est celui d'un pilotage des projets par la recherche de financement, et non par rapport aux besoins exprimés, notamment ceux des administrés en l'absence de consultation en amont.

A se lancer dans des grands projets, la commune prête moins d'attention au suivi du maintien en état des équipements déjà réalisés. La commune ne dispose pas d'un schéma directeur immobilier, ni d'un état des lieux technique complet des bâtiments, ni d'un recensement des usages de ses différents bâtiments. Lors des visites sur place de trois équipements culturels et sportifs, y compris les plus récents, plusieurs matériels dégradés ou inadaptés ont été constatés. Or, les agents sur place ont indiqué avoir signalé, depuis plusieurs mois parfois, un besoin de réparation. De la même façon, des annonces sont faites dans le sens d'une extension de la vidéosurveillance initiée en 2021, alors même qu'une partie des équipements en place ne sont pas utilisables. Des acquisitions de véhicules électriques sont faites, alors que des services signalent que des entretiens ne sont pas réalisés sur des véhicules de terrain du parc automobile déjà existant.

La commune procède au lancement d'études opérationnelles, sans qu'il y ait toujours concrétisation à l'issue. Ainsi, sur, le début de la période, il a été mis fin à plusieurs mandats confiés à des SPL et aux marchés de maîtrise d'œuvre associés, projet d'aire de manifestation et de loisirs engagé en 2017 auquel il a été mis fin en 2021, pour un coût évalué par la SPL à

²⁶ Article R. 6223-6 du code du travail : le nombre maximal d'apprentis ou d'élèves de classes préparatoires à l'apprentissage pouvant être accueillis simultanément dans une entreprise ou un établissement est fixé à deux par maître d'apprentissage.

0,26 M€ TTC ; projet de structuration de la filière goyavier engagé en 2018, avec un versement à la SPL Maraïna de 0,03 M€ dont une avance à récupérer ; projet de piscine engagé en 2017, avec un état des dépenses dans le cadre du mandat arrêté au 13 mars 2021 à 0,02 M€ HT. Le projet d'hôtel à ciel ouvert lancé par la mandature actuelle, qui consiste à développer l'offre d'hébergement par des particuliers est, lui aussi, en suspens.

La mise en place d'un plan REACT-EU a constitué un axe phare, avec une prise de risque financière pour la commune au regard du délai contraint et impératif posés par le financeur, celui de mener des travaux et de régler les dépenses éligibles avant la fin de l'année 2023. Le plan REACT-EU initial a été annoncé en conseil municipal le 14 octobre 2021 ; il comprenait alors 10 opérations pour un montant total de 21 M€ pour une participation attendue à hauteur de 90 % des dépenses éligibles.

Pour mener à bien les opérations d'investissement, la commune a procédé à une séparation et un renforcement des fonctions entre l'agent du service subventions et assurances et ceux du service ressources juridiques et achats gérant les procédures liées à la commande publique. Les directions opérationnelles, direction aménagement et développement et direction technique et environnement, ont été renforcées.

Elle a aussi organisé un suivi technique avec la mise en place d'un comité technique interne des opérations des investissements (CTI) à partir d'octobre 2021. Même si les réunions sont désormais plus espacées, ce comité est toujours actif.

La commune indique privilégier les taux de financement les plus importants afin de diminuer le reste à charge global pour l'opération. Il s'agit là d'une démarche vertueuse, qui ne doit cependant pas masquer que le reste à charge en investissement reste conséquent par rapport aux finances de la commune. Également, le dimensionnement de certains projets peut entraîner des coûts d'exploitation, même si la commune indique intégrer des modes de construction durable afin de réduire les coûts de fonctionnement et d'entretien, ces équipements ayant parfois besoin de personnel pour les faire fonctionner.

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) de la mandature, évalué à près de 40 M€ HT en 2021, a été réévalué à 70 M€ HT en octobre 2023. La commune poursuit sa dynamique d'investissement sur les années 2024 et suivantes. Dans le PPI qui a accompagné le vote du budget 2025, la projection dépasse désormais un volume d'opérations à conduire de plus de 100 M€ (intégrant les restes à réaliser 2024). Sur ce volume, la commune projette, sans ordre de priorité, 67,64 M€ de dépenses pour la période 2025 et 2028, pour un montant de 62 M€ de concours financiers (co-financements, FCTVA et cessions foncières incluses) à obtenir.

La commune ne précise pas l'origine des indispensables financements complémentaires. Au regard des écarts quasi systématiques entre les projections réalisées au lancement des projets et l'évolution des coûts observée par la suite, la chambre appelle la commune à la prudence dans le dimensionnement de ses projets et leur montage financier. En tout état de cause la chambre invite la commune à s'assurer de leur caractère soutenable au plan opérationnel comme au plan budgétaire.

Dans le cadre du présent rapport, la chambre a fait le choix de s'intéresser à trois équipements relevant de champ d'actions divers et présentant un degré d'aboutissement différent, qui lui sont apparus intéressants sous plusieurs angles, notamment ceux de l'organisation interne, de la gestion financière et de l'appréhension des risques.

3.1 Un équipement en quête d'un renouveau : l'espace culturel Guy Agénor

3.1.1.1 Le personnel affecté à l'équipement

Au sein de la collectivité, l'espace culturel Guy Agénor (ECGA) a fait l'objet de différents rattachements au gré de l'évolution des organigrammes. D'abord sous l'autorité d'une direction opérationnelle, il a été ensuite rattaché directement à la direction générale des services (novembre 2020), puis au sein de la direction culturelle (septembre 2022) et de nouveau à la direction générale des services (mars 2023). Plusieurs directeurs se sont succédés sur la période.

L'équipe affectée à l'ECGA est composée, selon le dernier tableau des emplois permanents, de sept personnes et tous les postes sont indiqués comme pourvus. Le poste de directeur y est ouvert à un agent de catégorie A ; le directeur en fonctions est un agent de catégorie C qui a été recruté sans que le grade n'ait été mis à jour, depuis deux ans.

Sous l'autorité du directeur sont supposément placés un agent de catégorie B (assistant administratif) et des agents de catégorie C.

En pratique, le poste d'assistant administratif n'est pas occupé par son titulaire, depuis plus de quatre ans. Les fonctions sont exercées par des agents recrutés sous contrat PEC, ce qui n'est pas conforme au dispositif prévu par l'État, même si la commune fait valoir que ce choix est lié à différentes incertitudes (durée de l'absence de l'agent remplacé, projet de fermeture de l'espace pour travaux de réhabilitation lourde, etc.). Ils se succèdent sur ce poste pour des périodes limitées, caractéristique inhérente à ce type de contrat, qui conduit à une instabilité des effectifs. De surcroît, l'agent PEC est, dans les faits, chargé de fonctions à responsabilités. Il lui est, entre autres, confié le remplacement du directeur pendant ses congés, ou encore la gestion du temps de travail des équipes, etc.

La chambre relève à cette occasion que la saisie du temps de travail dans l'outil doit être davantage encadrée : des saisies manuelles et modifications peuvent être apportées dans l'outil par différents agents auxquels une habilitation informatique a été donnée. Pour éviter tout risque de dérive, la commune doit verrouiller les habilitations données, s'assurer que les comptes administrateurs (habilitations les plus étendues) ne sont pas partagés et garantir des accès individuels uniquement. Il lui revient de s'assurer que les heures de travail enregistrées sont fondées, puisqu'elles déterminent le temps de travail réalisé et sont susceptibles de déclencher le calcul d'heures supplémentaires qui donnent lieu à repos compensateur. La chambre rappelle à cette occasion que la réalisation d'heures supplémentaires doit être effectuée sur demande de l'autorité hiérarchique²⁷.

Par ailleurs, le nombre de contrats PEC qui a pu être alloué à l'ECGA n'est pas cohérent avec un discours de manque d'effectifs et d'optimisation de la gestion (un animateur socio-culturel (septembre 2022-juillet 2023) en plus de l'emploi permanent ouvert, jusqu'à 2 secrétaires réceptionnistes/agents d'accueil en même temps pendant 11 mois (de fin mai 2022 à fin avril 2023)).

²⁷ TA, Orléans, 17 mars 2025, n° 2405328.

Depuis le début de l'année 2025, le centre ne dispose plus d'un agent de sécurité incendie et d'assistance à personnes (SIAAP) dédié à cet établissement recevant du public. Le poste avait été confié à un agent sous contrat PEC de février 2023 à décembre 2024. Pour prendre sa suite, il était envisagé d'y affecter un agent communal mais ce redéploiement n'est plus d'actualité.

Enfin, l'ensemble des agents sous la responsabilité du directeur ne sont pas sur site. L'agent de logistique événementielle est conduit à se déplacer lors de manifestations. L'agent d'animation est affecté dans les écoles (et il relève des écoles en paie). Des situations sont à régulariser par les ressources humaines. Il a été attribué un bail à ferme pour une exploitation agricole sans que les ressources humaines ne soient associées ; or, si le cumul de fonctions n'est pas interdit, il est toutefois conditionné. L'autorisation de cumul d'emploi, qui précise notamment le temps de l'activité accessoire, n'a pas été demandée. Le contrat de bail ne saurait remplacer cette autorisation.

3.1.1.2 L'absence d'information sur la fin de la régie communale billetterie

De nombreuses carences dans le suivi de cette régie sont constatées. Déjà, la commune présente un défaut d'archivage car elle n'a présenté aucune pièce relative à la création et à la modification de cette régie, ni de pièce relative à la nomination des régisseurs.

Selon les informations dont dispose le comptable public, l'ECGA dispose d'une régie de recettes, dotée d'un régisseur dédié. L'équipement est supposé fonctionner par le biais de carnets de tickets à souche constitutifs de valeurs inactives, dont le comptable public conserve une partie et la commune l'autre partie, selon une répartition comptabilisée dans les comptes de gestion en balance des valeurs inactives²⁸.

Or, selon les indications de la commune, en pratique la régie est inactive, depuis longtemps. L'ECGA a recours depuis plusieurs années au système Monticket.re, dispositif par ailleurs coûteux par rapport au montant des recettes encaissées par l'ECGA.

Elle n'a pas trouvé les carnets de tickets à souche qu'elle est supposée détenir, pour une valeur de 7 339 €, montant comptabilisé dans les balances des valeurs inactives et resté inchangé entre 2014 et 2022, avant d'être mis à zéro par le comptable. Un défaut d'enchaînement injustifié des soldes de valeurs inactives entre la balance de sortie d'un exercice et la balance d'entrée de l'exercice suivant est susceptible d'être constitutif d'un manquant en valeurs. La commune n'a pas connaissance, ni les services du comptable public, d'une destruction de ces carnets.

3.1.1.3 L'équipement et ses activités

L'équipement est un lieu de salle de spectacle (théâtre, musique, spectacle vivant), mis à disposition dans le cadre de conventions.

²⁸ Articles 18 et 19 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Il était auparavant aussi utilisé comme salle de cinéma, jusqu'à ce qu'une pièce d'un équipement casse. L'acquisition de la pièce n'a été faite que récemment. Les projections ne pourront pas reprendre pour autant en raison de la casse actuelle de l'écran. Il ne semble pas que ces informations soient correctement remontées dans les services concernés pour prise en compte²⁹.

Les taux de remplissage de la salle au regard de la billetterie enregistrée sont éloignés des 255 places possibles. Alors que l'équipement n'est pas exploité à son maximum, la commune a prévu dans son PPI une réhabilitation de l'équipement, comprenant notamment une augmentation du nombre de places. Elle avait déjà envisagé de procéder à cette opération via un financement du REACT-EU mais elle n'était pas en capacité de tenir les délais impartis. Le projet, dont le lancement était initialement replanifié en janvier 2024, a été de nouveau ajourné. Évalué à un montant de 2,77 M€ HT, la commune a appris que le projet ne pourrait pas émarger au dispositif investissement territorial intégré (ITI) un temps envisagé, dispositif limité en l'état à certains types d'action. Elle espère cependant un élargissement de l'éligibilité dans le cadre de la consommation optimisée des crédits du programme opérationnel FEDER 2021-2027.

L'équipement est vieillissant. Il a subi des dégâts à l'occasion du cyclone *Garance*, à l'identique du cyclone *Bélal* l'année précédente (inondation des premiers rangs, dégradation des murs par infiltrations, entre autres). Pourtant, seule l'évacuation de l'eau par pompage a été réalisée. Aucuns travaux même conservatoires n'ont été lancés. Même hors cyclone, des épisodes de fortes pluies entraînent la formation de grandes flaques d'eau au sol dans la salle de spectacle. Cette situation est préoccupante pour un établissement accueillant du public, et difficilement compatible avec l'accueil de public scolaire notamment pour des raisons sécuritaires.

La vocation première de l'ECGA étant d'être une salle de spectacle, la commune a décidé de prioriser le rétablissement de cette fonction par la préparation au mois de juillet 2025 d'un marché de travaux d'étanchéité et de réhabilitation de la scène.

3.2 Un équipement nouveau à la soutenabilité incertaine : la piscine municipale

L'inauguration en janvier 2024 d'une piscine municipale constitue l'aboutissement d'un souhait long de plusieurs dizaines d'années de disposer d'un tel équipement sur le territoire communal. Le projet mené sous l'actuelle mandature a consisté en une piscine à destination essentiellement du public scolaire, pour une population scolaire évaluée alors à 1 400 élèves pour une population de plus de 6 500 habitants. La population atteint 6 920 habitants au 1^{er} janvier 2025 selon le dernier recensement officiel et les projections prévoient 10 000 habitants à l'horizon 2030.

²⁹ Les visites sur place ont permis de relever d'autres signalements d'équipements défectueux non traités : climatiseurs à l'arrêt depuis plusieurs mois à la nouvelle médiathèque, défaillance du volet roulant de la piscine, absence de cadenas en plus du système de verrouillage sur un local extérieur de produits dangereux, etc.

Le financement du projet de construction s'est inscrit dans le plan de relance européen lié à la pandémie de covid 19 avec un financement des dépenses éligibles accordé à hauteur de 90 %.

3.2.1 Des points de fragilités en matière de marchés

3.2.1.1 La reprise de la gestion du projet par la commune

En 2017, la commune avait mandaté la SPL Maraïna pour l'assister dans la maîtrise d'ouvrage. En mars 2021, la nouvelle mandature, contrainte dans son calendrier et non satisfaite des délais d'avancement du projet alors au stade du concours, a mis fin à la convention de mandat et a repris le projet.

S'agissant de la mission ordonnancement, pilotage et coordination (OPC) contractualisée en août 2021, deux points sont relevés. D'abord, la consultation et la négociation ont été directement menées par le service opérationnel auprès d'un prestataire récurrent de la commune, sans note à l'autorité pour valider la consultation directe, en méconnaissance du règlement intérieur de la commande publique pour les marchés à procédure adaptée (MAPA). Ensuite, l'avenant validant le report de trois mois du délai de livraison du chantier et l'augmentation du prix à verser est intervenu en toute fin d'exécution du marché.

Pour le marché de construction, le maire a été autorisé à lancer la consultation des entreprises en octobre 2021 pour un coût des travaux estimé à 6,2 M€ HT. La commune a eu recours à des dérogations procédurales concernant l'allotissement en prévoyant sept lots dont un macro-lot, et dans le choix des procédures avec six lots passés selon la procédure formalisée de l'appel d'offres restreint et un lot passé selon une procédure adaptée. Dans le cadre d'un recours gracieux, la préfecture a relevé que le choix de procédures distinctes pour les différents lots aurait nécessité des avis d'appel à la concurrence distincts et elle a invité la commune à respecter les préconisations afin de sécuriser les procédures. Elle a aussi observé l'absence de mention par la commune, dans le cadre d'une expérimentation législative qui a pris fin quelques semaines plus tard³⁰, de l'obligation faite aux candidats de présenter un plan de sous-traitance.

Le marché de construction est désormais réceptionné. En revanche, un an après l'ouverture, la réception des équipements programmés en lien avec la piscine est partiellement achevée. Le volet acquisition de matériel pour la piscine et le volet billettique et contrôle d'accès n'ont pas été anticipés en temps utiles et omis du périmètre des marchés à lancer. Le premier cas a été solutionné à temps par le recours à une centrale d'achat. Le volet billettique et contrôle d'accès physique associé à la piscine municipale n'est pas réglé. Le marché a été notifié en décembre 2023, rendant impossible la livraison à la date d'ouverture de la piscine. Fin juin 2025, l'équipement n'était toujours pas opérationnel (configuration du matériel tardive, site de paiement en ligne à mettre en place avec le comptable public). Pour ce motif, la

³⁰ Alinéa 3 de l'article 73 de la loi du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle outre-mer et article 1^{er} du décret n° 2018-57 du 31 janvier 2018. Cette expérimentation, mise en place dans les outre-mer pour cinq ans jusqu'à fin mars 2023, n'a pas été reconduite.

collectivité n'encaisse pas les recettes d'entrée décidées par le conseil municipal, avec un manque à gagner pour l'année 2024 estimé par la commune à 26 000 €.

3.2.1.2 Une modification des prestations attendues en cours de procédure sous couvert de demande de précision et de mise au point

Aux termes du cahier des charges, le prix du marché a été ainsi défini : « *un prix global forfaitaire, selon les stipulations de l'acte d'engagement et la décomposition du prix global et forfaitaire (...)* ». À l'ouverture des offres, un important dépassement a été constaté entre le montant des offres des candidats et l'estimation du montant du marché avec un budget alloué par la commune à 6,2 M€ HT. En considérant la proposition d'attribution du maître d'œuvre (MOE), le marché nécessitait un réabondement de l'enveloppe de 2,7 M€, soit + 44 %.

Il a été demandé aux différents candidats des lots 2, 3, 4 et 5, dans le cadre d'une « demande de précision » de fournir une décomposition du prix global et forfaitaire (DPGF) différant de celle figurant au dossier de consultation des entreprises initial. Certaines lignes prévues au cahier des charges y basculaient en « option » ou en « prestation supplémentaire éventuelle ». Cela a conduit à une différence de prix, en l'espèce à la baisse, allant de 0,05 M€ à 0,15 M€ selon les lots. Les actes d'engagement ont été modifiés en conséquence³¹.

Il est par ailleurs relevé que, tandis que les actes d'engagement initiaux étaient datés et signés du maire en tant que représentant du pouvoir adjudicateur, les actes d'engagement modifiés ont été datés et signés du 4^{ème} adjoint pour lequel la commune n'a pas produit de délégation. Le maire considère toutefois que la délégation générale dont bénéficie l'intéressé, responsable des travaux, englobe la signature des marchés de travaux.

Enfin, les modifications apportées ont entraîné une confusion dans les pièces transmises au contrôle de légalité dans un premier temps, avec un rapport de présentation de la consultation et des actes d'engagement signés et transmis correspondant aux offres initiales des candidats. La commune considère qu'« *une erreur matérielle, suite à une précision apportée aux CDPGF a entraîné une mise au point des actes d'engagement initiaux* ».

3.2.1.3 Des quorums non atteints lors des commissions relatives aux avenants

Le CGCT traite de la commission d'appels d'offres (CAO), notamment en son article L. 1414-2 qui définit les cas d'obligation de CAO pour attribution et son article L. 1414-4 relatif aux conditions de consultation de la CAO pour les avenants. L'article L. 1411-5 du CGCT définit quant à lui les conditions de quorum³². Le marché de construction de la piscine relève de ces dispositions.

La composition et quelques éléments de cadrage du fonctionnement de la CAO sont prévus par délibérations de la commune. Pour le projet piscine, la commune a fait le choix de convoquer les membres de la CAO pour la passation des avenants, quel que soit le lot auxquels

³¹ Seuls les montants des offres ont été mis à jour, la date de signature du candidat est inchangée.

³² Pour une commune de 3 500 habitants et plus la composition d'une CAO au complet s'établit à 6 personnes (le président et 5 membres) et le quorum (plus de la moitié) est atteint à 4 personnes.

les avenants se rapportent et quel que soit le montant de l'incidence financière. Il résulte de leur examen par échantillonnage les observations suivantes :

- les convocations observées ont été adressées dans les délais prescrits, soit cinq jours francs. Il est relevé que seuls les membres titulaires sont convoqués, non les membres suppléants ;
- la règle du quorum de quatre personnes ayant voix délibérative n'est pas systématiquement respectée. Or, il ne ressort pas des convocations ni des PV de présentation des avenants que la réunion s'est tenue à la suite d'une première convocation où le quorum n'était pas atteint.

Pour le cas des avenants aux lots passés selon une procédure formalisée dont ceux ayant un impact financier plus de 5 %, le nombre insuffisant de présents ayant voix délibérative emporte un risque sur les actes pris.

La commune doit contrôler le respect du quorum, en définissant les règles de la CAO dont elle devra assurer la bonne application.

Quant au collège des élus mis en place pour les marchés à procédure adaptée, il a été relevé que les règles de fonctionnement adoptées (pas de quorum, possibilité pour le maire-président du collège d'être absent) permettent que ledit collège se limite à peu d'élus, y compris pour des avenants ayant une incidence financière par rapport au marché initial. Si cela n'est pas interdit, cela revient à priver de sens la mise en place de ce collège des élus lorsqu'en pratique, comme cela a pu être constaté, il réunit deux personnes³³.

La commune s'est engagée à mieux respecter ses propres règles de fonctionnement qu'elle s'est fixée.

3.2.1.4 Une transmission tardive des avenants au contrôle de légalité

Dans le cadre du régime de publicité et d'entrée en vigueur des actes, l'article L. 2131-2 du CGCT dresse la liste des actes à transmettre au représentant de l'État. Aux termes des articles L. 2131-1 et L. 2131-2 du CGCT, le seuil était de 215 000 € HT entre le 1^{er} janvier 2022 et jusqu'au 31 décembre 2023. En application de ces dispositions, les avenants au marché de construction de la piscine étaient soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité.

Le premier avenant établi, qui concernait le lot 2 -rajout d'un poste de transformation pour faire fonctionner la pompe à chaleur également en journée- avec une incidence financière de 67 932 € HT, soit une hausse de 16,73 %, a été transmis à la préfecture avec délai. Il a fait l'objet d'une demande de précision presque deux mois plus tard, pour connaître l'article du code de la commande publique justifiant la modification du marché. La commune n'a pas répondu. Le contrôle a été classé sans suite car hors délai de réponse de la collectivité.

Par la suite, la commune n'a transmis aucun des avenants suivants, privant de tout effet le contrôle de légalité, et conduisant à la réalisation de prestations sur marchés qui n'ont pas été rendus exécutoires.

³³ Exemple : collège des élus MAPA du 14 mars 2024 – avenant 1 au marché construction de serres anticycloniques et locaux techniques – lot 1. Maire-président du collège absent, deux élus présents pour un avenant de + 0,05 M€ HT soit un écart de + 13,23 % par rapport au marché initial de 0,4 M€ HT.

Lorsque la commune a procédé à une régularisation des actes non télétransmis à partir de novembre 2023, période coïncidant avec celle de la réception des travaux, le motif invoqué a été une situation de « *service gestionnaire sans responsable jusqu'à la date du 24 juillet 2023* (...) ». La commune n'a pas fait l'objet d'une remarque de la part de la préfecture sur ces retards de transmission et les risques associés.

Le même défaut de transmission des avenants au contrôle de légalité est constaté pour la construction du marché de la médiathèque et la réhabilitation du stade. Ces marchés relèvent aussi d'un financement européen au titre du REACT-EU.

Cette situation illustre des défaillances organisationnelles puisque la commune n'a pas assuré la continuité du service en matière de transmission des actes relatifs à la commande publique à laquelle elle est tenue (via l'application @ctes depuis 2018), y compris pour des projets à enjeux. En termes juridiques, cette situation, si elle n'était pas corrigée, ferait courir un risque à la collectivité, les avenants n'étant pas rendus exécutoires dans les délais. Il persisterait aussi un risque financier dans la mesure où le respect des procédures de marchés est contrôlé dans le cadre des subventions européennes. Pour éviter ces risques, désormais, quatre agents ont la charge de transmettre les actes au contrôle de légalité.

3.2.1.5 Une renonciation à des pénalités

Dans les pièces du dossier de consultation du marché initial, le pouvoir adjudicateur était très insistant sur le calendrier d'exécution et l'exigence d'une réception des travaux au mois d'octobre 2023 compte tenu des financements européens en jeu³⁴. La chambre remarque que, de façon non cohérente, des avenants passés à des lots pouvaient avoir pour effet de fixer une échéance dépassant ce délai qualifié d'impératif.

La commune indique ne pas avoir d'incident majeur à signaler dans le cadre de la passation des marchés. La date de démarrage des travaux, selon l'ordre de service, a été fixée au 7 juin 2022. Des retards de la part du groupement pour le macro-lot 1 dans la transmission de pièces administratives ont été constatés, mais la commune a décidé de renoncer à l'application des pénalités de retard (110 500 € pour 221 jours de retard), considérant que les délais globaux avaient été respectés.

Au regard des anomalies et irrégularités constatées, la chambre alerte la commune sur le risque induit en termes de subventions attendues sur le projet piscine compte tenu des contrôles à opérer par le financeur.

Elle appelle la commune à renforcer et sécuriser davantage ses procédures pour les prochains marchés à lancer.

3.2.2 Une enveloppe en hausse constante

Selon le programmiste auquel la commune a eu recours en 2021, la reprise du programme d'étude était motivée par « *une estimation financière trop ambitieuse au regard de*

³⁴ Article 1.3 du CCAP relatif au financement, article 8 du CCAP relatif aux délais d'exécution.

la ligne budgétaire que souhaite suivre le [maître d'ouvrage] » et une demande de « reprendre le programme afin de procéder à des adaptations qui permettront d'aboutir à une enveloppe optimisée »³⁵. Or, la chambre constate que l'enveloppe prévisionnelle du projet a fait l'objet de réévaluations successives jusqu'à s'établir à 12,6 M€ TTC dans le dernier plan de financement adopté.

Les augmentations, dont le conseil municipal a été régulièrement informé, sont significatives³⁶. En phase esquisse (décembre 2019), dernière phase avant la reprise du projet, le coût de la construction seule était évalué à 5,68 M€ HT³⁷. Dans le plan de financement arrêté en octobre 2021, avant de lancer la consultation des entreprises, le coût des travaux estimés s'établissait à 6,2 M€ HT, avec une participation financière de la commune attendue à hauteur de 0,66 M€ HT. Dans le dernier plan de financement soumis pour validation, cinq mois plus tard, le montant prévisionnel total des dépenses était quasi doublé (11,65 M€ HT, soit 12,64 M€ TTC), avec une participation financière communale augmentée à même proportion et portée à 1,34 M€ HT. Les dernières évolutions ont été motivées par l'intégration d'une marge d'aléas et de révision, d'une part, et par un besoin de réévaluer l'enveloppe initialement allouée au marché au regard des offres déposées, d'autre part.

Même si au final le reste à charge pour la commune est estimé à 0,46 M€, la commune a pris un risque financier en s'engageant à « *prendre en charge le différentiel entre les subventions d'équipement réellement perçues et celles sollicitées, les dépenses inéligibles ainsi que le préfinancement de la TVA (le cas échéant)* ».

L'augmentation du reste à charge pour la commune dans le cas d'une réévaluation de la dépense sans augmentation de la recette associée est en effet une situation fréquente, observée pour d'autres équipements, parmi lesquels les locaux techniques municipaux, les serres ou le stade Adrien Robert.

À l'issue du précédent contrôle, la chambre avait recommandé à la commune d'améliorer la qualité de la définition et de l'expression de ses besoins en matière de projets d'équipements. Les observations ci-avant montrent que la vigilance de la commune doit être la même que les opérations soient portées en interne ou en ayant recours à l'assistance de structures spécialisées de type SPL pour l'accompagner. La recommandation de la chambre formulée en 2018, qui porte sur l'enjeu général de la maîtrise des coûts des opérations, reste d'actualité. La commune fait valoir que désormais sortie des contraintes de calendrier imposées par le plan de relance REACT-EU elle pourra apporter plus de soin dans la définition des besoins et leur éligibilité aux dispositifs de financement avant de s'engager budgétairement.

3.2.3 Un équipement coûteux qui pèse sur les finances de la commune

L'équipement est financé par le REACT-EU et des prêts contractés par la commune. Le choix de recourir fortement à la dette pour financer cet équipement produit des effets

³⁵ Voir proposition d'étude de janvier 2021 du prestataire.

³⁶ DCM29-141217_mandat à la SPL : montant des travaux seuls 3,92 M€ HT ; coût final estimé (y compris rémunération du mandataire) : 5,2 M€ TTC ; DCM15-010318 ; DCM02-141021 cout des travaux 6,2 M€ HT montant global de l'opération : 6,6 M€ HT ; DCM03-081221 ; DCM24-300322 : Coût total 11,65 M€ HT. (12,64 M€ TTC).

³⁷ DCM18-281219 esquisse : construction seule : 5,68 M€ HT.

aujourd'hui sur les finances de la commune (voir *supra*). La mise en œuvre de ce projet grève les marges de manœuvre futures de la collectivité, du fait des coûts de fonctionnement attendus.

Le modèle économique d'une piscine municipale n'est pas équilibré. Le risque de déficit récurrent est réel. Cette situation résulte, d'une part, des coûts d'exploitation élevés, liés notamment aux consommations de fluides, aux frais de personnel, au fonctionnement et au maintien de l'équipement, et, d'autre part, de recettes qui sont modérées par l'exercice de missions de service public, comme l'accueil des scolaires et des associations mais aussi par la nécessité d'instaurer une tarification attractive³⁸.

Déjà dans le cadre de la présentation de sa demande de financement, la commune avait procédé à une première approche en estimant sur une année civile les dépenses de fonctionnement à 309 000 € (majoritairement constituées de rémunérations), pour des recettes tarifaires de 12 000 € ; déjà, elle appréhendait un résultat déficitaire de - 297 000 €.

Faute de co-financement pour le fonctionnement, il lui revient de compenser le déséquilibre par une contribution financière. Or, la commune n'a pas prévu les moyens de financer le déficit d'exploitation annuel attendu. Elle n'a pas déterminé les modalités de compensation du déséquilibre alors que l'équipement est déjà exploité. Dans ce contexte, parmi d'autres ressources à trouver, la commune devra peut-être s'interroger sur le niveau de tarification des extérieurs.

La commune a produit au mois d'avril 2025 un premier bilan du coût de fonctionnement de la piscine. Pour 2024, ce coût s'établit à 403 000 €, dont 83 % de dépenses de masse salariale. Le principal poste de dépenses est constitué de frais de personnel avec des surcoûts par rapport à la projection initiale. À l'origine, la commune envisageait une équipe réduite et comprenant un redéploiement d'effectifs en place mais elle n'a pu s'y tenir. Dans le dernier tableau des emplois (février 2025), l'unité piscine est composée de 10 agents : la commune a financé des formations pour trois diplômés, non obtenus, et dans cette situation elle a fait le choix de ne pas leur financer de nouvelles formations et de recourir à des recrutements externes.

Face à ces dépenses, outre l'absence de co-financement, la commune ne présente aucune recette tarifaire. Les droits d'entrée décidés par le conseil municipal ne sont pas appliqués. Une période de gratuité avait été instaurée mais pour une durée limitée de trois mois à compter de l'ouverture et pour les palmyrains uniquement. La situation perdure, pour tous les usagers : la commune a retenu un paiement par billettique uniquement, sans envisager la possibilité de mettre en place une caisse physique. Dans le contexte de l'absence d'activation de la billettique, les actes de création d'une régie de recettes physique, située sur place, ont été pris en mai 2024. Cependant, elle n'a jamais été mise en action.

La commune annonce une fréquentation de 17 720 personnes depuis janvier 2024 (hors clubs) qui ont toutes accédé librement à l'équipement. En appliquant la grille tarifaire sur des tarifs unitaires, plein tarif, l'évaluation du manque à gagner par la commune s'élève à 0,03 M€. Elle recommande à la commune de mettre en service cette régie dès à présent.

³⁸ Cour des comptes, *Les piscines et centres aquatiques publics : un modèle obsolète*, rapport public annuel, février 2018.

Recommandation n° 5 : Mettre en service la régie de recettes de la piscine, dès à présent.

Selon le maire, les travaux menés en lien avec la DRFIP vont permettre la mise en service de la régie à compter du 1^{er} septembre 2025 au plus tard.

Une gestion de la piscine en régie directe par la commune est prévue pour une période minimale de cinq années à compter de la mise en service, afin de respecter les obligations prévues par le FEDER en matière d'exploitation.

À l'occasion des échanges en cours dans le cadre de l'élaboration du schéma de mutualisation des services avec la CIREST, l'organisation d'une mutualisation de certaines fonctions techniques pour des profils spécifiques a pu être évoquée, et l'hypothèse d'une déclaration d'intérêt communautaire de l'équipement a été abordée, mais elle n'est pas envisagée.

La chambre recommande à la commune de prévoir dès à présent, dans un plan durable, les moyens d'assurer la soutenabilité du fonctionnement de la piscine qui pèse sur la seule collectivité, et de s'y conformer.

Recommandation n° 6 : Prévoir les moyens d'assurer la soutenabilité du fonctionnement de la piscine, dès à présent.

En réponse, la commune avoir entamé des discussions avec le département et la CIREST afin d'évoquer les conditions d'une contribution départementale et d'une mutualisation de l'équipement.

3.3 Des initiatives locales en matière agricole, économique et sociale à sécuriser

La commune porte des projets en matière agricole, en matière de développement économique et d'aménagement du territoire. Le projet de construction de serres anticycloniques, initié en 2021, s'inscrit dans ce cadre. L'idée de la commune est de permettre une production continue tout au long de l'année. Ce projet s'intègre à différents dispositifs pour lesquels elle se mobilise en parallèle, que sont notamment le projet alimentaire territorial (PAT) et le projet territoires zéro chômeur de longue durée (TZCLD).

La réalisation des serres est envisagée sur des terres agricoles en friche dont la commune a repris la gestion directe en octobre 2020. Trois sites sont concernés, en plusieurs temps : 6 serres sur le secteur de Piton-Cabris et, par la suite, 20 sur le secteur Remparts et jusqu'à 2 sur le secteur de la Petite Plaine.

Pour exploiter les serres, six baux à ferme et à long terme ont d'ores et déjà été signés entre octobre 2022 et décembre 2023. Les premières serres et leurs locaux techniques attenants qui devaient déjà être construits ne sont finalement pas sortis de terre.

3.3.1 Les serres agricoles anticycloniques, aménagements qui peinent à être érigés

Le déroulement du programme des serres a été contrarié à de multiples reprises de sorte que la perspective d'un aboutissement prochain de la première phase est compromise.

Concernant le permis de construire, le premier acte délivré par la commune en septembre 2023 pour les locaux techniques attenant les serres a fait l'objet d'un retrait à la suite d'un recours gracieux du contrôle de légalité en raison, d'abord, de la méconnaissance des avis défavorables émis par la commission départementale de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) et en raison, ensuite, de la méconnaissance des règles du PLU en vigueur. La commune a profité de la procédure de recours pour purger le dossier et convaincre la direction de l'agriculture et de la forêt du bienfondé de son projet et obtenir un avis favorable de la CDPENAF. Un nouveau permis de construire a été délivré en janvier 2024 sans modification substantielle du projet initial.

Pour la réalisation des travaux, la commune a lancé un marché alloti. Le calendrier n'a cessé de glisser. En phase d'attribution, la commune a pour certains lots considéré l'offre unique, quand bien même (cas du lot 2) il ressortait de l'analyse par le maître d'œuvre des faiblesses dans le dossier mémoire technique ; elle en a écarté d'autres au motif de l'écart avec son estimation financière. Dans la phase exécution, la commune a rencontré des difficultés pour deux lots (lots 2 et 3) qui ont conduit à des retards, obligeant à revoir les calendriers. La commune a constaté par ailleurs d'autres désordres, donnant lieu à des mises en demeure fin février 2025. Le passage du cyclone *Garance* peu après a contribué à détruire une partie des réalisations en cours. Depuis, le chantier est suspendu.

Sur ce projet, le reste à charge pour la commune est grandissant. La commune a rencontré un premier surcoût dès la phase étude. Elle avait projeté une participation limitée à 26 000 €, mais elle n'a pas obtenu le taux de financement de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) sollicité (70 % et non 80 %) et elle a engagé des dépenses complémentaires pour l'étude. Pour la construction, un financement a été accordé par le Département dans le cadre du dispositif pacte de solidarité territoriale (PST-2) à hauteur de 1,86 M€ dans le pacte initial, en considération du coût du programme serres inscrit à hauteur de 2,33 M€ HT. L'aide maximale a été ramenée à 1,28 M€, le coût total du programme ayant été réduit par la commune à 1,6 M€ HT par avenant³⁹.

Fin décembre 2024, la commune évalue les dépenses déjà réalisées (étude, mission de coordination sécurité et protection de la santé (CSPS), travaux) à 1,51 M€ TTC (0,14 M€ en 2023 et + 1,38 M€ en 2024), sans qu'une seule serre ne soit construite à ce jour.

Face à la subvention désormais plafonnée à 1,28 M€, la commune avance aujourd'hui une dépense prévisionnelle évaluée à 2,54 M€ TTC⁴⁰ (sans même considérer les conséquences de la destruction des serres⁴¹). Le reste à charge pour la commune avoisine ainsi le montant de 0,9 M€.

Enfin, si le plan de prévention des risques (PPR) en cours d'actualisation avec la préfecture était susceptible d'apporter de nouvelles modifications au projet, le foncier pressenti

³⁹ Le PST-2 de La Plaine-des-Palmistes a fait l'objet de trois avenants délibérés par le département.

⁴⁰ Dont marché de maîtrise d'œuvre revu par avenant (0,19 M€), marchés notifiés et avenants (2,54 M€)

⁴¹ La commune estime que dans le cadre de la reprise des travaux par une autre entreprise pour l'un des lots litigieux, le surcoût pourrait s'établir à + 50 %, sans qu'elle ne puisse avancer de chiffre précis.

pour accueillir les futures serres ~~est~~ étant, en effet, prévu en zone rouge, la dernière carte laisse apparaître que le pôle de transformation et de conservation n'est plus inclus dans le périmètre à risque tandis que l'impact sur les serres devrait être marginal.

3.3.2 L'articulation avec d'autres projets d'ampleur

Le projet de mise à disposition de serres communales pour agriculteurs s'imbrique dans plusieurs autres dispositifs portés par la commune. En premier lieu, il constitue l'une des actions prioritaires du projet alimentaire territorial (PAT) communal. Les projets alimentaires territoriaux (PAT) sont définis par le code rural et de la pêche maritime comme « *visant à rapprocher les producteurs, les transformateurs, les distributeurs, les collectivités territoriales et les consommateurs et à développer l'agriculture sur les territoires et la qualité de l'alimentation* ». Celui de la commune a obtenu une reconnaissance de niveau 1 (phase d'émergence) par le ministère de l'agriculture et de l'alimentation en 2022. La commune vise la reconnaissance en 2025 d'un passage au stade de PAT de niveau 2 (phase opérationnelle), par la mise en œuvre d'un plan d'actions.

Dans ce cadre, la commune entend concevoir une unité de transformation végétale et animale, consistant à valoriser la production locale. Elle valoriserait notamment celle issue de l'exploitation des serres municipales, sans exclusivité.

Le projet de serres et celui d'unité de transformation viennent s'articuler avec une autre démarche dans laquelle s'est engagée la commune en 2023, celle du projet expérimental territoires zéro chômeur de longue durée. La commune affecte au projet TZCLD des moyens humains et matériels, notamment dans le cadre du comité local de l'emploi, et elle a fait appel par ailleurs à plusieurs prestataires pour l'assister.

L'expérimentation "territoires zéro chômeur de longue durée"

Cette expérimentation nationale vise à résorber le chômage de longue durée par l'embauche par des entreprises relevant de l'économie sociale et solidaire, sous contrat à durée indéterminée (CDI), de personnes volontaires sans emploi depuis au moins un an et résidant depuis plus de six mois sur un territoire habilité.

Le projet TZCLD pour la période 2021-2026 est encadré par une loi votée en décembre 2020⁴² qui prolonge et étend une première étape d'expérimentation initiée en 2016⁴³, instituant un fonds d'expérimentation auquel contribuent l'État et les départements d'un territoire habilité.

Ce fonds finance en partie les personnes embauchées ; sa gestion a été confiée à une association « expérimentation territoriale contre le chômage de longue durée » (association ETCLD). Une seconde association, l'association TZCLD, accompagne les territoires qui souhaitent mettre en œuvre le projet.

En termes de pilotage, le dispositif est porté par un comité local de l'emploi (CLE), collectif présidé par un élu local et réunissant collectivités territoriales, France Travail, missions locales, syndicats, associations, entreprises et habitants.

⁴² Loi du 14 décembre 2020 relative au renforcement de l'inclusion dans l'emploi par l'activité économique et à l'expérimentation « territoires zéro chômeur de longue durée ».

⁴³ Loi du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée.

Le projet TZCLD passe par la création d'une entreprise à but d'emploi (EBE) qui peut avoir plusieurs formes juridiques. La structure envisagée par la commune prendra la forme d'une société coopérative d'intérêt collectif (SCIC), dont la collectivité détiendra une partie du capital. Le recours à ce type de structure a été privilégié pour plusieurs motifs. Outre que le financement potentiel du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) pourrait être supérieur à celui susceptible d'être octroyé à une collectivité, à hauteur de 65 % de la dépense, ce type de société relève de l'économie sociale et solidaire et se caractérise par une gouvernance multi-sociétariat mêlant les salariés, les producteurs, les fournisseurs, les consommateurs, etc.

À ce stade, la commune entend porter uniquement les études pour l'usine, et la société portera le projet de création du futur pôle de transformation et de conservation alimentaire (PTC). La commune se dit convaincue, sur la base des études réalisées, que la structure SCIC à créer sera autonome en quatre ans.

Les travaux pour la construction du PTC à réaliser sont envisagés dans le cadre d'un marché global de performance sur une période de 1 à 5 ans. Le coût estimé pour les unités serait de 3,7 M€ pour la parcelle végétale et de 1,7 M€ pour la parcelle animale.

Le projet de la commune d'entrer dans le dispositif dans le cadre de la deuxième loi d'expérimentation qui prendra fin en juin 2026 n'a cependant pas abouti. Le dossier d'habilitation qu'elle a soumis a été rejeté pour irrecevabilité peu avant la date de clôture de l'appel à candidature, faute de disposer d'une délibération de soutien du conseil communautaire de la CIREST et non d'une seule décision de soutien du président de l'intercommunalité. La procédure engagée devant la justice administrative pour contester cette décision n'a pas été admise. La commune ne peut pour l'instant répondre à la cohorte intéressée mobilisée à cette heure, qu'elle estime à 160 personnes.

À ce stade, le territoire de La Plaine-des-Palmistes reste considéré par l'association nationale TZCLD comme un projet émergent et non labellisé. La commune est confrontée à plusieurs incertitudes. Il n'y a pas de garantie sur l'adoption d'une troisième loi d'expérimentation. Il existe aussi une incertitude sur le cahier des charges de cette troisième loi, ainsi que sur le niveau d'engagement de l'État.

La commune a indiqué le cas échéant envisager s'engager dans d'autres voies, pour lesquelles la participation financière extérieure aux contrats pour des personnes privées durablement d'emploi n'est pas garantie à hauteur de celle, favorable, offerte actuellement par l'expérimentation. La chambre appelle donc la commune à la prudence car, dans le cas d'un arrêt du dispositif, se posera la question de la prise en charge des emplois.

La chambre alerte la commune sur les risques juridiques, financiers et humains importants de ces projets d'ampleur, nécessitant un renforcement de son suivi de façon à garantir son équilibre économique futur.

Le maire s'est engagé à mettre en place un pilotage plus étroit des initiatives locales dans les domaines alimentaire et social (serres, PAT, TZCLD, PTC). A cet effet la création d'un comité de pilotage devrait s'appuyer sur les comités existants et bénéficier d'un champ d'intervention élargi.

Au-delà d'une coordination plus globale de ses comités de pilotage existants, la chambre appelle la commune à la prudence sur la sécurisation financière et juridique de ses différents projets.

ANNEXES

Annexe n° 1. Sigles et acronymes	56
Annexe n° 2. Éléments de fiabilité	58
Annexe n° 3. Données d'exécution budgétaire	59
Annexe n° 4. Tableaux supports à l'analyse financière	61

Annexe n° 1. Sigles et acronymes

AP/CP	Autorisations de programme / Crédits de paiement
BFR	Besoin en fonds de roulement
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAO	Commission d'appel d'offres
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDG	Centre de gestion
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIA	Complément indemnitaire annuel
CIREST	Communauté intercommunale de La Réunion Est
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CLSPD	Conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance
COM	Convention d'objectifs et de moyens
CRC	Chambre régionale des comptes
DCM	Décision du conseil municipal
DGFîP	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur général des services
DGP	Délai global de paiement
DPGF	Décomposition du prix global et forfaitaire
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
ECGA	Espace culturel Guy Agénor
EPFR	Établissement public foncier de la Réunion
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FEDER	Fonds européen de développement régional
FR	Fonds de roulement
FIPHPF	Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
ICNE	Intérêts courus non échus
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MAPA	Marché à procédure adaptée
MOE	Maîtrise d'œuvre
PAT	Projet alimentaire territorial
PEC	Parcours emploi compétences
PLU	Plan local d'urbanisme
PPI	Programmation pluriannuelle des investissements / Plan pluriannuel d'investissement
PPR	Plan de prévention des risques

PST	Pacte de solidarité territoriale
PTC	Pôle de transformation et de conservation alimentaire
PV	Procès-verbal
RAR	Restes à réaliser
REACT-EU	Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
SIAAP	Sécurité incendie et d'assistance à personnes
SCIC	Société coopérative d'intérêt collectif
SEMAC	Société d'économie mixte d'aménagement et de construction
SGC	Service de gestion comptable
SODEGIS	Société de développement et de gestion de l'immobilier social
SPL	Société publique locale
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TZCLD	Territoires zéro chômeur de longue durée
ZAE	Zone d'activités économiques

Annexe n° 2. Éléments de fiabilité

Tableau n° 11 : Restes à réaliser inscrits au CA

RAR en €	2020	2021	2022	2023	2024
Dépenses	2 276 608	2 655 619	4 053 760	1 482 766	5 705 935
Recettes	3 422 977	3 333 050	6 018 642	9 005 338	5 387 867
Solde des RAR	1 146 370	677 431	1 964 882	7 522 572	- 318 068
Dépenses d'investissement au CA	5 107 590	3 984 501	7 399 033	21 322 716	13 842 004

Source : CRC, d'après les CA et BP (BS pour 2024)

Tableau n° 12 : Évolution du délai global de paiement (DGP) période 2020–2024

	2020	2021	2022	2023	2024*
DGP en jours	27,23	50,49	74,43	36,93	48,20

Source : SGC de la DRFIP de La Réunion * Données 2024 calculées au 17 janvier 2025

Tableau n° 13 : Retenues de garanties comptabilisées au 31 décembre de l'exercice

En €	2020	2021	2022	2023	2024
40171 - Fournisseurs	62 289	62 289	62 289	65 256 *	65 256
* Dont antérieur à 2020 : 52 994 ; 2020 : 9 296 et 2023 : 2 967					
40471 - Fournisseurs d'immobilisations -	700 206	562 628	590 356	935 500 **	586 066
** Dont antérieur à 2020 : 413 761 ; 2020 : 28 946 ; 2021 : 22 555 ; 2022 : 85 398 ; 2023 : 384 839					

Source : Balance des comptes de La Plaine-des-Palmistes

Tableau n° 14 : Titres émis au budget principal pour les cessions foncières depuis 2020

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Montants	257 350	651 771	712 836	1 601 106	615 425
Nombre de ventes concernées	3	3	7	6	4

Source : compte 775 de la commune et liste annuelle des titres

Annexe n° 3. Données d'exécution budgétaire

Tableau n° 15 : Niveau de prévision et de consommation des crédits de dépenses d'investissement

En €	2020	2021	2022	2023	2024
BP	7 883 678	7 440 913	13 968 737	36 428 867	28 149 114
DM	2 726 355	1 674 504	2 968 619	5 364 043	2 665 040
Total prévisions	10 610 032	9 115 417	16 937 356	41 792 910	30 814 154
Taux d'ajustement de la prévision au BP en %	35 %	23 %	21 %	15 %	9 %
Réalisé	6 543 726	4 635 823	8 738 219	29 093 080	16 416 594
Taux de consommation par rapport au BP en %	83 %	62 %	63 %	80 %	58 %
Taux de consommation par rapport au total prévisions en %	62 %	51 %	52 %	70 %	53 %

Source : comptes de gestion

Tableau n° 16 : Niveau de prévision et de consommation des crédits de dépenses de fonctionnement

En €	2020	2021	2022	2023	2024
BP	12 319 914	12 732 042	13 296 653	13 889 959	13 690 000
DM	270 350	1 153 668	794 203	1 833 008	1 512 467
Total prévisions	12 590 264	13 885 710	14 090 856	15 722 967	15 202 467
Taux d'ajustement de la prévision au BP en %	2 %	9 %	6%	13 %	11 %
Réalisé	11 669 280	12 806 059	13 664 145	14 726 201	14 246 735
Taux de consommation par rapport au BP en %	95 %	101 %	103%	106 %	104 %
Taux de consommation par rapport au total prévisions en %	93 %	92 %	97%	94 %	94 %

Source : comptes de gestion

Tableau n° 17 : Exécution des crédits du budget principal de 2020 à 2024

En €	2020	2021	2022	2023	2024
1. Dépenses de fonctionnement prévisionnelles	12 590 264	13 885 710	14 090 856	15 722 967	15 202 467
Mandats émis	11 775 829	12 860 134	13 704 578	14 825 314	14 351 509
- Annulations de mandats	106 549	54 075	40 433	99 113	104 774
2. = Dépenses de fonctionnement réalisées	11 669 280	12 806 059	13 664 145	14 726 201	14 246 735
<i>Taux de réalisation des dépenses de fonct. (2/1)</i>	93%	92%	97%	94%	94%
3. Recettes de fonctionnement prévisionnelles	12 590 264	13 885 710	14 090 856	15 722 967	15 202 467
Titres de recettes émis	11 858 110	12 503 677	13 737 820	14 050 222	14 429 935
+ Réductions de titres	453 663	142 936	808	7 198	1 890
4. = Recettes de fonctionnement réalisées	11 404 447	12 360 741	13 737 012	14 043 024	14 428 045
<i>Taux de réalisation des recettes de fonct. (4/3)</i>	91%	89%	97%	89%	95%
Excédent ou déficit	-264 833	-445 319	72 867	-683 177	181 310

En €	2 020	2 021	2 022	2 023	2024
1. Dépenses d'investissement prévisionnelles	10 610 032	9 115 417	16 937 356	41 792 910	30 814 154
Mandats émis	6 545 426	4 635 823	8 738 219	29 133 012	16 452 710
- Annulations de mandats	1 700	0	0	39 932	36 115
2. = Dépenses d'investissement réalisées	6 543 726	4 635 823	8 738 219	29 093 080	16 416 594
<i>Taux de réalisation des dépenses d'inv. (2/1)</i>	62%	51%	52%	70%	53%
3. Recettes d'investissement prévisionnelles	10 610 032	9 115 417	16 937 356	41 792 910	30 814 154
Titres de recettes émis	6 615 633	5 819 722	11 714 656	26 250 159	18 150 527
- Réductions de titres	0	0	0	0	75 049
4. = Recettes d'investissement réalisées	6 615 633	5 819 722	11 714 656	26 250 159	18 075 478
<i>Taux de réalisation des recettes d'inv.(4/3)</i>	62%	64%	69%	63%	59%
excédent ou déficit	71 907	1 183 899	2 976 438	-2 842 921	1 658 883

En €	2 020	2 021	2 022	2 023	2024
1. TOTAL des dépenses prévisionnelles	23 200 296	23 001 128	31 028 212	57 515 877	46 016 621
Mandats émis	18 321 255	17 495 957	22 442 796	43 958 326	30 804 219
- Annulations de mandats	108 249	54 075	40 433	139 044	140 890
2. = TOTAL des dépenses réalisées	18 213 006	17 441 883	22 402 364	43 819 281	30 663 329
<i>Taux de réalisation des dépenses d'inv. (2/1)</i>	79%	76%	72%	76%	67%
3. TOTAL des recettes prévisionnelles	23 200 296	23 001 128	31 028 212	57 515 877	46 016 621
Titres de recettes émis	18 473 743	18 323 399	25 452 476	40 300 381	32 580 461
- Réductions de titres	453 663	142 936	808	7 198	76 939
4. = TOTAL des recettes réalisées	18 020 079	18 180 463	25 451 668	40 293 183	32 503 522
<i>Taux de réalisation des recettes d'inv. (4/3)</i>	78%	79%	82%	70%	71%
excédent ou déficit	-192 926	738 580	3 049 304	-3 526 098	1 840 193

Source : comptes de gestion

Annexe n° 4. Tableaux supports à l'analyse financière

Tableau n° 18 : Détail des produits de gestion

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	7 908 620	8 626 230	9 431 313	9 123 594	9 844 133
+ Fiscalité reversée	220 009	208 261	208 460	207 182	198 766
= Fiscalité totale (nette)	8 128 629	8 834 491	9 639 773	9 330 776	10 042 919
+ Ressources d'exploitation	478 907	426 143	543 706	532 963	1 265 861*
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	2 289 283	2 159 090	2 495 795	2 376 980	2 357 715
+ Production immobilisée, travaux en régie	16 986	59 972	79 249	0	0
= Produits de gestion	10 913 806	11 479 696	12 758 522	12 240 719	13 666 496

Source : comptes de gestion. * Dont produits exceptionnels suite au passage en M57

Tableau n° 19 : Structure des charges de gestion courante du budget principal

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Charges à caractère général*	1 801 642	1 719 752	2 191 541	2 377 720	2 352 841
+ Charges de personnel	6 568 108	7 487 943	7 942 141	7 452 488	7 856 700
+ Subventions de fonctionnement	1 303 361	1 866 145	1 675 500	1 861 737	1 755 798
+ Autres charges de gestion	264 878	248 730	251 118	305 525	488 375**
+ Charges d'intérêt et pertes de change	44 274	33 438	43 279	320 164	430 680
= Charges courantes	9 982 263	11 356 008	12 103 579	12 317 635	12 884 395
Charges de personnel / charges courantes	65,8 %	65,9 %	65,6 %	60,5 %	63,8 %
Intérêts et pertes de change / charges courantes	0,4 %	0,3 %	0,4 %	2,6 %	3,3 %

Source : comptes de gestion. *hors 605. ** dont charges exceptionnelles suite au passage en M57

Tableau n° 20 : Charges de personnel nettes sur le budget principal

En €	2020	2021	2022	2023	2024
012	6 671 237	7 583 160	8 086 488	7 515 795	7 912 834
013 (hors 6091)	103 129	95 217	144 347	63 307	56 134
Solde	6 568 108	7 487 943	7 942 141	7 452 488	7 856 700

Source : comptes de gestion

Tableau n° 21 : Détail de la rémunération

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Rémunération principale	2 189 528	2 298 340	2 533 717	2 174 138	2 327 087
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	937 182	992 219	1 091 054	1 751 140	1 924 708
+ Autres indemnités	36 979	56 800	87 003	76 289	77 915
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	3 163 689	3 347 358	3 711 774	4 001 567	4 329 710
en % des rémunérations du personnel*	65,3 %	60,9 %	63,8 %	72,6 %	73 %
Rémunérations et indemnités (dont HS)	1 668 897	2 122 366	1 969 357	1 443 948	1 516 390
+ Autres indemnités	0	0	8 200	0	
+ Indemnités de préavis et de licenciement	0	0	0	0	
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 668 897	2 122 366	1 977 557	1 443 948	1 516 390
en % des rémunérations du personnel*	34,4 %	38,6 %	34,0 %	26,2 %	25,6 %
Autres rémunérations (c)	15 464	28 206	131 001	68 238	86 807
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	4 848 050	5 497 931	5 820 333	5 513 752	5 932 908
- Atténuations de charges	31 882	8 619	49 574	16 498	6 561
= Rémunérations du personnel	4 816 168	5 489 312	5 770 759	5 497 254	5 926 346

Source : comptes de gestion

Tableau n° 22 : Subventions de fonctionnement versées depuis 2020

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Subventions de fonctionnement	1 303 361	1 866 145	1 675 500	1 861 737	1 755 798
Dont subv. aux établissements publics rattachés : CCAS et caisse des écoles (CE)	926 120	1 350 000	1 250 000	1 340 000	1 248 000
dont CCAS	876 120	1 300 000	1 200 000	1 340 000	1 248 000
dont CE	50 0000	50 0000	50 0000	0	0
Dont subv. autres établissements publics	0	0	0	0	
Dont subv. aux personnes de droit privé	377 241	516 145	425 500	521 737	507 798

Source : CRC, d'après les comptes 65 de la commune et la liste annuelle des mandats

Tableau n° 23 : Capacité d'autofinancement brute de 2020 à 2024

En €	2020	2021	2022	2023	2024
Produits de gestion (A)	10 913 806	11 479 696	12 758 522	12 240 719	13 666 496*
Charges de gestion (B)	9 937 990	11 322 569	12 060 300	11 997 471	12 453 715*
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	975 816	157 127	698 222	243 248	1 212 781
en % des produits de gestion	8,9 %	1,4 %	5,5 %	2,0 %	8,9 %
+/- Résultat financier	-44 274	-33 438	-43 279	-320 164	-430 680
dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques	0	0	0	0	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	-21 699	-15 184	-68 403	-14 443	-8 852
+/- Autres produits et charges excep. réels	-739 937	-66 753	-77 419	-113 961	
= CAF brute	169 907	41 752	509 122	-205 320	790 710
en % des produits de gestion	1,6 %	0,4 %	4,0 %	-1,7 %	5,8 %

Source : comptes de gestion. *Dont produits et charges de gestion exceptionnels suite au passage en M57

Tableau n° 24 : Le financement des investissements de 2020 à 2024

En €	2020	2021	2022	2023	2024
CAF brute	169 907	41 752	509 122	-205 320	790 710
- Annuité en capital de la dette	378 759	454 441	455 124	6 005 811	7 979 654
= CAF nette ou disponible (C)	-208 853	-412 689	53 997	-6 211 131	-7 188 944
TLE et taxe d'aménagement	122 084	110 981	161 279	244 854	182 448
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	935 463	625 319	423 993	719 769	3 297 667
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1 793 006	3 605 482	1 886 471	8 873 961	11 257 411
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	0	13 825	18 428	19 922	11 505
+ Produits de cession	257 350	651 771	712 836	1 601 106	615 425
+ Autres recettes	90 381	0	11 690	0	218 532
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	3 198 284	5 007 377	3 214 696	11 459 612	15 582 989
= Financement propre disponible (C+D)	2 989 432	4 594 688	3 268 694	5 248 482	8 394 045
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	60,5%	114,6%	43,8%	24,7%	103,2%
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	4 944 624	4 009 280	7 463 090	21 287 175	8 136 069
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	0	0	0	0	
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	
- Participations et inv. financiers nets	311 750	0	649 560	472 935	-26 608
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	
- Charges à répartir	0	0	0	0	
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	-2 920	-940	-300
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-2 266 942	585 408	-4 841 037	-16 510 688	284 884
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	
- Reprise sur excédents capitalisés	125 244	0	0	0	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-2 392 186	585 408	-4 841 037	-16 510 688	284 884
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	1 500 000	0	7 890 341	13 068 546	1 550 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-892 186	585 408	3 049 304	-3 442 142	1 834 884

Source : comptes de gestion

Tableau n° 25 : Fonds de roulement net global (FRNG) 2020-2024

Au 31 décembre en €	2020	2021	2022	2023	2024
= Ressources stables	130 389 064	134 271 745	144 079 472	157 409 468	166 727 643
= Emplois immobilisés	130 333 363	133 630 637	140 389 059	157 161 197	164 644 487
= FRNG	55 701	641 109	3 690 413	248 271	2 083 155
En nombre de jours de charges courantes	2,0	20,6	111,3	7,4	59

Source : comptes de gestion

RÉPONSES



Le 25/09/2025

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
LA RÉUNION ET MAYOTTE

Enregistré par le greffe

le 26 septembre 2025

N° 2025-397

Le Maire

A

Monsieur Nicolas Péhau
Président de la Chambre Régionale des Comptes
de La Réunion

CRC de La Réunion
97488 SAINT DENIS CEDEX

Bureau du Maire

Dossier suivi par : Johnny PAYET, Maire

Tél : 02 62 51 49 10

Steven.bamba@plaine-des-palmistes.fr

N/Réf : D25. 6862 /JP/FDL/SB/

OBJET : Réf. 2025-773 – contrôle des comptes et de la gestion de
la commune de La Plaine des Palmistes
Réponses aux observations et aux recommandations
définitives

Monsieur Le Président,

J'accuse bonne réception du courrier du 28 août dernier, par lequel vous notifiez à la commune le rapport des observations définitives (ROD) relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de La Plaine des Palmistes.

Conformément à l'article L243-5 du code des juridictions financières, le présent envoi constitue la réponse écrite aux observations formulées. En préambule, il est nécessaire de remercier l'équipe de contrôle pour la qualité du travail mené et, au-delà de la mission d'audit approfondi qui a pu être menée, pour les préconisations pour améliorer la gestion des affaires communales.

La réponse s'attachera à apporter des points d'éclairage supplémentaires afin de garantir toute la bonne foi et l'engagement de la commune dans le respect des recommandations et des observations. A l'instar de ce qui était ébauché dans les réponses au rapport d'observations provisoires, puis dans la note complémentaire à l'audition du 20 août dernier, un tableau actualisé de la mise en œuvre des recommandations est communiqué.

Cette méthodologie permet de constater que la commune ne compte pas attendre la communication définitive du rapport de la chambre régionale pour poursuivre le travail déjà engagé, avec plusieurs mesures importantes déjà actées qui seront évoquées et/ou précisées par ailleurs.

Ainsi, à la date du 26 septembre 2025, les directives et instructions ont été données aux services pour la bonne mise en œuvre des recommandations, dont la synthèse est disposée en page suivante.

230, rue de la République
97431 La Plaine des
Palmistes
Tél : 02 62 51 49 10 Fax : 02 62 51 37 65

Mail : mairie@plaine-des-palmistes.fr

Lundi, mardi, mercredi et jeudi de : 8h00 à 16h30

Vendredi de : 8h00 à 12h00

N°	Nature	Domaine	Objet	ETAT D'AVANCEMENT
1	Régularité	Comptabilité	Procéder à des contrôles périodiques des régies en application de l'article R. 1617-17 du code général des collectivités territoriales, en lien avec le comptable public, dès 2025.	Les travaux sont en cours pour l'année 2025, en lien avec un consultant externe. La mission intègre la formation en interne des équipes, afin qu'un référent mène cette démarche de contrôle à compter de l'année 2026.
2	Régularité	Comptabilité	Fiabiliser l'inventaire de la commune et procéder à sa mise en cohérence avec l'état de l'actif, conformément à l'instruction budgétaire M57, dès 2025.	Au delà de l'accompagnement par un consultant cette mission demandera la la mobilisation de compétences non détenues en interne pour un suivi à long terme, une démarche de mutualisation est envisagée, en lien avec une ou plusieurs communes de l'intercommunalité.
3	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Présenter à chaque réunion obligatoire du conseil municipal un compte rendu exhaustif et explicite des décisions prises par le maire par délégation de l'assemblée délibérante, en application de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales, dès 2025.	Depuis le conseil municipal du mois de juin 2025, intégration d'une colonne "résumé de l'acte" au tableau de présentation des actes signés par le Maire, par délégation du conseil municipal et création et mise à jour d'une fiche procédure interne pour la mise en oeuvre exhaustive de l'obligation par les services
4	Régularité	Comptabilité / Gouvernance	Procéder au renseignement complet et fiabilisé des annexes budgétaires, notamment des engagements pris auprès d'organismes extérieurs, conformément aux articles L.2313-1 et R.2313-3 du code général des collectivités territoriales, dès 2025.	A compter de l'exercice 2025, régularisation des maquettes budgétaires incomplètes et; pour garantir le respect à long terme, création d'une fiche procédure pour rappeler les annexes à renseigner et contrôler qu'elles sont correctement renseignées
5	Performance	Situation financière	Mettre en service la régie de recettes de la piscine, dès à présent.	Les travaux menés en lien avec la DRFP ont permis la mise en service de la régie "Piscine Municipale" depuis le 2 septembre 2025 (NB : la piscine étant fermée le lundi 1er septembre, comme chaque semaine)
6	Performance	Comptabilité	Prévoir les moyens d'assurer la soutenabilité du fonctionnement de la piscine, dès à présent.	L'évolution de la structure globale des effectifs (départs en retraite non remplacés) permettra de respecter la prospective budgétaire envisagée en 2022. Le passage en AP/CP est par ailleurs l'occasion d'intégrer une AP relative à la maintenance des équipements (annexes 33) Par ailleurs, des échanges sont engagés avec le Département de La Réunion et la GIREST pour améliorer la soutenabilité financière de la piscine.

En somme, toutes les recommandations ont d'ores et déjà été prises en compte dans l'organisation de l'activité communale ; deux recommandations sont totalement mises en œuvre :

- La recommandation n°3, inhérente au compte-rendu des décisions prises par le Maire dans le cadre des délégations du conseil municipal ;
- La recommandation n°5 concernant la mise en service de la régie de recettes Piscine Municipale effective depuis le 2 septembre 2025, avec le concours des services de la Direction Régionale des Finances Publiques et du Service de Gestion Comptable de Saint-André.

Dans le rapport établi conformément à l'article L243-9 du code des juridictions financières, j'aurai l'occasion de confirmer la mise en œuvre de toutes les recommandations, en détaillant l'état d'avancement pour celles dont les résultats n'auraient pas encore été totalement atteints.

En sus, un dispositif de pilotage interne est prévu sous la responsabilité de la direction générale des services, intégrant à part entière le suivi des recommandations et des observations dans la feuille de route administrative.

La réponse complète au ROD est disposée en page suivante.

Je reste à votre disposition pour conférer toute précision à cet envoi.

En vous souhaitant bonne réception du présent courrier, je vous prie de croire, Monsieur Le Président, en mon sincère respect.

Le Maire

Johnny PAYET



REPONSES AUX OBSERVATIONS DEFINITIVES

SYNTHESE

SYNTHESE

Dans la synthèse, la Chambre présente avec précisions le territoire de La Plaine des Palmistes, mais aussi ses atouts et ses contraintes. L'évolution de la pression foncière sur le littoral entraîne une augmentation de la démographie de la commune, au-delà de la moyenne régionale. Le seuil de 10 000 habitants résidant sur le territoire n'est pas un souhait, cette démographie faisant courir le risque de la perte du caractère villageois. Cette réalité s'imposera néanmoins, obligeant à avoir prévu en amont un ensemble d'équipements et d'infrastructures permettant d'assurer un niveau suffisant de services publics pour les futurs Palmiplainois.

Le caractère ambitieux du programme d'investissements correspond à cette gageure : éviter d'avoir laissé passer les opportunités de construire ou réhabiliter les équipements nécessaires. Les premiers résultats de la prise de risque, assumée, sont d'ores et déjà visibles : de nombreux investisseurs notamment hôteliers cherchent à s'implanter sur le territoire, la commune est en passe d'obtenir le classement en station de tourisme générateur d'effets directs et indirects positifs à court et moyen terme (notamment en termes de dotations), malgré des indicateurs de pilotage à conforter, La Plaine des Palmistes garde la confiance des financeurs et des organismes bancaires.

Néanmoins, la commune entend, en synthèse, les trois aspects qui doivent être pris en compte en matière de rétablissement des capacités d'autofinancement et d'amélioration de la transparence, en matière de structuration des services supports et en matière de meilleure(s) coordination(s) des projets futurs, qui restent d'envergure. Les compléments aux réponses et engagements déjà communiqués sont faits dans les points suivants.

I – Sur les observations relatives à la situation financière de la commune pages 9 à 25 du ROD)

L'AMELIORATION DE LA QUALITE ET DE LA FIABILITE DES COMPTES

La professionnalisation des fonctions budgétaires et financières (pages 9 à 11 du ROD)

L'observation définitive de la Chambre met en avant l'organisation constatée au 1^{er} janvier 2025, qui était en cours d'évolution, mais non pas l'historique d'un sous-effectif au sein de cette direction et d'un manque de compétences pour traiter l'ensemble des tâches et missions obligatoires, notamment pour la partie financière et comptable. La commune rappelle que ce renforcement des compétences est un véritable choix, qui va avoir un impact sur les dépenses de personnel, en recrutant trois personnes sur la seule année 2025 (agent comptable supplémentaire depuis mai 2025, contrôleur de gestion interne et référent conformité et RGPD à compter d'octobre 2025).

Au total, ce sont près de 6 personnes qui seront impliquées dans la structuration des fonctions budgétaires et financières et plus globalement dans la maîtrise des risques comptables et financiers, démarche démarrée en décembre 2024, comme rappelé par la Chambre.

A terme, la volonté est de réinternaliser tout ou partie de certaines missions qui sont confiées à des prestataires extérieurs. Ainsi qu'indiqué dans le tableau de suivi des recommandations, le contrôle des régies mené en 2025 avec l'appui de l'un des prestataires sera réalisé en interne à partir de 2026. D'autres aspects pourront suivre la même logique (prospective financière, gestion des immobilisations, inventaire, etc.), selon un calendrier qui reste à définir, au fur et à mesure de la montée en puissance de la nouvelle organisation.

La professionnalisation des services est menée avec une collaboration renforcée avec le Service de Gestion Comptable de Saint-André. Depuis le calendrier de régularisation proposé par ce dernier en juin 2025, plusieurs réunions de travail ont déjà pu avoir lieu, afin de poser les bases de cette façon de mieux travailler en commun (traitement des dépenses à régulariser et des recettes au fil de l'eau, échanges écrits lors du remboursement des emprunts, etc.). Ce lien étroit sera nécessairement accentué avec le travail sur le compte financier unique élaboré en 2026 pour l'exercice 2025, en lieu et place des compte administratif et compte de gestion.

La commune remercie la Chambre pour les encouragements à poursuivre les travaux sur la conformité et la maîtrise des risques comptables et financiers. Les actions suivantes ont déjà pu être menés sur les huit premiers mois de l'année 2025 :

- Etude documentaire approfondie et veille juridique sur les dernières évolutions réglementaires (période de janvier à mars)
- Démarrage de l'élaboration d'un guide interne de conformité et de procédures ; cet outil itératif et pédagogique a vocation à poser un ensemble de procédures pour mieux organiser et contrôler l'activité des services. Pour sa bonne mise en œuvre, il est doublé de la mise en place d'une démarche de contrôle interne, au départ sur les actes les plus importants, puis au fur et à mesure pour l'ensemble des fiches procédures en cours de création et amélioration
- Pour la création de fiche procédure, validation du principe de la méthodologie d'élaboration utilisée par la DGFIP et ses directions régionales
- Attention renforcée dans la création de procédures dans les domaines comptables et financiers et sur l'établissement d'un cadre normatif interne relatif à l'éthique et à la déontologie

Pour la poursuite du travail, ont été ciblés des domaines qui n'étaient pas recensés comme prioritaires pour l'année 2025 et qui feront l'objet d'une attention renforcée en termes de procédures et de contrôle de leur bonne application : gestion du foncier locatif, remboursement des emprunts (notamment coordination avec le Service de Gestion Comptable), circuit d'encaissement des recettes. Pour ces trois sujets, les services sont déjà engagés dans un travail d'évolution des pratiques, qui seront détaillés dans les points concernés infra.

L'amélioration de la sincérité des comptes (pages 11 à 15 du ROD)

Sur le respect de la comptabilité d'engagement

Concernant le bon respect de la comptabilité d'engagement, l'ordonnateur rappelle que lors du démarrage de la mandature 2020-2026, les comptes laissés par le précédent ordonnateur n'étaient pas totalement sincères. Sur la période allant de fin 2020 à fin 2022, le budget principal de la commune a dû supporter la prise en charge de 973 084,00 euros de factures émises entre le 1^{er} janvier 2020 et le 30 juin 2021. Parmi ces factures, près de 280 843,62 euros concerne des biens ou services acquis par la commune durant l'année 2019.

A ces factures prises en charge sur les exercices 2020, 2021 et 2022, se sont rajoutées diverses autres dépenses ou réductions de recettes :

- 79 013,89 € TTC (annexe 01) au titre de contrôle de l'assainissement non collectif, mission confiée à la CISE sur la période allant du 15 mars 2018 au 31 décembre 2019. Les factures n'ont pas fait l'objet d'un suivi par l'ancien ordonnateur et la CISE a donc émis ces dernières uniquement en 2022. Au vu du bilan fourni et la réalité du service fait, ces factures ont été prises en charge (annexe 02).
- 32 318,66 € au titre d'avances de subventions versées par l'Office de l'Eau (OLE) de La Réunion (annexe 03), concernant des travaux pour lesquels l'archivage défaillant n'a jamais permis de retrouver les fonds de dossier afin de solliciter le versement des soldes. Sur l'exercice 2024, faute d'avoir pu fournir les justificatifs attendus par l'OLE, des titres de recettes à l'encontre de la commune ont été mis à hauteur de 23 346,01 € pour les conventions 2018/38, 2018/39, 2018/40 et 2018/42. En l'absence de ces pièces justificatives, l'OLE a informé la commune par courriel du 7 juin dernier que des titres de recettes allaient être émis pour récupérer les avances pour les conventions concernées. Les remboursements sont effectués.

Selon les calculs réalisés, le total des factures et pertes de recettes dû à la gestion perfectible de l'ancien ordonnateur est évalué à 392 176,17 euros. Ce total est à porter à 489 366,46 euros, en intégrant les 1 135 titres pour un montant global de 97 190,29 euros admis en non-valeur sur proposition du Service de Gestion Comptable, par délibération n°07-141024 du conseil municipal du 14 octobre 2024 (consultable librement sur le site internet de la commune).

En intégrant enfin les montants non perçus au titre de la dotation pour les aménités rurales qui n'avait pas été réclamée lors de sa mise en place via la loi de finances initiale pour 2019, le total général s'élève à près d'1 194 000 euros.

Ces données n'ont été connues par la commune qu'au fur et à mesure des différents exercices budgétaires. Aussi, si le circuit des dépenses fait l'objet d'amélioration, elle doit aussi composer avec ces divers imprévus comptables relevant de la gestion précédente.

Afin de mieux maîtriser ces risques comptables à l'avenir, mais ayant également un impact en termes de trésorerie disponible, la commune a mis en place un blocage des crédits affectés par services pour les principaux chapitres budgétaires (chapitre 11, chapitre 21) où sont inscrits les principales dépenses annuelles en matière de fournitures de services et de biens d'équipements. Depuis le début du mois de juin 2025, le directeur général a par ailleurs demandé au service Comptabilité de se concentrer sur la régularisation des factures encore en attente pour l'année 2024, dès lors que les montants engagés nuisent à la bonne lecture des marges de manœuvre budgétaire.

Ce travail de redressement des comptes de la collectivité pourra se poursuivre si la commune n'a plus à prendre en charge des dépenses ou des admissions en non-valeur de recettes relevant des exercices de la mandature précédente. Sous toutes réserves, après étalement comptable des admissions en non-valeurs votées lors du conseil municipal du 14 octobre 2024

(cf. délibération 14 octobre 2024 précitée), la commune disposera de comptes parfaitement sincères à la clôture de l'exercice budgétaire 2027. Par ailleurs, la règle de la prescription quadriennale pour les factures en amont du 1^{er} janvier 2021 paraît protéger la commune contre un tel risque.

La réponse s'appuie de nouveau sur les éléments factuels rappelés supra en ce qui concerne le montant du rattachement des charges et des produits. Les améliorations seront comptablement constatées à compter de l'année 2027 et plus certainement à compter de l'année 2028.

Sur la fiabilisation des restes à réaliser

La commune prend acte des observations relatives aux restes à réaliser (RAR) inscrits à la clôture de l'exercice 2024, conformément aux dispositions de l'article L. 2311-11 du CGCT. Elle confirme que les montants portés au budget (5,71 M€ en dépenses et 5,49 M€ en recettes) incluent des opérations pluriannuelles et certaines inscriptions antérieures.

Concernant les dépenses engagées non mandatée, un volume de 0,81 M€ concerne des engagements antérieurs à 2024, certains remontant à 2018. La commune s'engage, avant la fin de l'année 2025, à procéder à un examen approfondi de ces opérations afin d'en vérifier la réalité, identifier les projets clôturés ou abandonnés et procéder au solde comptable le cas échéant.

En recettes, les actions suivantes sont menées sur les restes à réaliser :

- La collectivité traite les potentielles anomalies dans les états annuels successifs qui mériteraient des travaux de vérification approfondie, notamment des cas où des titres semblent avoir été émis sans actualisation des RAR, ou à l'inverse des absences d'inscription,
- Ces écarts font l'objet d'un processus de fiabilisation basé sur une revue des pièces justificatives actualisées (conventions, notifications, arrêtés attributifs...).

Par ailleurs, la commune entend reprendre de manière exhaustive le recensement des marchés et des conventions de financement en cours, dans une logique de transparence et de consolidation de ses engagements juridiques.

Ces actions, inscrites dans une démarche d'amélioration continue, viseront à garantir la complétude, la traçabilité, et la fiabilité des informations transmises, tant dans le futur compte financier que dans les documents budgétaires.

Le passage en cours de la gestion des investissements en autorisation de programmes (AP) et crédits de paiements (CP) dès la décision modificative n°1 pour le budget 2025 est une garantie que le traitement des restes à réaliser soit plus lisible et apuré, pour une meilleure lecture de la situation comptable en investissement.

Sur le traitement amélioré des comptes d'imputation provisoire

L'enjeu lié aux comptes d'imputation provisoires est pleinement pris en compte. La situation, bien identifiée, fait l'objet d'un suivi rigoureux et d'un engagement partagé avec le comptable public. Aussi une première rencontre a eu lieu le 24 juillet 2025 pour poser les bases méthodologiques, afin de procéder à un schéma de régularisation comptables arrêté le 05 août 2025. Ce schéma est traité par la commune sur cette fin d'année 2025. Le document a été communiqué à la Chambre et est intégré à la décision modificative n°1 du budget principal 2025.

Sur les opérations à mener pour fiabiliser le bilan

- **Sur le point de la tenue de l'inventaire**, il est fait renvoi de nouveau aux prestations qui seront conduites par un cabinet conseil afin d'accompagner la commune dans ces travaux de régularisation et pour former les agents en charge par la suite de la mise en œuvre annuelle de l'obligation.
La commune a pris note des aspects vertueux de la conduite régulière des opérations en matière d'inventaire physique et comptable. La fiabilisation de l'inventaire et la mise en cohérence de ce dernier avec l'état de l'actif sont programmées dès l'exercice 2025, avec l'accompagnement du prestataire extérieur. Cette situation étant un défaut pour d'autres communes de l'intercommunalité, il est envisagé la mise en place d'une démarche de mutualisation sur le sujet, comme déjà évoqué.
- **L'apurement des comptes d'immobilisations corporelles** a été programmée dès la signature de la convention 2025 avec le prestataire. Afin de traiter rapidement ces aspects mobilisant peu de quotas horaires pour le prestataire, le directeur général a demandé à ce dernier de prioriser le traitement de ces opérations dès le mois de juin 2025, pour une finalisation de la régularisation des opérations passées dans le respect du calendrier fixé par le SGC de Saint-André. La reprise des opérations d'apurement des comptes d'immobilisations corporelles permettra rapidement de prendre en compte ces écritures pour déclencher le mécanisme de FCTVA associé.
- **Sur le champ de l'organisation et des procédures**, la démarche de maîtrise des risques comptables et financiers répond déjà en partie à cette observation générale. A titre d'exemple, pour le versement des subventions aux associations et sur recommandation sur SGC, la commune a mis en place des plans de versement des subventions et des états liquidatifs afin d'organiser le versement fractionné de ces contributions à la vie associative sur l'année 2025. Cela permet la mise en cohérence avec le plan de trésorerie. La fiche procédure associée va être perfectionnée, pour améliorer la fluidité des échanges entre les services en charge (service Sport et Associations, service Finances, direction générale des services).

Plus généralement sur ce point relatif aux procédures, s'organise un passage de fonctionnements essentiellement empiriques et oraux à une organisation par le biais de procédures écrites, pédagogiques et pouvant être facilement comprises par tous : service opérationnel, service comptabilité, nouveaux arrivants au sein de la collectivité, élu. La volonté est in fine d'avoir une meilleure traçabilité sur le plan administratif et comptable.

L'objectif d'amélioration rapide du délai global de paiement

A l'occasion de la réunion de bilan sur l'exercice budgétaire 2024, la commune s'est engagée vis-à-vis du SGC à réduire son délai global de paiement. L'une des principales mesures mises en place est celle du ralentissement du rythme des engagements (fractionnement sur plusieurs mois des commandes, interdiction de constitution de stocks d'avances, sensibilisation des services au respect de la comptabilité d'engagement) couplée à un blocage des crédits par service.

Depuis le début de l'année 2025, un plan prévisionnel de trésorerie a été construit, pour mieux prévoir les encaissements et les décaissements sur l'ensemble de l'année 2025. L'outil a été construit sous Excel et se décompose en deux grandes parties :

- En « haut » de fichier, les recettes de fonctionnement et les recettes d'investissement ; pour chaque tiers ou chaque recette, une ligne a été créée et le montant attendu pour le mois considéré est inséré dans la colonne correspondante.
- En « bas » de fichier, les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement ; pour chaque tiers ou chaque recette, une ligne a été créée et le montant attendu pour le mois considéré est inséré dans la colonne correspondante.

La méthodologie de remplissage ou un commentaire est indiqué pour permettre de comprendre les données chiffrées qui sont renseignées. Pour les dépenses de fonctionnement dites certaines hors subventions aux associations, charges de personnel, charges financières et les charges exceptionnelles, les crédits correspondants sont renseignés selon la règle du douzième. Le montant total de la dépense attendue pour l'année est divisé par 12, en référence à l'inscription budgétaire correspondante. Pour les recettes de fonctionnement, cette règle du douzième est également appliquée, sauf recettes perçues sur un seul mois ou trois à quatre mois (exemple : Dotation Biodiversité, Fonds de Péréquation Intercommunal et Communal).

En investissements, un travail est fait avec les services opérationnels pour disposer au démarrage de l'opération d'un plan de décaissement fidèle au rythme d'avancement attendu des projets. Cela permet d'ajuster pour chaque opération le prévisionnel de dépenses pour le mois considéré. En recettes d'investissements et s'agissant des subventions, les encaissements attendus sont estimés concernant leur date et leur montant en référence au taux d'avancement prévu d'une opération, en appliquant le taux de subvention prévu.

Cette estimation de la différence brute entre la trésorerie prévisionnelle attendue et les dépenses qui seront réalisées permet de mieux programmer le pilotage de la trésorerie et d'engager les dépenses en fonction de la capacité réelle de la commune. Dans ce pilotage, le décaissement sur les lignes de trésorerie est ajusté au regard des besoins pour le mois, afin de limiter la charge d'intérêt.

Cet outil contribue à améliorer le pilotage et de donner des consignes claires à l'ensemble des agents participant à la chaîne des dépenses et des recettes, pour mieux piloter l'activité. Il facilite également les échanges avec les partenaires bancaires soutenant le développement de la commune.

A ce jour, cette nouvelle méthodologie a permis d'engager une amélioration du délai global de paiement. Ce délai est en nette amélioration entre la période de mai et d'août 2025 : le délai de paiement annuel est passé de 83,96 jours en mai contre 65,17 jours en août (voir tableau ci-dessous) ; pour le mois d'août, les factures étaient traitées en moyenne en 47,25 jours. S'il reste au-delà de celui constaté au 31 décembre 2024 (48,2 jours), les progrès réalisés sont mesurables et la courbe des délais de paiement est bien en phase descendante.

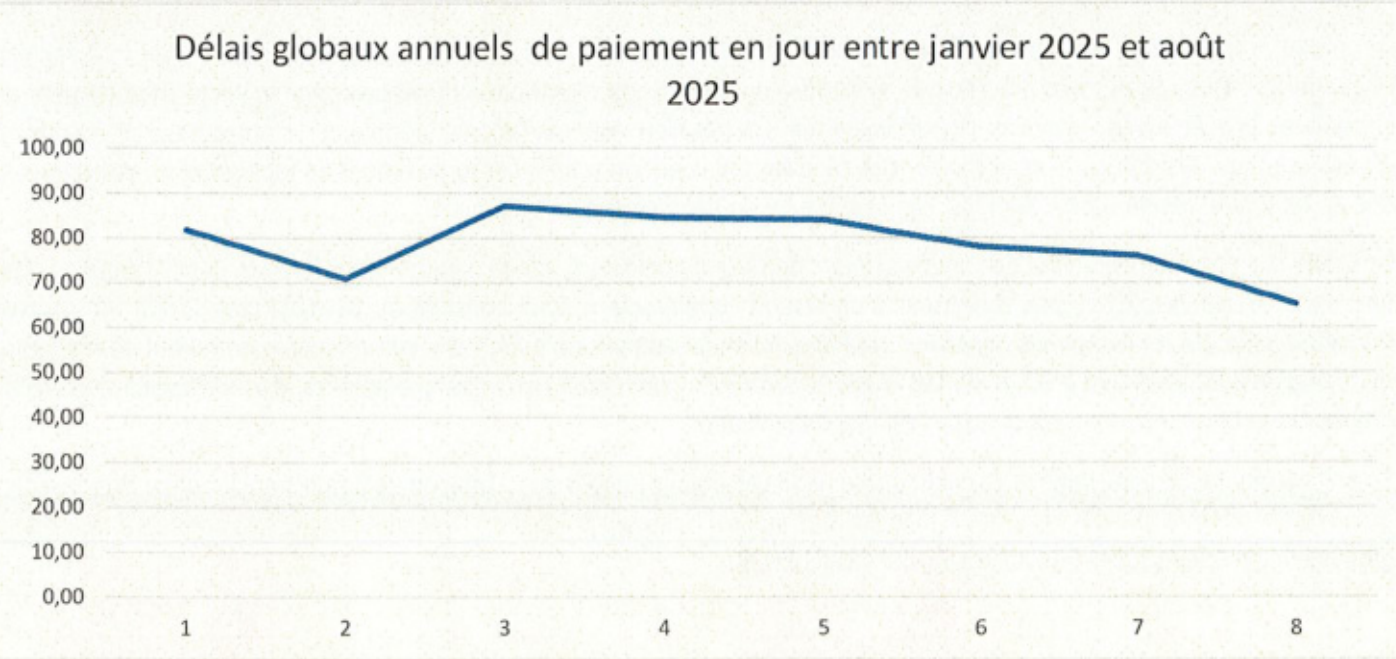
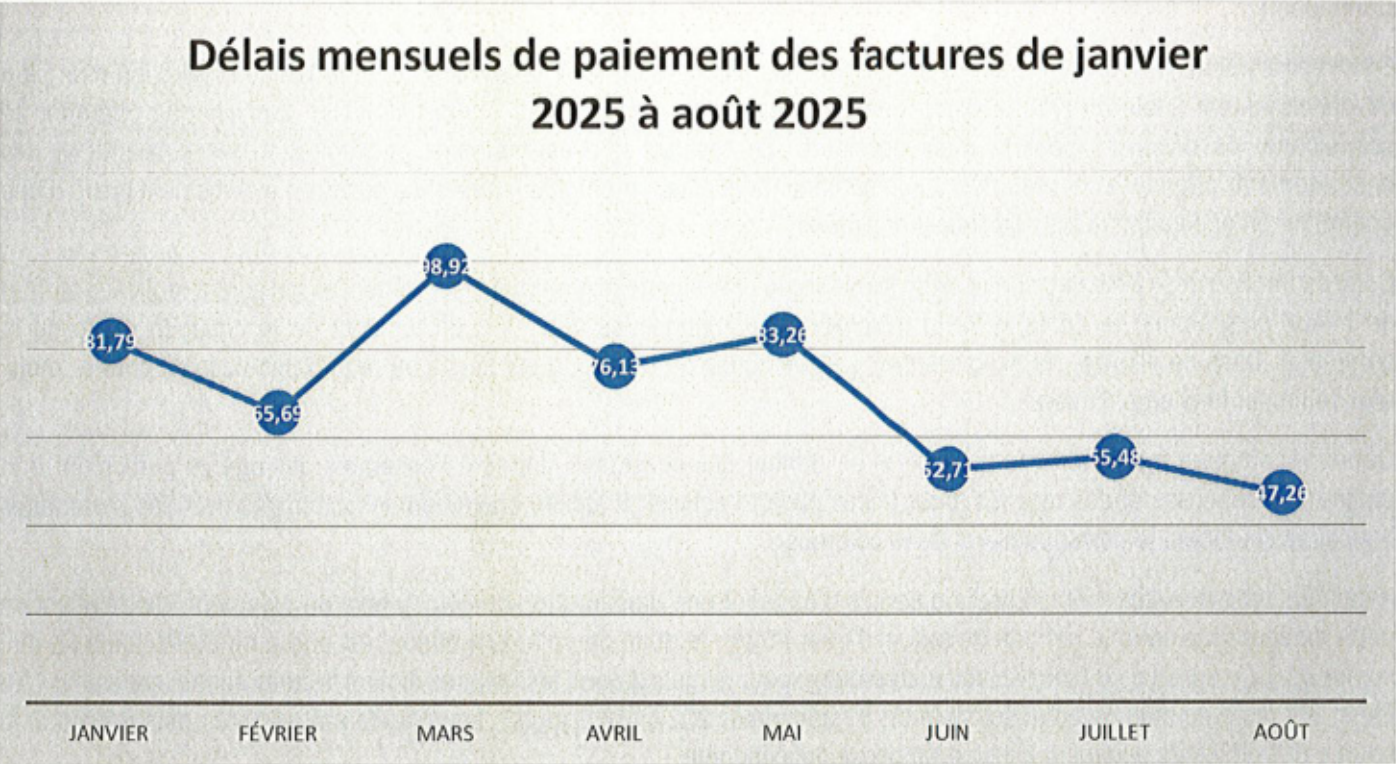
La commune continue d'avoir un décalage important d'encaissements de soldes de subventions pour solder le dispositif Pacte de Solidarité Territoriale n°2 (PST 2) et au titre du démarrage d'opérations financées par la Pacte Département et Territoires. Les échanges avec le Département de La Réunion ont néanmoins permis de s'entendre sur une date d'encaissement des différents versements. Ces recettes ont vocation à financer le paiement de factures d'investissement, mis en attente et contribuant à dégrader les indicateurs du délai global de paiement.

L'objectif fixé pour l'amélioration des délais globaux annuels de paiement est de repasser sous la barre des 50 jours au plus tard au 31 décembre 2025, afin de revenir à un niveau comparable à celui constaté au 31 décembre 2024. Au premier trimestre 2026, les améliorations apportées couplées à l'encaissement de différentes subventions permettront de respecter le délai global de paiement à 30 jours. Les résultats présentés confirment la dynamique positive, à la différence du constat dressé par la Chambre, qui n'est donc pas adapté à la situation.

En page suivante, sont présentées des extractions réalisées depuis l'application Tableau de Bord Financier mise à disposition par la Direction Générale des Finances Publiques. Ces outils d'analyses présentent l'évolution des délais annuels et mensuels globaux de paiement sur la période de janvier à août 2025.

Extraits du suivi des délais globaux de paiement – Commune de La Plaine des Palmistes (août 2025) (source : DGFIP – Tableau de Bord Financier – Collectivité – La Plaine des Palmistes)

			Exercice 2024	EXERCICE 2025							
			Au 31/12/2024	JANVIER	FEVRIER	MARS	AVRIL	MAI	Juin	Juillet	Août
SGC SAINT-ANDRE	LA PLAINE DES PALMISTES	06600	48,2	81,79	70,83	87,07	84,53	83,96	78,03	75,92	65,17



Le traitement optimisé des retenues de garantie

Pour une meilleure gestion des retenues de garantie, la commune intègre la création d'une fiche-procédure qui permettra, là encore, de mieux cadrer les actions de chaque intervenant sur ces aspects. L'objectif est d'anticiper la libération des crédits correspondants et de donner des automatismes en termes de traitement de la fin de opérations de travaux dans le cadre de marchés publics. D'ores et déjà, la commune a fait le point à partir du début de l'année 2025 sur le stock des retenues de garanties. A chaque début d'année, il est procédé à un listing des retenues de garantie arrivant à échéance et les retenues de garantie susceptibles d'être frappées par la prescription.

L'organisation prévoit dès le mois de janvier de l'année N d'alerter les services en charge des opérations sur les justificatifs à fournir, mais également de prévoir ces décaissements dans le cadre du plan de trésorerie (mais aussi l'intégration de la recette budgétaire en cas de prescription).

La commune souhaite rappeler les conditions dans lesquelles les retenues de garanties visées par la Chambre (0,31 M€) ont été déclarées prescrites par le conseil municipal :

- 9 opérations concernent des travaux réalisés durant les mandatures précédentes à la mandature 2014-2020, représentant un montant de retenues de garanties non libérées par les ordonnateurs successifs à hauteur de 97 321,07 € ; pour ces opérations, la commune était liée par les dispositions relatives à la prescription quadriennale, qui sont d'ordre public, imposant de constater la prescription pour les retenues de garanties concernées

- 7 opérations concernent des travaux réalisés durant la mandature 2014-2020, représentant un montant de retenues de garanties non libérées à hauteur de 220 760,02 €. A l'instar d'autres dossiers de travaux portés durant cette mandature, les modalités de suivi des travaux et d'archivage des pièces justificatives n'ont pas permis de retrouver les éléments nécessaires à la libération des retenues de garantie dans les délais réglementaires. Il est par ailleurs rappelé que la commune a subi une perte majeure de données, suite à la propagation d'un virus informatique après réception d'un mail malveillant. Une partie des archives de l'année concernée, à savoir l'année 2019, sont demeurées introuvables.

Aujourd'hui, pour la gestion des opérations de travaux et de marchés publics associés, la commune a repris à profit le plan de classement « marchés publics » exigé par les directions FEDER lors de l'examen des demandes de subventions, afin de centraliser l'ensemble des pièces de marchés, depuis la préparation du dossier de consultation jusqu'à la réception des travaux, puis la libération de la retenue de garantie. Cette méthode de gestion mise en œuvre depuis la phase « REACT-UE » perdue dans la gestion et permet de traiter de façon plus régulière les retenues de garantie, notamment suite à ces opérations.

A titre informatif, sur l'année 2025, l'état des retenues de garantie libérées est de 243 598 euros au 24 septembre 2025. En termes d'organisation et de procédures internes, le calendrier des tâches budgétaires et comptables récurrentes prévoit de faire un état des retenues de garanties au 1^{er} janvier, notamment pour savoir si certaines sont prescrites. C'est une démarche facilitant également la relance des services opérationnels sur la transmission des documents (en cas d'omission).

En matière de sous-traitance, la commune intègre dans son guide de conformité une fiche procédure relatif à leur gestion. La vigilance des maîtres d'œuvre et des services est appelée dans le pilotage des opérations, afin d'éviter la signature tardive d'actes de sous-traitance.

Le développement de la comptabilisation des provisions

La commune a pris note de cette observation, qui ressort par ailleurs d'une observation du ROD de 2018. Pour l'exercice 2025, l'inscription de la provision relative à l'attribution de compensation négative qui serait due au titre du transfert de la

zone d'activités Ravine Pavé, doublée au mandatement au titre des créances irrécouvrables, entraînera une nécessaire dégradation des comptes. La commune souhaite que les échanges en cours avec la communauté d'agglomération permettent d'annuler cette inscription budgétaire.

Le processus de renforcement de la chaîne de traitement des recettes (pages 15 à 17 du ROD)

A compter de cette année 2025 et parallèlement à la fiche de procédure « *circuit d'encaissement des recettes* », la commune met en place un dispositif d'échanges avec les partenaires institutionnels et les financeurs afin de circulariser les recettes. Par ailleurs, un projet de circuit d'encaissement des recettes est mis en place depuis août 2025, pour permettre d'organiser les rôles de chacun dans la bonne perception des sommes dues à la commune.

En termes organisationnels, le service comptabilité voit son fonctionnement modifié, avec l'instruction donnée aux agents en charge de l'émission des mandats et des titres, d'accorder a minima une journée par semaine pour l'émission des titres de recettes. A la différence de l'ancien fonctionnement, cette méthode en vigueur depuis le mois de juin 2025 permet d'éviter les émissions tardives sur le seul dernier trimestre de chaque année comptable (et dans le cadre de la journée complémentaire).

Afin d'alimenter ce travail, la directive est donnée à tous les services, sans distinction du niveau de responsabilité, de transmettre par mail à une boîte mail générique accessible à l'ensemble du service. En complément de l'archivage sur l'outil d'enregistrement des courriers entrants et sortants, il s'agit de disposer d'un outil facilitant la transmission des pièces justificatives de toutes natures liées à l'encaissement d'une recette.

La nouvelle organisation présentée a déjà produit des effets mesurables et pouvant faire l'objet de comparaison positive avec les exercices précédents. A titre d'information, les taux d'exécution des recettes constatés en septembre 2024 et en septembre 2025 montrent une amélioration notable :

	Septembre 2024	Septembre 2025
Recettes de fonctionnement	56,57 %	67,63 %
Recettes d'investissement	35,23 %	20,87 %

En fonctionnement, cette progression traduit la démarche de traitement plus régulier et quasi quotidien des titres de recettes, par plusieurs agents du service comptable, en lieu et place de l'ancienne méthodologie qui concentrait la tâche sur un seul agent. En investissement, le taux de réalisation est fonction des recettes de subventions effectivement encaissées. Au jour de la réponse au rapport d'observations définitives, la commune indique avoir traité tous les titres de recettes correspondants aux crédits inscrits en section d'investissement pour 2025.

A ce sujet, la commune regrette que, hors le cas de l'information relative au taux d'exécution des recettes à date qui n'était pas disponible, la Chambre n'ait pas totalement pris en compte les informations communiquées dans le cadre de la phase de contradiction et lors de l'audition du 20 août 2025, pour informer sur l'évolution des pratiques en matière d'encaissement des recettes.

Sur la gestion des recettes liées aux cessions de foncier

La commune a envisagé la démarche de cession de fonciers pour dégager des marges d'autofinancement des projets en investissement. Dans ce cadre par ailleurs, il lui paraît nécessaire de rappeler que des cessions ont permis d'accompagner le développement de projets structurants pour le territoire, portés par des partenaires privés : cession de foncier pour la construction de l'hôtel du groupe Dina Margabine, cession de foncier pour la construction de 56 logements sociaux par la SODEGIS, cession de foncier pour la construction d'une résidence pour personnes âgées. Lors d'un prochain conseil municipal, une cession de foncier sera soumise à délibération pour la construction d'une nouvelle opération de 60 logements sociaux. L'actualisation de l'avis du service France Domaine est en cours.

Sur la question de la réfaction par rapport au prix, la commune a modifié sa position face à ces demandes quasi-systématiques de remise sur le prix de vente. En premier abord, et conformément à la directive communiquée par le service des domaines, l'évaluation faite ledit service n'est plus communiquée à l'acheteur, ni au conseil municipal. Seule mention est faite de la consultation sur la valeur vénale du foncier à céder, sans précision sur l'évaluation réalisée. Au regard du décalage entre le « prix des domaines » et la valeur au prix du marché, cette non-communication de l'avis des domaines permet d'éviter une cession à un prix trop bas par rapport à celui du marché. Une attention particulière est demandée au service Foncier à ce sujet.

Concernant la construction des logements sociaux, si la commune ne remplit pas ses obligations, les démarches en cours lui permettront à terme d'être en conformité avec les dispositions légales et réglementaires applicables. Afin de détailler les éléments factuels pris en compte par la Chambre dans le cadre de l'observation définitive, il est rappelé que la signature du contrat de mixité sociale le 21 juin 2024 organise une réponse concertée matière de programmation de la construction du nombre de logements nécessaires, pour satisfaire à l'obligation de 20 % de logements sociaux présents sur le territoire.

Par courrier du 24 mars 2025, le Préfet de La Réunion a rappelé qu'il manquait 85 logements sociaux sur la commune pour respecter le taux légal. Au vu néanmoins des dépenses déductibles déclarées au compte administratif 2023 pour un montant de 300 000 euros, le prélèvement sur recettes prévu pour un montant de 10 532,99 euros est totalement effacé. En outre, pour faire suite au courrier du 4 novembre 2024, le Préfet a donné droit à la demande de la commune de bénéficier des dispositions de l'article L302-7 du Code de la construction et de l'habitation, en notifiant à la commune la possibilité de faire valoir le reliquat des dépenses déductibles de 2023 au titre des inventaires au 1^{er} janvier 2025 (prélèvement 2026) et au 1^{er} janvier 2026 (prélèvement 2027). Ainsi, la commune ne paie plus de pénalités sous forme de prélèvement sur recettes à compter de cet exercice budgétaire et a minima jusqu'au 31 décembre 2027.

En parallèle, la commune poursuit néanmoins le travail en termes de construction de logements sociaux. En termes de philosophie d'aménagement, la volonté est de préserver le mode de vie palmyrien selon le modèle de « *la case à terre* ». C'est ce qui a motivé le choix de privilégier les échanges avec les constructeurs partageant cette volonté de préserver l'image des Hauts de La Réunion, où la construction d'ensembles immobiliers similaires à ce qui est fait sur le littoral est particulièrement inadapté.

Une attention particulière est portée aux plans d'aménagement des opérations mais aussi à celui des logements, en prévoyant un nombre suffisant de parkings pour faciliter les réunions de famille, marqueur fort du mode de vie réunionnais et plus encore à La Plaine des Palmistes ; c'est en ce sens aussi que la commune milite pour que les cuisines ne soient pas conçues avec des plans de travail trop exigües et inadaptées à la cuisine créole. Ces prescriptions obligatoires rappelées aux constructeurs de logements sociaux sont nécessaires pour la durabilité des logements sociaux : en les adaptant au mode de vie de leurs habitants, ces derniers sont plus enclins à les préserver, ce qui évite des dépenses d'entretien et de maintenance, coûteuses pour la collectivité au sens large du terme (Etat, bailleurs sociaux, collectivités territoriales, etc.).

C'est pourquoi la convention de mixité sociale a été conclue avec un nombre resserré de partenaires du logement social, partageant les mêmes objectifs opérationnels que la commune. Les nouvelles dispositions en matière d'exemption de la construction de logements sociaux sont a priori favorables à La Plaine des Palmistes, au vu de l'information communiquée au Président de la CIREST et aux communes concernées (Sainte-Rose et La Plaine des Palmistes), par courrier du 12 juin 2025. En effet, les deux communes sont éligibles à l'exemption pour isolement et faible attractivité. Pour autant, le suivi de la mise en œuvre du contrat de mixité sociale et surtout de la production des logements inscrite en son sein reste d'actualité. Un premier comité de pilotage du contrat organisé le 6 août 2025, a permis de faire le point sur le calendrier de la mise en chantier des opérations avec les deux bailleurs sociaux SODEGIS et SEMADER. Les trois opérations inscrites à la convention seront livrées dans le courant de l'année 2027.

Lors de ce même comité, la commune a souhaité rappeler ne vouloir s'engager dans une course à la construction de logements sociaux à tout prix et de façon trop rapide, au risque de dénaturer l'image du territoire. Aussi, le choix a été fait par la commune de demander à la CIREST de faire bénéficier à La Plaine des Palmistes de la possibilité d'exemption de l'obligation de rattrapage pour isolement et faible attractivité. Il est précisé ici qu'il ne s'agit pas d'un refus catégorique des logements sociaux mais d'une volonté de construire les logements au rythme nécessaire pour le territoire, en prenant en compte le besoin de renforcement en parallèle des infrastructures (écoles, établissement d'accueil de jeunes enfants, services, etc.). Construire trop vite beaucoup de logements sociaux, c'est prendre le risque d'alimenter l'isolement et la faible attractivité et, in fine, de construire de la précarité à long terme.

La commune souligne, avec satisfaction, que les différents tableaux de suivi mis à jour ont bien été pris en compte dans le cadre de la phase de contradiction. Pour renforcer le suivi des opérations immobilières communales, différents outils de suivi avaient été transmis, en distinguant plus clairement :

- les cessions réalisées sur la période 2020-2025
- les acquisitions réalisées sur la période 2020-2025
- les cessions annulées
- les cessions en cours
- les tableaux détaillant les cessions délibérées et les cessions avec promesse de vente

Au vu de ces données, le montant des cessions en cours de finalisation s'établit bel et bien à 2,94 M€. Les différentes actions déjà en œuvre permettent de traiter au fil de l'eau les comptes d'imputation provisoires, afin de faire correspondre à la réalité comptable. La commune apprécie que les discordances qui ont été soulevées pendant la phase de contradiction aient été prises en compte, à la faveur du travail mené. La commune entend parfaitement le besoin de suivi rigoureux dans la durée et de poursuite du travail de structuration du service Foncier, établi en service de plein exercice depuis l'année 2021.

Il est rappelé ensuite que le délai de procédure d'une transaction amiable sans aléa est approximativement de 18 mois, intégrant le process suivant : identification du foncier cessible / saisine de la déclaration d'intention d'aliéner (un mois) / négociation amiable ou commercialisation / Bornage / délibération de l'instance délibérante / promesse de vente / obtention du PC et financement pour l'acquéreur / signature de l'acte authentique. Le service Foncier reste aussi prudent sur la transmission du prévisionnel et se base sur les promesses de vente signées afin d'être le plus sincère possible car toutes les ventes n'aboutissent pas. Ces informations semblent pertinentes à relever. Au demeurant, le suivi des opérations est

clairement prescrit en interne par le biais d'une fiche procédure, communiquée annexe, organisant les tâches et activités des services Foncier et Financiers (annexe 04).

Pour ce qui concerne la situation du lotissement Eucalyptus, la commune en rappelle la genèse. Il s'agit de l'un des premiers du village et il avait fait l'objet d'une décision de rétrocession par la commune sous l'une des précédentes mandatures. L'objectif était de permettre aux familles résidentes d'accéder à la propriété de leur logement via un dispositif de location-vente. Cependant, au fil du temps, plusieurs situations complexes sont apparues : décès des titulaires du contrat, séparations conjugales, ou encore fragilité financière n'ont pas permis à toutes les familles d'aller au bout du processus d'achat. Face à ces constats, une délibération municipale a permis, dans certains cas, de réaliser une vente symbolique à un euro, après une évaluation sociale et budgétaire menée par le CCAS. Cette évaluation se basait notamment sur un reste à vivre équivalent aux critères d'éligibilité des aides facultatives du CCAS.

Concernant les familles concernées, les échanges sont en cours pour régulariser la situation. Pour l'une des deux familles, la régularisation de la situation est prévue au prochain conseil municipal du 8 octobre 2025.

Sur la facturation des loyers et taxes à corriger

L'observation définitive de la Chambre demeure sévère en qualifiant la situation d'errement. La commune souhaite faire un rappel factuel des éléments transmis et des actions engagées en correction.

En premier lieu, durant la phase de contradiction, la commune a apporté des gages de l'amélioration globale de la gestion (rattrapage complémentaire en 2025 de l'écart entre la taxe d'enlèvement des ordures ménagères à refacturer et celle effectivement refacturée par la commune, émission de titres de recettes pour les occupations irrégulières du domaine public et du domaine privé notamment dans la zone artisanale).

Pour beaucoup des situations relevées et qui ont donné lieu à des régularisations importantes, il s'avère qu'aucun bail n'avait été établi pour les occupants concernés. A propos, la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'occupant sans titre du domaine public devait être appliquée (notamment Conseil d'Etat, 15 avril 2024, SCNF Réseau, req. N°470475). Les périodes de régularisation ont été calculées en demandant aux services de calculer le montant dû à titre d'indemnité compensant les revenus que la commune aurait dû percevoir des occupants considérés juridiquement comme irréguliers pendant la période. En application de la jurisprudence précitée en matière de prescription applicable, l'émission des titres est remontée sur 5 années au total.

C'est ainsi que par courrier en date du 31 juillet 2025, les occupants concernés ont été informés de la situation et des conséquences juridiques applicables. Le même jour, les titres ont été émis par la commune afin de régulariser les recettes non perçues. Certains des occupants ont déjà entamés les démarches pour apurer leur dette locative.

Afin de s'assurer que ne persiste aucune situation où un loyer n'est pas perçu par la commune alors que la TEOM est refacturée à l'occupant, et plus généralement afin de s'assurer que les loyers dus font bien l'objet de l'émission de titres de recettes, si nécessaire en régularisation et en application de la jurisprudence précitée, les services ont mis à jour le tableau général des loyers à percevoir et se concertent (service Foncier – service Finances) pour l'émission des titres de recettes correspondants (loyer, révision de loyer, charges, refacturation de la TEOM). Ont été transmis à la Chambre la copie des bordereaux de titres correspondants ainsi que le tableau à jour des baux et autorisations d'occupation temporaire

Les pièces justificatives pour la révision des loyers sont les suivantes : le bail, une fiche de calcul détaillant la méthode avec le loyer initial, l'indice de base et l'indice de révision indiqués dans le bail et ensuite transmet au service comptabilité pour émission des titres.

En réponse à l'observation sur les baux professionnels ou commerciaux, a été mis à jour le tableau des baux commerciaux, professionnels, les AOT ainsi que les baux ruraux à jour. Le service foncier est en charge des révisions des loyers qui étaient effectuées auparavant par le Directeur financier parti au 31 décembre 2020. Après son départ, aucun service ne s'était occupé de la révision des loyers jusqu'à la date du 1^{er} octobre 2022. Un travail est fait en concertation entre le service Foncier et le service Finances pour la revalorisation des charges. Sous réserve du travail à mener dans le cadre de la nouvelle organisation de la direction Ressources, il s'agira de comparer les référentiels à partir desquels les charges avaient/ont été calculés à la conclusion des différents baux, de comparer leur évolution et de prévoir une nouvelle périodicité pour la mise à jour régulière. Si besoin, des avenants aux baux seront conclus. Un projet de fiche procédure a été établi par les services opérationnels et communiqué à la Chambre.

En deuxième lieu, pour le cas spécifique de la reprise de la gestion des baux ruraux, la commune a effectivement souhaité gérer en direct, en lieu et place de la SAFER depuis le 1^{er} janvier 2021. Au démarrage de la mandature, il a été en effet constaté que de nombreux fonciers agricoles gérés par la SAFER étaient pris à bail par des agriculteurs, sans être réellement exploités, ce qui nuisait à la possibilité pour d'autres agriculteurs de s'installer ou de diversifier leurs productions. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2021, la commune a repris la gestion des baux ruraux, suite à la délibération du conseil municipal du 22 octobre 2020.

Aujourd'hui, en collaboration avec le chargé de Projet Alimentaire Territorial, le service Foncier a pu établir de nouveaux baux à ferme depuis 2021. Cela a permis non seulement la valorisation des terrains agricoles avec le projet des serres agricoles mais également la perception d'un loyer (cf. listes des titres émis depuis 2021 communiqués dans la phase d'instruction du présent contrôle).

Dans cette optique, les pièces justificatives envoyées, par le service Foncier au service comptabilité, pour l'émission des titres sont les suivantes : délibération du conseil municipal résiliant la convention avec la SAFER, avenant résiliation SAFER, arrêté préfectoral fixant le prix des denrées fermage à la Réunion pour l'année en cours, le bail, une fiche de calcul précisant le nom du fermier, la surface agricole utile, prix denrée, etc. Les fermages 2021-2022-2023 et 2024 ont été transmis au service comptabilité pour émission des titres.

Enfin, en troisième et dernier lieu, la vérification du bon encaissement des recettes correspondantes est effective au sein de la commune. Sous l'égide de l'ancienne directrice des finances, le service foncier demandait au Trésor les bordereaux de situation des locataires tous les trois mois, afin d'établir un état des impayés pour l'autorité. Le service foncier transmet l'état des impayés au directeur afin d'apporter une aide à la décision. Sur cette base, les instructions sont données par l'ordonnateur pour les régularisations à opérer. Pour certaines situations exceptionnelles, il est demandé de différer l'émission de titres. Dans le cas où l'émission de titres serait faite en connaissant que le preneur sera dans l'incapacité de régler, il est demandé au service Foncier de se rapprocher de l'occupant, afin d'envisager une démarche de remise gracieuse, partielle ou totale.

L'organisation dans l'émission des titres, la vigilance et la mise en œuvre des actions en cas d'impayés fait donc bien l'objet d'une vigilance importante. Il doit être à nouveau fait rappel de l'historique de la structuration de cette fonction de perception des loyers. Avant le démarrage de la mandature, aucune organisation et aucune informatisation du traitement des données, souvent éparses, n'étaient mis en œuvre. Sur recommandation de la direction générale, il a été choisi d'affecter un responsable du service Foncier à temps plein dès le 1^{er} octobre 2022.

Au vu du prévisionnel de cessions et du passif à rattraper, cette nouvelle organisation était nécessaire pour améliorer le rythme d'encaissement des recettes, tant en ce qui concerne les cessions, qu'en ce qui concerne les loyers à percevoir. L'analyse des comptes administratifs montre que cet engagement a été tenu, au vu de la progression des recettes locatives (mais aussi du montant important des produits de cession sur la période) sur les différents exercices budgétaires.

Cette amélioration de la qualité de la donnée reste une priorité et chaque service est associé et responsabilisé en ce sens (rappels réguliers de l'obligation d'archiver sur les serveurs informatiques dédiés, vérifications régulières des droits d'accès aux données, obligation d'enregistrement des documents officiels, etc.). Des investissements conséquents sont consentis pour assurer la sécurité du stockage, pour éviter les pertes de données.

Sur le traitement des restes à recouvrer

La commune de La Plaine des Palmistes prend acte de l'analyse présentée par la Chambre régionale des comptes quant à l'ampleur et l'ancienneté des restes à recouvrer, estimés à 0,91 M€ au 15 janvier 2025. Elle reconnaît que ce stock, composé en partie de titres anciens et de reprises de créances de budgets clos, constitue un enjeu budgétaire majeur.

Les mesures déjà engagées sont les suivantes :

- En 2024, 0,33 M€ de créances ont été admises en non-valeur, signe d'un travail actif d'assainissement des comptes.
- Un inventaire détaillé de 5 200 lignes non apurées est en cours d'analyse, afin d'identifier les causes d'impayés et les actions à engager.
- La reprise au budget principal des créances liées aux budgets eau et assainissement a été réalisée conformément aux règles applicables.

La commune s'engage pour l'année 2025, au travers de ces mesures :

- **Plan d'apurement structuré des RAR**, ciblant les créances les plus anciennes et les plus significatives.
- **Renforcement du dialogue avec les services comptables**, en vue d'accélérer les procédures de recouvrement ou d'admission en non-valeur.
- **Mise en place d'un tableau de bord de suivi**, intégré aux outils de gestion financière de la commune.
- **Sensibilisation des services concernés à l'importance du recouvrement systématique des titres**, quelle que soit leur nature ou leur montant.
- **Information régulière et systématique des débiteurs.**

La commune réaffirme son engagement à garantir la sincérité de ses comptes et la mobilisation de toutes les ressources disponibles.

Concernant le développement de nouveaux modes de paiement, la commune profite de la mise en place de la régie « Piscine municipale » pour intégrer la solution PayFip. Pour mémoire, cette régie est le premier maillon d'un système billettique centralisé. La solution informatique développée a vocation à être étendue à d'autres services et il est ainsi prévu la création de comptes utilisateurs permettant d'accéder à l'éventail des services publics ou des services (restauration scolaire, location de salles, billetterie ECGA, loyers, etc.) faisant l'objet d'une facturation, afin d'en faciliter l'encaissement pour les usagers redevables, à l'horizon 2026.

L'AMELIORATION DE LA SITUATION FINANCIERE EN MAINTENANT UNE DYNAMIQUE IMPORTANTE D'INVESTISSEMENT

La commune prend toute la mesure des remarques qui sont faites sur la sincérité des comptes de la commune à ce jour et leur dégradation. Il est fait renvoi, en tant que première réponse, aux éléments d'informations déjà apportés supra. Il est rappelé que sur les années 2023 et 2024, la commune a supporté un poids exceptionnel d'intérêts pour la mobilisation des préfinancements bancaires pour les projets REACT UE (près de 21 millions d'euros empruntés). L'augmentation des charges financières (quasiment multipliées par dix par rapport aux données comptables constatées sur les exercices précédents) explique la tension conjoncturelle sur le budget de fonctionnement. A compter de l'année 2025, le prévisionnel des intérêts à payer par la commune est divisé par deux et ces montants ont vocation à diminuer grandement pour retrouver un niveau comparable à celui constaté sur les exercices 2020 à 2022.

A titre d'illustration très factuelle, la charge des intérêts est évaluée à 196 917,24 euros au 31 décembre 2025 contre 437 253,07 € mandatés lors de l'exercice budgétaire 2024.

Les perspectives d'évolution de ressources de fonctionnement (pages 18 et 19 du ROD)

Le constat fait par la Chambre sur la structure des recettes de fonctionnement appelle des remarques complémentaires de la commune, qui partage le point de vue sur l'évolution limitée des recettes.

Tout d'abord, s'agissant de l'évolution du produit de l'octroi de mer, comme le souligne la Chambre, le dynamisme d'investissements de la commune permet de faire progresser le produit de cette sur les deux derniers exercices. Depuis l'année 2024 et encore plus à compter de l'exercice 2025, La Plaine des Palmistes récolte les fruits des efforts réalisés en termes d'investissements, en percevant un produit d'octroi de mer prévisionnel supérieur aux produits des années précédentes.

Est assumée cette politique d'investissements et de mobilisation des préfinancements bancaires, tout en organisant une meilleure structuration des services, dont la Chambre continue de noter la nécessité par ailleurs, afin de produire des effets à moyen et long terme pour les finances communales. Une situation où la commune serait poussée à moins investir serait aussi inquiétante, en faisant perdre du dynamisme de certaines recettes de façon indirecte (octroi de mer, taxe foncière, taxe d'aménagement).

Par ailleurs et à toutes fins utiles, il est précisé que la dotation pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales s'appelle aujourd'hui « *dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales* ». La dotation vise autant à la protection de la biodiversité (objectif initialement traduit par l'ancienne appellation) que l'ensemble des autres aménités que sont l'eau, l'alimentation, l'énergie, l'espace et les paysages.

Par son existence, cette dotation vient permettre de compenser deux contraintes :

- Le manque de corrélation entre le niveau des dotations et le territoire qui est à préserver
- Un calcul des dotations sous l'angle uniquement du nombre de la population

A l'instar d'autres communes rurales, La Plaine des Palmistes ne disposent pas de ressources suffisantes calibrées pour valoriser tout son territoire. Le manque d'entreprises sur le territoire entraîne mécaniquement un manque à gagner sur le plan fiscal et en termes de dotations de compensation. Pour exemple, qui fait l'objet de discussions dans le cadre du ROD, la

commune est la seule de la CIREST qui devrait verser une attribution de compensation négative, quand la quasi intégralité des autres communes perçoit une attribution de compensation de la part de l'intercommunalité, au titre la fiscalité transférée.

Il ressort de cette situation un manque de dynamisme des recettes, comme cela est relevé de façon pertinente par la Chambre. Pourtant, la commune ne se montre pour autant aucunement fataliste face à cette situation. Le développement territorial promet l'installation de nouvelles activités, permettant d'augmenter les produits de la fiscalité locale. De même, l'évolution démographique de la population favorisera l'augmentation de la taxe foncière perçue. Enfin, la perspective du classement du territoire en station de tourisme permettrait d'obtenir le surclassement démographique, qui contribuera à une revalorisation de certaines dotations étatiques.

La maîtrise des dépenses de gestion (pages 18 et 19 du ROD)

Le constat fait par la Chambre sur la structure des dépenses de fonctionnement appelle ici aussi des remarques complémentaires de la commune.

L'évolution des dépenses de personnel

Tout d'abord, l'évolution des dépenses de personnel correspond à la philosophie de gestion qui a été portée par la mandature : diminution du nombre de contrats PEC au profit des contrats de droit public (près 180 en 2020 contre 80 aujourd'hui), pérennisation des emplois permanents notamment au sortir de contrats d'apprentissage, titularisation de contractuels au fur et à mesure et en fonction des capacités budgétaires, titularisation suite à la réussite à des concours. De même, même si la Chambre évoque le fait que cela soit encore à perfectionner, le renforcement des fonctions d'encadrement a été opéré, en procédant à divers recrutements externes.

Ce sont ces différents aspects qui expliquent la progression de la masse salariale globale et notamment l'augmentation du poids de l'emploi titulaire.

Ensuite, dès le début de la mandature, l'action municipale a été axée autour du bien-être pour le personnel. L'organigramme en vigueur définissait mal les responsabilités des agents et par ailleurs certaines fonctions concentraient plusieurs charges lourdes (exemple : ancienne directrice du CCAS gérant des services communaux comme la restauration scolaire, ancienne organisation pour la direction Education et Culture intégrant la gestion de l'Espace Culturel Guy Agénor, rattachement de la police municipale à un « divisionnaire » en contradiction avec les dispositions applicables).

Le régime indemnitaire était distribué de façon inégale, notamment pour les agents de catégorie C, percevant un montant d'IFSE souvent inférieur à 20 euros bruts par mois. De façon progressive, l'amélioration de la politique RH de la commune a permis des évolutions en termes d'organisation des missions et de rétributions avec l'évolution de l'organigramme par vagues successives et aujourd'hui stabilisé depuis deux années et dès l'année 2021 et une revalorisation de l'IFSE pour les personnels percevant les montants les plus faibles. La volonté était qu'à minima chaque agent perçoive un montant mensuel d'IFSE de 100 euros bruts par mois.

Au sortir des projets REACT UE, le souhait était de récompenser à la fois l'engagement collectif et les engagements individuels à la réussite du programme ambitieux porté par la commune. Sur le plan collectif, et in fine pour saluer l'engagement constaté depuis le début de l'année 2021, le versement d'un complément indemnitaire annuel de 300 euros pour tous les agents. Si bonne note est prise de l'observation selon laquelle cette prime équivaldrait à une prime de fin d'année, le point de vue n'est pas partagé par la commune. Dès 2021, cette réflexion avait été ébauchée, afin de proposer un gain mesurable pour tous en contrepartie des efforts importants à fournir. Il avait été convenu, en lien avec l'adjoint RH,

d'attendre que les investissements soient effectivement livrés pour mettre en œuvre ce complément indemnitaire annuel (CIA) qui couvre in fine le travail fait par tous les agents de 2021 à 2023.

Concernant les modalités d'octroi du CIA, à compter de l'année 2024, le dispositif de CIA versé en fin d'année a été maintenu. Cependant, à la différence de l'année précédente, ce CIA n'a été versé qu'à partir du moment où les entretiens d'évaluation professionnelle avaient été réalisées et avaient donné lieu à l'établissement d'un compte-rendu d'évaluation professionnelle. Bien que les grades et les responsabilités soient différents entre chaque agent, le montant unique de CIA versé en une seule fois à hauteur de 300 euros bruts a été maintenu. La commune considère que tout agent, sous distinction de responsabilités et de grades, mérite une reconnaissance identique de son travail quel que soit la fonction.

Déjà évoquée dans la phase de contradiction, l'observation sur le caractère perfectible du régime de versement du CIA est néanmoins bien prise en compte. Après avis favorable du comité social territorial, le conseil municipal a délibéré pour déterminer les nouvelles conditions de versement du CIA à compter de l'année 2025. Ce dernier est versé en prenant plus en compte les performances et l'atteinte des objectifs fixés pour l'année. Cette nouvelle modalité consiste en la possibilité, de moduler le montant individuel du CIA de 0 à 500 euros bruts, en fonction des résultats obtenus.

Ces nouvelles modalités de versements du CIA permettent déjà de répondre pleinement à l'observation faite, tout en restant sur la position de la commune en matière de reconnaissance élargie du rôle de chacun dans la conduite des différentes politiques publiques communales.

En parallèle, une réflexion a été menée pour corriger les situations où le CIA est versé mensuellement, alors que les agents auraient dû percevoir la fraction correspondante d'IFSE. Les régularisations sont déjà effectuées depuis le mois d'août 2025. Aussi, les arrêtés d'attribution de l'IFSE sont mis en conformité avec la délibération, afin de faire correspondre l'indemnité à la fonction exercée et prendre en compte les évolutions de responsabilité (à la hausse ou à la baisse).

Enfin, la commune a une lecture différente de l'évolution globale des dépenses liées à la mise en œuvre du RIFSEEP. Après, l'évolution forte entre 2020 et 2021 (enveloppe multipliée par 2,01) due à l'extension et l'augmentation du montant minimum de l'IFSE, notamment aux agents de catégorie C, cette enveloppe évolue de façon plus modérée entre 6 % et 10 % (8 % en 2024). Cette évolution importante intègre la part relative à la mise en œuvre du CIA de façon élargie, depuis 2023.

ANALYSE RIFSSEEP 2020 - 2024					
	2020	2021	2022	2023	2024
IFSE	312 819,00 €	636 530,00 €	702 715,00 €	694 162,00 €	744 149,00 €
		103%	10%	-1%	7%
CIA	- €	2 182,00 €	2 463,00 €	51 323,00 €	63 305,00 €
			13%	1984%	23%
TOTAL	312 819,00 €	638 713,03 €	705 178,10 €	745 484,99 €	807 454,07 €
Evolution		104%	10%	6%	8%
Coeff.		2,04	1,10	1,06	1,08

Le soutien fort au tissu associatif local

La commune souhaite mettre en avant l'engagement très fort qui a été tenu en matière de soutien associatif. L'évolution de l'enveloppe des subventions versées correspond à une attention constante pour les associations qui mènent une action d'intérêt général.

La maîtrise des intérêts de la dette

En complément de l'observation faite par la Chambre sur la progression des intérêts liés aux prêts relais et lignes de trésorerie, la commune rappelle qu'elle a mobilisé près de 20 millions d'euros de préfinancements bancaires très majoritairement au titre du programme REACT UE. Sur l'année 2023 et l'année 2024, le montant des intérêts qui en résulte a atteint des montants sans commune mesure avec ceux constatés en début de période, ainsi que le relève la Chambre.

Cependant, pour l'année 2025, les intérêts prévisionnels à régler par la commune s'élèvent à 196 917,24 euros, selon la dernière extraction faite depuis l'outil de suivi de la dette « Optim Dette » proposé par le prestataire [REDACTED]. Pour les exercices suivants, ces montants continuent de diminuer. A partir de 2027, la charge attendue des intérêts est d'un niveau similaire à celui constaté en début de période. En 2028, cette charge diminue.

Pour l'information transparente à ce sujet, il est fait à nouveau extraction du tableau de l'encours de la dette par année jusqu'à 2029, avec le montant des intérêts ; ces derniers sont quasiment divisés par 10 sur la période indiquée.

Dette par année

	2025	2026	2027	2028	2029	2034
Encours moyen	10 522 414,04 €	7 685 260,97 €	4 655 023,50 €	3 294 369,97 €	2 584 533,30 €	1 107 550,71 €
Capital payé sur la période	500 672,00 €	4 501 367,66 €	502 066,28 €	1 624 652,90 €	383 472,51 €	180 259,69 €
Intérêts payés sur la période	196 197,24 €	142 943,16 €	62 783,95 €	39 225,87 €	15 795,15 €	9 573,19 €
Taux moyen sur la période	1,91%	1,76%	1,33%	0,86%	0,59%	0,83%

État généré au 24/09/2025

Le rétablissement en cours des capacités d'autofinancement (page 21 du ROD)

La commune prend note de l'observation relative au ratio prudentiel du taux d'épargne brute fixé communément à 8%. Néanmoins, elle apporte là encore une modération à la lecture qu'il faut en faire. Aujourd'hui, il ne peut être remis en cause que les choix budgétaires qui ont été faits ont des conséquences vertueuses sur la structuration du territoire.

Autour de la notion de taux d'épargne brute dégradé par rapport à d'autres communes et par rapport au ratio communément admis, il est rappelé que ce taux est fortement impacté par la structuration des services pour mieux piloter les projets d'investissement mais aussi par le recours aux prêts relais pour préfinancer les subventions attendues. Cette méthode de financement des projets a un effet levier important. Sans faire ces choix, la commune aurait poursuivi un rythme lent d'investissement et n'aurait pas pu bénéficier des opportunités offertes par les différents plans de relance.

Ainsi que le note par ailleurs la Chambre dans le tableau n°3, la capacité d'autofinancement brute est améliorée au 2024. La réduction prévisible de la charge des intérêts permettra de poursuivre cette amélioration en 2025 (cf. supra sur les points précédents) et cette amélioration se poursuivra en 2026.

Enfin, la remarque selon laquelle la commune n'a pas eu la capacité en 2023 de dégager des ressources de sa section de fonctionnement pour financer ses investissements est là encore à modérer : il faut rappeler ici que cet exercice budgétaire a porté la plus grande partie de l'encaissement des recettes au titre du plan de relance REACT UE qui, couplées au mécanisme de FCTVA applicable aux collectivités réunionnaises, permettaient d'espérer un reste à charge inférieur à 2 % par opération. En 2024, là aussi cette situation s'est largement améliorée.

La structure de financement des investissements à sécuriser (page 22 à 25 du ROD)

Sur les investissements réalisés et leurs modalités de financement

La commune salue que la phase de contradiction ait pu mieux intégrer la notion de risque maîtrisé qui a été pris pour financer les investissements communaux. Ainsi que l'a noté par ailleurs la Chambre, la politique de cession de fonciers communaux a permis de compenser la faiblesse de la capacité d'autofinancement des investissements ; sans cette politique, il aurait été nécessaire de réduire la masse salariale, ceci alors que la conduite du programme d'investissements nécessite un besoin grandissant en expertise.

Si cette stratégie comporte un risque, il a été mesuré par la commune. Pour la phase « REACT UE », comme pour les nouveaux projets en cours ou à venir, la décision d'engager un projet d'investissements est conditionnée au respect de plusieurs critères :

- Un taux important de financement de l'opération, pour limiter le besoin en autofinancement ;
- Une capacité de la commune à respecter le calendrier de réception fixé par le financeur ;
- Lorsque cela est nécessaire, la validation (convention de prêt signée ou pré-instruction permettant de valider un avis favorable) d'un préfinancement bancaire associé à l'opération.

Depuis le deuxième semestre 2024, la commune s'astreint plus encore à suivre cette organisation avant d'engager la phase « travaux » des investissements. Le Comité Technique Investissement réuni mensuellement a pour objectif de vérifier cette conjonction entre les trois conditions posées.

Si elle est dégradée, la capacité d'autofinancement nette prend néanmoins en compte en parallèle le souci d'organiser un désendettement régulier de la commune, afin de respecter l'objectif politique de revenir en fin de mandature 2020-2026, à un niveau d'endettement comparable à celui constaté à son démarrage, en ayant cependant porté un programme d'investissements incomparables avec les projets réalisés précédemment.

Les organismes bancaires restent attentifs aux différents indicateurs sur la capacité d'autofinancement de la commune. Ils ont parfaitement conscience, ainsi que le relève par ailleurs la Chambre, de leur caractère dégradé. S'ils sont dégradés par rapport à une situation plus classique, cette situation traduit la politique de désendettement de la commune, au rythme des remboursements de subventions. C'est en pleine connaissance de ces données financières communiquées pour les exercices 2023 et 2024 que certains partenaires ont renouvelé leur confiance par l'octroi de produits bancaires (renouvellement de lignes de trésorerie annuelle, octroi de nouveaux prêts relais par le Crédit Agricole et la Caisse d'Epargne en 2025).

La mobilisation de l'endettement à court terme joue un effet levier important pour le développement du territoire ; en d'autres termes, la commune s'endette modérément sur une durée qui reste réduite, afin de financer des projets nécessaires à long terme pour le territoire.

Sur la situation de la dette

Ainsi que le relève la Chambre, la situation de la dette telle qu'elle est suivie par le prestataire [REDACTED] diffère de la situation comptable. En préambule, il est rappelé qu'à la différence de ce qu'indique la Chambre, la commune n'opère aucune saisie directement dans l'outil Optim'Dette administré par [REDACTED]. Cette mission échoit à un consultant à qui sont transmis tous les justificatifs en matière d'encaissement et de décaissement liés à des emprunts. Ce point mériterait d'être corrigé pour ne pas donner l'impression que la commune a volontairement masqué les données de la dette. Conformément au code des juridictions financières (article L243-10), la commune demandera sur ce point une rectification du rapport d'observations définitives sur ce point.

Sur le plan comptable, le calendrier de régularisation en cours de mise en œuvre prévoit l'inscription des crédits suffisants pour réaliser les opérations comptables nécessaires pour constater les remboursements de dette déjà effectués sur les années 2023 et 2024. Une fois la décision modificative n°1 votée, les différents mandats (ou titres) seront saisis afin de faire corrélérer les documents comptables et l'état de la dette sur le plan bancaire.

Pour les futurs produits bancaires que la commune aurait à souscrire, une fiche procédure interne a été créée pour organiser les opérations de remboursement partiels ou définitifs des différents emprunts. Cela permet de répondre au défaut de partage d'information et de croisement des informations entre les services communaux et le Service de Gestion Comptable. Dans cette optique, les remboursements d'emprunts sur 2025 font l'objet systématiquement d'un mandat émis par la commune et non pas d'un traitement par mandat à régulariser après débit d'office par l'organisme bancaire. Cette organisation garantit un suivi amélioré au niveau de la commune et un croisement plus régulier des données comptables et des données en termes de décaissement pour les remboursements.

Cette organisation optimisée est d'autant plus nécessaire que la commune maintient donc ce type de fonctionnement pour financer ses investissements, dans une moindre proportion que pendant la période 2022-2024. Avec le remboursement progressif des produits financiers liés au programme REACT-UE, la démarche de désendettement se poursuit ; les nouveaux investissements restent financés par des emprunts relais, à la différence que la commune ne mobilise qu'un ou deux produits par année, pour un montant maximum de 4 millions d'euros environ. Cette orientation permet de limiter le poids de la charge des intérêts, afin de les contenir sous le seuil prévisionnel de 200 000 euros (hors évolution des taux d'intérêts). A la date de réponse au ROD, les index de taux variables sur les produits souscrits sont stables et permettent à la commune de tenir cet objectif pour l'année 2025.

Sur le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie

La gestion du fonds de roulement fait l'objet d'une attention particulière, en réduisant depuis le début de l'année 2025 et en demandant aux services opérationnels de respecter les enveloppes budgétaires par service. L'objectif est de disposer d'un fonds de roulement permettant de mieux faire face aux différentes échéances.

La Chambre note le décalage entre les dettes à régler et les encaissements qu'elle perçoit, dans la conduite des projets d'investissements par la commune. Ce décalage, là encore, est assumé par la commune. La commune fait le choix en effet de ne pas souscrire une ligne de trésorerie ou un préfinancement bancaire dédié pour chaque opération d'investissements qu'elle porte. Elle tire ici un enseignement de la gestion des préfinancements bancaires dans le cadre du dispositif « REACT UE ».

Pour certaines opérations, les préfinancements souscrits ont fait l'objet d'un déblocage en totalité dès la signature du contrat ou à une date définie par le contrat (financements CEPAC et Banque Postale décaissés dès la signature du contrat ; financement AFL décaissé automatiquement en totalité une année après la signature du contrat). Il en a aussi résulté une

charge d'intérêts importantes pour la commune dès le démarrage des contrats. Pourtant, pour des opérations de travaux, la majeure partie des dépenses est réglée majoritairement sur les derniers mois de travaux.

Régulièrement, la trésorerie mensuelle de la commune dépassait 4 M€ à 5 M€, alors qu'aucune dépense n'était à régler en investissement.

Ainsi, aujourd'hui, la commune favorise les préfinancements bancaires permettant d'effectuer des tirages en fonction du besoin réel de trésorerie et de limiter le recours aux préfinancements avec décaissement en totalité en début de contrat aux seules opérations pouvant être inscrites dans un calendrier court de réalisation.

Pour exemple pour les préfinancements dernièrement souscrits :

- Contrat de préfinancement CEPAC pour l'opération Pont Frémicourt ; décaissement en totalité à la signature du contrat (mars 2025), avec un remboursement prévu en décembre 2025 (date prévisionnelle d'encaissement des subventions FEDER liées)
- Ligne de trésorerie annuelle Agence France Locale pour 1,5 M€ (période du 1^{er} juillet 2025 au 30 juin 2026) ; décaissement en fonction des besoins réels de trésorerie à compter d'août et remboursements partiels dès septembre avec l'encaissement des premiers acomptes sur l'opération « Restructuration des Espaces Publics du Cœur de Ville », faisant l'objet d'une subvention FEDER et d'une subvention intercommunale (fonds de concours FIIIS)

La Chambre note les tensions de trésorerie pour la commune, qui restent une réalité. Elles font l'objet d'une meilleure anticipation, pour faire corrélérer les décisions d'engagement comptables avec la trésorerie dont disposera la commune à la date où les dépenses liées à ces engagements doivent être réglées. La méthode doit encore être perfectionnée et est affectée par l'effet négatif du cyclone Garance, qui a entraîné une surconsommation au chapitre 011 notamment. Par ailleurs, la Commune reste en l'attente de l'encaissement de certaines subventions relevant des dispositifs départementaux de soutien à l'investissement. Au vu des prévisions communiquées par les services du département, la situation s'améliorera à compter de décembre 2025 et janvier 2026. La collectivité départementale a indiqué pouvoir traiter les demandes de solde sur le PST2 et les demandes d'acompte sur la PDT à ces dates prévisionnelles.

II – Sur les observations sur le pilotage interne à renforcer (page 26 à 40 du ROD)

L'AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE

Sur l'attribution et l'usage des délégations (page 26 à 28 du ROD)

Le respect des dispositions légales en matière de délégations accordées au Maire

Dans le rappel qui est fait par la Chambre s'agissant des délégations accordées au Maire par le conseil municipal pour certaines de ses attributions, il est fait référence à la dernière délibération en la matière, votée le 25 mai 2022. Par cette délibération n°19-250522 du 25 mai 2022, il a été une mise à jour la délégation consentie au Maire en matière de décision relative aux marchés de fournitures et de services, dans la limite de 1 M€ HT.

Cet aménagement légalement permis par le CGCT a répondu à une volonté d'une gestion plus fluide des marchés correspondants et de gagner du temps, dans un contexte où par ailleurs la commune voulait respecter les calendriers pour l'encaissement de subventions (essentiellement l'acquisition de véhicules propres dans le cadre du Pacte de Solidarité Territoriale).

La limite fixée à 1 M€ HT est une sécurité qui a été prise, notamment pour que les marchés d'un montant supérieur fassent systématiquement l'objet d'une délibération du conseil municipal. Cette obligation a bien été respectée pour le marché relatif à l'exploitation de la restauration scolaire attribué en juillet 2024. La commune rappelle que le régime des délégations attribuées au Maire est bien conforme aux dispositions du code général des collectivités territoriales.

Pour le compte-rendu de l'exercice de ces délégations, la commune a pris note, dès la phase contradictoire, des observations faites par la Chambre, afin d'améliorer le respect de cette obligation, en termes de contenu de l'information et en termes de périodicité.

Pour ce qui concerne le contenu de l'information, bien que cette obligation soit clairement disposée par l'article L2122-23 du CGCT, ce qu'elle recouvre souffre encore d'une imprécision au plan législatif, comme le relève par ailleurs la Chambre. En 2001, la réponse du gouvernement à la question posée à ce sujet (Question n°65980 du 25/06/2001), est la suivante :

*« Les dispositions de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales imposent au maire de rendre compte au conseil municipal des décisions qu'il a été amené à prendre dans le cadre des délégations d'attributions accordées par le conseil municipal, en vertu de l'article L. 2122-22. Ce compte rendu doit en principe être fait à **chacune des réunions obligatoires du conseil municipal**. Le conseil municipal devant se réunir au moins une fois par trimestre, en application de l'article L. 2121-7 du code susvisé, c'est donc au moins une fois par trimestre que le maire doit rendre compte de ses décisions dans les domaines délégués, à l'occasion d'une séance du conseil municipal. En l'absence de formalités prescrites par la loi, ce compte rendu peut soit être présenté oralement par le maire, soit prendre la forme d'un relevé des décisions distribué aux conseillers municipaux. En tout état de cause, ce compte rendu doit assurer au conseil une information complète. Ainsi, le tribunal administratif, dans un jugement du 20 août 1997 (Masson c/ville de Metz, Lebon page 702), a considéré que le maire s'étant borné à une évocation excessivement succincte, il devait être regardé comme ayant refusé*

d'informer le conseil municipal ; un tel refus a été annulé par le juge qui a enjoint le maire de rendre compte au conseil municipal dans un délai de trois mois. »

Malgré cette imprécision législative, la commune a particulièrement pris acte de la nécessité de mieux mettre en œuvre cette recommandation, ressortant par ailleurs du rapport d'observations définitives de 2018. Ainsi, depuis le conseil municipal du 30 juin 2025, a été apporté un changement important dans la gestion de l'information sur les délégations mises en œuvre par le Maire. Cinq possibilités sont distinguées :

- les actes de gestion courante faisant l'objet d'un seul rapport d'information ; ils concernent les points 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28 et 29 de la délibération n°19-250522. Pour ces sujets, une plus grande rigueur est demandée aux services dans le recensement exhaustif des actes concernés, afin de les intégrer au rapport d'information. Depuis le conseil municipal du 30 juin précité, une colonne « résumé de l'acte » a été ajoutée au tableau de synthèse, afin de mieux informer les conseillers municipaux sur la nature de la décision prise
- les actes relatifs à la réalisation d'emprunts destinés aux financements des investissements prévus par le budget (...) (point 3 de la délibération n°19-250522) et les actes liés à la réalisation de lignes de trésorerie (point 20 de la délibération précitée) font l'objet systématiquement d'un rapport distinct, avec une présentation exhaustive des caractéristiques et des conditions du financement
- les actes relatifs à la commande publique font l'objet d'un rapport distinct, présentant le numéro de marché, l'objet du marché, le prix du marché en euros HT, la procédure suivie, la date de conclusion du marché et le nom de l'attributaire
- les actes relatifs aux demandes de subventions (point 26 de la délibération n°19-250522) font également l'objet d'une information dans le cadre d'un rapport distinct, présentant dans un tableau synthétique la référence de l'arrêté, le dispositif auquel la commune a candidaté/soumissionné, le projet financé, le montant des dépenses en euros HT et le montant sollicité de la subvention.
- les actes dits « de droit souple », n'entraînant pas un engagement financier pour la commune et étant plus généralement liés à une logique de partenariat ou de meilleure coordination avec d'autres entités ou institutions ; ces actes font l'objet d'une information en amont ou en aval de leur conclusion (pour exemple en amont, convention à conclure avec la CGSS de La Réunion ; pour exemple en aval, convention avec le Club Economique de Bourbon).

En synthèse, voici l'organisation en vigueur pour améliorer l'information donnée par le Maire dans le cadre du compte-rendu obligatoire au conseil municipal sur les décisions prises en application de la délibération n°19-2500522 du 25 mai 2022 :

Domaine	Numéro de la matière dans la délibération de délégation d'attribution	Direction/Service en charge recensement exhaustif	en du	Format de l'information donnée au conseil municipal	Temporalité et modalités de l'information
Actes de gestion courante	Points 1, 2, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 27, 28 & 29 de la DCM 19-250522	Ensemble des directions	des	Rapport exhaustif pour l'ensemble des matières concernées	A chaque conseil municipal En amont de la séance, renseignements exhaustifs du tableau de suivi transmis par le Secrétariat général

Domaine	Numéro de la matière dans la délibération de délégation d'attribution	Direction/Service en charge recensement exhaustif	Format de l'information donnée au conseil municipal	Temporalité et modalités de l'information
Réalisation d'emprunts et lignes de trésorerie liés à des investissements	Points 3 & 20 de la DCM 19-250522	Direction Ressources	Un rapport distinct pour chaque emprunt ou ligne de trésorerie	Au plus proche conseil municipal suivant la conclusion d'un contrat d'emprunt ou de ligne de trésorerie
Actes relatifs à la commande publique	Point 4 de la DCM 19-250522	Service Ressources Juridiques et Achats / Direction Ressources	Rapport exhaustif pour l'ensemble des décisions prises pour la matière	A chaque conseil municipal En amont de la séance, mise à jour exhaustive des informations relatives aux procédures
Demande de subventions	Point 26 de la DCM 19-250522	Direction Ressources / Direction Générale des Services	Rapport exhaustif pour l'ensemble des décisions prises pour la matière	Au plus proche conseil municipal suivant la prise d'un arrêté portant sur une demande de subvention et arrêtant un plan de financement En amont de la séance, recensement exhaustif des arrêtés concernés
Conventions de partenariat et/ou de coordination et autres actes dits de droit souple	NC	Ensemble des services/directions	Un rapport distinct pour chaque convention ou acte concernée	En amont ou en aval de la décision, information du conseil municipal

Dans le cadre de la démarche de conformité, une fiche-procédure a été créée pour suivre le respect de cette obligation et contrôler avant chaque conseil municipal que cette information sera faite, selon l'organisation arrêtée par la commune. Lors de la mise à jour obligatoire qui interviendra au démarrage de la mandature 2026-2033 ou, en amont, en cas d'impératif législatif de mettre en œuvre la délibération relative aux délégations d'attributions du conseil municipal consenties en faveur du Maire, ladite fiche procédure sera intégrée au rapport transmis aux élus, afin qu'elle fasse pleinement partie de la délibération.

La commune met ainsi en œuvre de façon exhaustive la recommandation n°3 depuis le conseil municipal du 30 juin 2025, en intégrant par ailleurs dans ses procédures internes une fiche-procédure liée au compte-rendu rendu exhaustif et explicite des décisions prises par le maire par délégation de l'assemblée délibérante, en application de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales, dès 2025. Cette fiche fait l'objet de perfectionnements, au fil des retours d'expériences.

Sur les précisions apportées aux délégations aux adjoints et aux conseillers municipaux

La commune prend acte des observations faites sur la précision des délégations aux adjoints et conseillers municipaux. Dans l'esprit du Maire et selon la présentation qui en avait été initialement faite par les services lors de la période de transition en 2020, la notion de « *délégation* » emporte une plénitude de compétence pour agir sur la matière. L'insuffisance de précisions à laquelle cela a conduit a fait l'objet d'une réflexion, afin d'améliorer la rédaction de l'arrêté modificatif. Aussi, le projet d'arrêté modifiant celui en vigueur (arrêté n°339-2023 du 11 octobre 2023) a été présenté à la dernière réunion des élus de la majorité.

Il a été signé après prise en compte des volontés d'éclaircissement de chacun des élus concernés et explication du contexte de cette mise à jour (notamment les observations faites par la Chambre en matière de marchés), ainsi que la prise en compte de la demande d'un adjoint d'être déchargé de l'ensemble de ses délégations. L'arrêté modificatif est annexé à la réponse au ROD (annexe 05).

La version définitive de l'arrêté signé sera consultable en ligne, sur le site internet de la commune. Cette rédaction plus précise de l'arrêté et traduisant mieux l'esprit dans lequel le Maire donne délégation aux adjoints et conseillers municipaux. Cela permet de clarifier la qualité des signataires et lever tout ambiguïté sur l'étendue de la compétence du signataire. Dans le même esprit, au titre de la démarche de conformité, une fiche procédure « circuit décisionnel et de signature » a été mise à jour. Elle précise de façon plus exhaustive la compétence des signataires réglementairement autorisés vis-à-vis de certains actes ou certaines matières (annexe 06).

Sur l'amélioration du fonctionnement des conseils municipaux (page 28 à 29 du ROD)

La commune remercie la Chambre d'avoir pris en compte les éléments supplémentaires d'appréciation communiqués lors de la phase contradictoire. Ainsi, au-delà du constat factuel sur le fonctionnement des conseils municipaux qui est fait par la Chambre, la commune a souhaité qu'aucun amalgame ne soit fait entre la situation constatée à la fin de la précédente mandature et la situation de la mandature 2020-2026. En effet, pour ce qui concerne la fin de la mandature précédente, l'ancien Maire était confronté à une double absence de quorum et de majorité pour faire voter les délibérations inscrites à l'ordre du jour.

Par ailleurs, il est rappelé que le quorum s'apprécie non pas sur l'unique groupe majoritaire mais bien sur l'ensemble des membres présents au moment de l'appel. Ainsi, il a été constaté à plusieurs reprises que les élus d'opposition choisissent délibérément de quitter la salle, afin d'empêcher la tenue de la séance du conseil municipal, ce qui est un manquement grave à la déontologie des élus locaux. La Charte de l'élu local prévoit deux articles fondateurs de l'engagement politique.

Ainsi la Charte prévoit que :

- (1° de la charte de l' élu local) « *L' élu local exerce ses fonctions avec impartialité, diligence, dignité, probité et intégrité* »
- (2° de la charte de l' élu local) « *Dans l' exercice de son mandat, l' élu local poursuit le seul intérêt général, à l' exclusion tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier.* »

La commune milite pour que, hors circonstances exceptionnelles ou motifs graves, la sortie de la salle où se tient le conseil municipal soit mieux encadrée, afin d'éviter les manœuvres politiques pouvant s'apparenter à un refus sans excuse valable d'accomplir une fonction qui est dévolue par la loi. Cela imposerait d'en tirer les conséquences juridiques attachées en mettant en œuvre la procédure de démission d'office, à l'instar d'un adjoint ou d'un conseiller municipal qui refuserait de célébrer un mariage ou de présider un bureau de vote.

Ainsi que le note la Chambre, ces conduites nuisent à la bonne administration communale et obligent au report de la séance du conseil municipal. Dans le cadre du « *Roquelaure de la Simplification* » lancé par le Ministère de l'Aménagement, du Territoire et de la Décentralisation, la Commune a aussi fait remonter à l'Association des Maires de La Réunion sa proposition pour mieux encadrer et responsabiliser l'exercice du mandat d' élu local. Il demeure anormal qu'au vu des responsabilités qui incombent aux élus locaux, la politique de « *la chaise vide* » soit le seul moyen employé par les élus dits d'opposition pour nuire à la bonne marche des affaires municipales.

Pour cette observation, ainsi que le note la Chambre, malgré l'absence de quorum qui a pu être constaté lors de certaines séances du conseil municipal, les affaires qui ont pu être présentées ensuite lors de la deuxième séance ont toujours pu être validées par le conseil municipal. Cette validation a pu être faite à la majorité voire à l'unanimité des membres présents, toutes tendances politiques confondues. Sur la mandature 2020-2026, la commune n'a pas ainsi été confrontée à une situation où l'absence de quorum initial a conduit à un vote défavorable contre les affaires.

L'information aux membres du conseil municipal.

La Chambre rappelle que la commune respecte les dispositions prévues par le CGCT en matière de délais de convocation avant l'organisation d'un conseil municipal. La transmission des convocations se fait aujourd'hui de façon dématérialisée, grâce à la solution informatique Idélibre mise à disposition gratuitement par la CIREST pour l'ensemble des communes. En complément, chaque conseiller s'est vu remettre en début de mandature un ordinateur portable, lui permettant de se connecter à la plateforme du conseil municipal. L'intérêt de l'informatisation de la gestion des conseils municipaux est de faciliter la transmission de documents volumineux et leur consultation. Aujourd'hui, toutes les annexes à un dossier sont transmises. Dans les rares cas où un problème informatique aurait empêché la transmission de l'annexe, l'affaire est retirée de l'ordre du jour, pour réexamen à une prochaine séance.

Ainsi, dès l'envoi de la convocation, le conseiller municipal dispose de toutes les informations nécessaires et peut les consulter avec un outil adapté et simple à utiliser. Malgré la fermeture des services le vendredi après-midi à partir de 12h00, les conseillers gardent la possibilité de solliciter par courrier électronique la direction générale des services pour toute information complémentaire sur une affaire. Bien que non écrite dans les convocations, cette possibilité reste offerte, dès lors que la mention de l'interlocuteur en charge du suivi du dossier du conseil municipal est indiquée sur la convocation, elle n'est pas mobilisée par les conseillers municipaux.

Au demeurant, et à la différence d'autres observations, la Chambre n'a pas étayé la remarque qu'elle fait sur le prétendu manque d'informations et d'accompagnement en amont des conseils municipaux. Cependant, la commune rappellera dorénavant que le service en charge de l'envoi des convocations est à la disposition des conseillers municipaux, pour faire le lien afin d'obtenir des informations complémentaires.

La commune prend note de la remarque concernant la gestion de la crèche Rita Garsoni ; elle ne partage pas le point de vue de la Chambre. Un centre communal d'action sociale peut prendre comme compétence facultative la gestion d'une crèche. Dans l'historique des décisions, le CCAS a pris en charge cette gestion de fait au travers du transfert des personnels. Dans le cadre de cette gestion de la compétence, l'établissement public pouvait légitimement choisir de changer le mode de gestion, pour plus d'efficacité. A l'avenir néanmoins, la commune sera plus vigilante à mieux informer le conseil municipal sur les décisions du CCAS dans la gestion de certains services publics.

Enfin pour le traitement des questions orales, le maire s'engage à respecter le règlement intérieur en matière de traitement des questions orales.

Le développement des dispositifs de prévention déontologique

La prévention des conflits d'intérêts avait fait l'objet d'une attention particulière de la commune depuis l'année 2021. Deux sujets en particulier avaient alertés les services sur cette nécessité : la vente de fonciers communaux (pour mémoire, appel à candidatures puis commercialisation via des agences immobilières) et la révision du Plan Local d'Urbanisme, ainsi que l'a relevé la Chambre. Par ailleurs, dans le cadre de l'attribution des subventions FEDER, la région Réunion a demandé à la commune de formaliser une démarche interne à ce sujet (fiche-projet « Concevoir et mettre en œuvre des procédures de prévention des conflits d'intérêts »).

Afin d'apporter toutes les garanties en termes d'indépendance, la commune est dans l'attente d'un retour de l'Université de La Réunion pour qu'un enseignant exerce, par le biais de vacations, la mission de référent déontologue pour les élus de la commune.

Faute de moyens humains suffisants, la démarche a été relancée seulement en fin d'année 2024 et intégrée à la démarche de conformité et de prévention des risques comptables et financiers. Un guide de conformité et de procédures est en cours d'élaboration par les services et a vocation à être validé prochainement. Il intègre un registre des intérêts en matière de marchés publics et en matière de vie associative, autant pour les agents que pour les élus. Ces registres sont issus d'un code de conduite anticorruption comprenant, notamment, tous les mécanismes de prévention des conflits d'intérêt.

En application de l'observation faite pour « retracer de façon explicite et exhaustive les personnes qui ne prennent pas part à l'affaire », un registre des conseillers intéressés a été mis en place. Il peut être renseigné en amont de la séance ou pendant la séance, afin d'informer le président de séance des élus qui ne prennent pas part au vote. En fin de séance, ce registre est contresigné par le secrétaire de séance et transmis pour archivage au secrétariat général des services.

Sur le renforcement des informations budgétaires et financières (page 30 à 32 du ROD)

Le calendrier budgétaire et la volumétrie des modifications apportées

En complément de l'observation faite par la commune sur le calendrier des décisions budgétaires, la commune précise qu'elle souhaite maintenir l'organisation suivante pour chaque année :

- Débat sur les orientations budgétaires en janvier ou février de l'année N
- Adoption du compte financier unique de l'année N-1 et du budget primitif au plus tard en avril de l'année N (intégrant la reprise des résultats constatés pour l'année N-1)

- Vote de la décision modificative n°1 éventuelle en septembre de l'année N qui ajuste les crédits en fonction de la consommation budgétaire réelle constatée de janvier à septembre et les prévisions de consommation d'octobre à décembre (autant en dépenses qu'en recettes)
- Vote de la décision modificative n°2 éventuelle en novembre ou décembre de l'année N qui permette d'ajuster les crédits pour certaines opérations spécifiques (notamment amortissements au prorata temporis, dépréciation de créances sur proposition du SGC, etc.).

Ce calendrier est le fruit du meilleur travail de prévision budgétaire engagé depuis l'exercice 2024, afin de limiter les décisions modificatives et éviter le vote d'un budget supplémentaire (sauf cas exceptionnel pour l'année 2024).

L'amélioration de la complétude des documents financiers

Pour respecter de façon exhaustive l'obligation de complétude des documents financiers, la commune a créé une fiche-procédure qui facilite le travail de préparation budgétaire par les différents services ; services financiers mais aussi certains services opérationnels qui participent à alimenter les annexes (données sur le portage foncier, données relatives aux prestations en nature accordées aux associations)

Afin de respecter la recommandation n°4, pour l'année 2025 (compte administratif 2024 et budgets pour 2025), la commune a régularisé les maquettes budgétaires transmises au SGC et au Bureau du Contrôle Budgétaire de la Préfecture. Elle s'engage à renseigner exhaustivement les annexes budgétaires pour les prochains exercices.

Sur les obligations en matière de transparence (page 32 à 33 du ROD)

Concernant la mise en œuvre des mesures de publicité

Les services de la commune font le nécessaire dans leur quotidien pour être en conformité avec toutes les réglementations. La commune ne partage pas la remarque relative au manque d'exhaustivité de la publication des actes sur le site internet de la commune. Pour prendre en compte l'obligation en la matière, les actes publiés qui ne respectent pas le RGPD ont vu leur publication modifiée. Ainsi, un contrôle exhaustif des procès-verbaux de conseils municipaux a été effectué, relevant deux irrégularités déjà corrigées. Une attention plus particulière est portée par les responsables de service.

Pour ce qui concerne le cas de la commande publique, l'obligation est mise en œuvre via le logiciel financier de la commune. Elle sera respectée également via la publication sur le profil acheteur à compter du 1^{er} janvier 2026.

Concernant les indemnités allouées aux élus

La commune remercie la Chambre d'avoir pris en compte les travaux faits pour améliorer l'information du conseil municipal avant le vote du budget, avec la communication de l'état récapitulatif des indemnités.

Concernant les indemnités de représentation allouées au Maire, la commune prend note que ce dernier doit conserver les justificatifs de leur utilisation. Le cabinet du Maire en charge de cette gestion administrative conservera à son niveau les justificatifs des dépenses que le Maire effectue pour couvrir ses frais de transport, d'hébergement, de restauration, de cadeaux protocolaires ou de sommes engagées pour organiser des réceptions, festivals ou événements sportifs.

Sur la fluidification des relations partenariales (page 33 à 35 du ROD)

Une relation d'expertise croisée entre la commune et le CCAS

• L'expertise apportée par le CCAS sur les dispositifs contractuels

La commune souhaite compléter le propos relatif à l'observation faite sur les missions portées par le CCAS. Ainsi, le Code de l'action sociale et des familles, prévoit son article L123-5 que « *le centre communal d'action sociale anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées* ». Autour de cette notion d'action générale de prévention et de développement social, la commune et le CCAS coordonnent depuis le début du mandat leurs actions pour structurer et animer différents dispositifs partenariaux tels que la Convention Territoriale Globale, le Contrat Local de Santé et le Projet Educatif Territorial.

A La Plaine des Palmistes, le CCAS a développé une expertise fine sur le montage et la gestion de tels dispositifs, qui permettent de mieux coordonner les interventions publiques, associatives et privées sur le territoire. Ces compétences propres du CCAS profitent ainsi à l'action communale et au territoire.

En matière de prévention de la délinquance, la loi du 25 mai 2021 pour une sécurité globale prévoit l'obligation pour le Maire, dans les communes de plus de 5 000 habitants, de présider un conseil local de sécurité et de prévention de la délinquance et de la radicalisation (CLSPD-R). Depuis l'entrée en vigueur de cette disposition législative, et par manque de compétences au sein du Pôle Sécurité, la commune n'a pas pu organiser la création du CLSPD-R.

La commune capitalise sur l'expertise technique du CCAS sur les dispositifs contractuels, afin de respecter l'obligation de disposer d'un CLSPD, du fait de nombreuses relances de l'Etat à ce sujet. Au-delà de ces explications factuelles, la commune prend acte de l'observation faite par la Chambre sur l'exercice d'une mission par le CCAS sans mention dans ses statuts. Dans l'attente de leur mise à jour, la convention d'objectifs et de moyens a été modifiée pour acter cette nouvelle mission portée par le CCAS. Cet avenant à la convention d'objectifs et de moyens intègre également la question des relations financières entre la commune et le CCAS.

• L'expertise apportée par la commune par les services fonctionnels

Par ailleurs, si le CCAS apporte son expertise, la commune en fait de même en retour pour d'autres domaines sur lesquels l'établissement est en train de se structurer.

C'est ainsi qu'un rappel à l'objet de la convention a été opéré à l'attention des services mutualisés au profit du CCAS, afin d'informer que, dans le cadre de la convention et sous réserve des nécessités de service propres à la commune, les agents sont placés sous l'autorité du directeur du CCAS. Cette clarification du lien hiérarchique était d'autant plus nécessaire que le directeur du CCAS n'est pas sous l'autorité hiérarchique du DGS, mais dans un lien de collaboration.

Pour ce qui concerne la dette évoquée à l'égard du Centre de Gestion de La Réunion, celle-ci fait l'objet d'opérations pour régularisation. Suite au départ de l'agent affecté deux jours par semaine afin d'améliorer le traitement des tâches comptables et financières du CCAS, le choix a été fait de recruter à temps plein un agent en tant que responsable financier.

• La meilleure distinction des flux financiers entre les deux entités

La commune reconnaît le retard pris pour mettre en œuvre la recommandation relative à la distinction des opérations comptables de dépenses et de recettes entre la commune et le CCAS, afin de faire ressortir clairement le montant du coût

des emplois aidés à charge de chacun. Cette mise en œuvre a été intégrée par votes concordants d'un avenant à la convention d'objectifs et de moyens par le conseil municipal du 10 avril 2025 et par le conseil d'administration du CCAS du 11 février 2025.

Pour la mise en œuvre de cette convention et fluidifier les traitements comptables, un échéancier des mandatements à effectuer au profit du CCAS est établi pour l'année 2025. En lien avec le plan de trésorerie communal, il prévoit les montants et les dates prévisionnelles auxquelles doivent être exécutés les versements au profit du CCAS. Pour cette première année de mise en œuvre, la commune a fait le choix de verser l'intégralité de la subvention sur les quatre premiers mois de l'année et d'échelonner ensuite le reste à charge pour les contrats PEC de mai à décembre (un versement mensuel à titre d'avance de mai à novembre, puis un versement pour le solde réel du reste à charge pour les contrats PEC).

Au vu des relations particulières entre le CCAS et la commune, le projet d'avenant a précisé les dispositions relatives à la gestion de contrats PEC. Cette convention après avenant est déjà mise en œuvre et a été communiqué à la Chambre lors de la phase contradictoire.

Les opérations en cours de dénouement avec la CIREST

- La demande d'effacement du reversement des excédents de clôture des anciens budgets annexes « Eau » et « Assainissement »

Pour ce qui concerne le reversement des excédents constatés à la clôture des budgets « Eau » et « Assainissement », la commune continue de demander à la CIREST l'effacement total du versement. Lors du lancement de la démarche d'élaboration du pacte financier et fiscal par l'intercommunalité, elle a pu adresser un courrier au Président de la CIREST afin que soit pris en compte cette demande, ainsi que celle relative à la révision des attributions de compensations due au titre du transfert de la zone d'activités Ravine Pavé. Le comptable public, ainsi que la direction des finances de la CIREST, sont informés de la situation. La commune souhaite un dénouement favorable dans cette affaire.

Cette position de la commune paraît d'autant plus justifiée que les comptes communaux doivent supporter à compter de cet exercice 2025, la charge inhérente à l'admission en non-valeur de créances éteintes pour les exercices budgétaires 1993, 2000 et 2001 à 2019. Ces créances admises en non-valeur s'élèvent à 327 983,39 euros et une extrême majorité de ces lignes de créances relèvent des anciens budgets « Eau » et « Assainissement », avant leur transfert à la CIREST. A cela s'ajoute, ainsi que rappelé supra, la prise en charge du remboursement de 32 318,66 € au titre d'avances de subventions versées par l'Office de l'Eau de La Réunion.

Ainsi, les données à partir desquelles les comptes ont été clôturés avant leur transfert à la CIREST étaient clairement incomplètes. La commune souhaite aussi que soient mieux prises en compte les données comptables réelles avant transfert, préalable avant que d'éventuels versements puissent être programmés.

- La demande de révision de l'attribution de compensation négative pour le transfert de la zone d'activité Ravine Pavé

S'agissant des attributions de compensation négative qui seraient dues par la commune suite au transfert de la zone d'activités Ravine Pavé, la position inchangée de la commune à ce sujet est inchangée. Les discussions au sujet d'un nouveau calcul des attributions de compensation, imposant dès lors une nouvelle délibération de la commission locale d'évaluation des charges transférées, sont en cours, nonobstant la réponse transmise par les services de la CIREST.

A l'occasion de la transmission de la délibération du conseil communautaire de la CIREST fixant les attributions de compensation définitives pour 2024 et les montants provisoires pour 2025 et dans le cadre des échanges au stade de l'instruction du présent contrôle, la commune a informé la CIREST de sa volonté d'inscrire une dotation aux provisions au budget primitif 2025. Initialement, la commune avait pensé inscrire cette provision de façon étalée sur 5 années. Après échange avec la Conseillère aux Décideurs Locaux, l'inscription sur une seule année budgétaire a été réalisée pour le passif accumulé depuis 2018 et pour les attributions dues pour l'année 2025. Pour les années suivantes, et si le dénouement n'a pu avoir lieu, la provision sera inscrite uniquement pour l'attribution de compensation due en année N.

Au-delà de ce meilleur traitement comptable par rapport à la situation constatée par le Chambre, la commune s'engage à suivre la recommandation faite par la CRC. En parallèle de la réponse au ROD qui confirme la position de La Plaine des Palmistes, des réunions de travail techniques sont déjà programmées au cours du dernier trimestre 2025.

L'OPTIMISATION DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Ainsi que le note la Chambre pour cet aspect, nombre d'observations faites pendant la phase de contradiction ont déjà fait l'objet d'un travail rigoureux de régularisation (notamment tableau des emplois et des effectifs), mais aussi le lancement de différentes démarches d'accompagnement managérial.

Sur les évolutions des modalités de gestion ayant une incidence sur les emplois ouverts

A l'instar de la méthodologie suivie pour l'ensemble des points soulevés dans la phase contradictoire et dans le rapport d'observations définitives, la commune n'a pas attendu la notification du rapport d'observations définitives pour mettre en œuvre les mesures adaptées pour mettre à jour le tableau des emplois et des effectifs afin qu'il reflète l'état réel du personnel. Par délibération du conseil municipal du 27 août 2025 (NB : le ROD a été notifié à la commune le 28 août 2025), la commune a ainsi modifié le tableau des emplois et des effectifs et procédé à la suppression d'emplois vacants.

Pour mieux comprendre les suppressions de postes qui ont été effectuées lors de la délibération précitée du 27 août 2025, il faut aussi intégrer qu'elle est faite pour l'une des trois raisons suivantes :

- En cas de mobilité interne
- En cas de départ de la collectivité
- En cas de transformation du poste

Il est rappelé, qu'à la différence de la pratique suivie par d'autres collectivités, la commune a ainsi choisi de faire correspondre le métier occupé à un grade ou un niveau de grade. Cela va au-delà de ce qui est demandé par la législation. L'organisation administrative interne prévoit à compter de l'année 2026 une mise à jour automatique du tableau des emplois et des effectifs a minima deux fois par an, pour alimenter le travail de préparation budgétaire et le vote éventuel de décision(s) modificative(s).

Le projet de planning thématique des sujets soumis à délibération du conseil municipal intègre maintenant cela en ce sens.

Semestre 1		Semestre 2	
Janvier/Février	Mars/Avril	Septembre/Octobre	Novembre/Décembre
• Rapport sur les orientations Budgétaires • Etat des retenues de garanties frappées par la prescription au 1^{er} janvier de l'année N • Mise à jour du tableau des emplois et des effectifs • Convention d'objectifs et de moyen Ville-CCAS pour l'année N • Mandat spécial pour les missions de l'année N • Compte-rendu des délégations exercées par le Maire	• Approbation du Compte Financier Unique* pour l'année N-1 • Affectation des résultats* [1] • Taux de fiscalité locale [1] • Mise à jour des AP/CP [1] • Etat des indemnités des élus pour l'année N-1 • Vote du budget primitif*[1] • Subventions aux associations conventionnées [1] • Subventions aux associations non conventionnées [1] • Régime d'aide en faveurs des déplacements des sportifs [1] • Compte-rendu des délégations exercées par le Maire	• Mise à jour des AP/CP • Décision modificative n°1 • Mise à jour du tableau des emplois et des effectifs • Compte-rendu des délégations exercées par le Maire • Rapport d'activité divers (CIREST, SPL, SEM, etc.)	• Autorisation d'engager les dépenses du budget de l'année N+1 avant le vote du budget • Mise à jour des AP/CP • Décision modificative n°2 • Avances de subventions aux associations conventionnées pour l'année N+1 • Conditions d'attributions et d'utilisation des véhicules de services et de fonctions pour l'année N+1 • Compte-rendu des délégations exercées par le Maire

[1] Pour l'année N

L'amélioration notable de la gestion du tableau des emplois et des effectifs permet de s'inscrire dans la dynamique de perfectionnement continu que suit la commune. L'identification des dates de mise à jour obligatoire du tableau des effectifs garantira un suivi optimisé et transparent des évolutions en matière de ressources humaines.

Les rectifications nécessaires ont bien été effectuées. Les tableaux corrigés sont consultables sur le site internet de la commune.

Sur l'inadaptation des contrats à durée déterminée dans la fonction publique territoriale

La remarque relative à l'occupation des postes par des personnels employés dans le cadre de contrats courts aurait méritée d'être plus modérée. Comme tout employeur, la commune apprécierait de proposer plus facilement un contrat à durée indéterminée aux personnels concernés, gage de stabilité et d'engagement dans la fonction. Aujourd'hui, la possibilité de

faire évoluer plus rapidement un personnel en CDI devrait être réétudié, tout en l'adossant en une faculté de rupture facilitée en cas de manquement de l'agent à ses obligations.

Ainsi, la commune regrette de devoir suivre l'obligation de recourir à des contrats courts pour remplir certaines fonctions. Depuis l'année 2022 néanmoins, un changement important a été opéré par la commune en recourant prioritairement à des contrats de trois ans, dès la signature du premier contrat ou après une période de contrat d'un an. Il s'agit là de la traduction de la politique RH en matière de limitation de la précarité des agents.

A ce jour, la Plaine des palmistes enregistre un taux de 66 % d'agents contractuels dont 45 % en CDI.

Les dispositions applicables à ces emplois prévoient la possibilité pour les contractuels d'accéder à un contrat à durée indéterminée au-delà de six années d'ancienneté en qualité d'agent contractuel employé à durée déterminée. Bien que la récente loi de transformation de la fonction publique ait assoupli et faciliter le recours aux emplois contractuels, le régime actuel reste insuffisant pour pérenniser l'emploi des personnes.

Pour la commune, cette impossibilité de conclure un contrat à durée indéterminée (CDI) avant l'ancienneté de 6 ans précitée l'expose à des départs et à une rotation des effectifs sur les différents postes. Pour les emplois les plus qualifiés, très souvent, des agents préfèrent partir vers le secteur privé qui pourra proposer un CDI dans un délai plus court, à la faveur des dispositions du code du travail. Pour tous les contractuels, l'impossibilité de stabiliser leur situation personnelle avec un contrat à durée déterminé (nonaccès au crédit immobilier, difficulté de conclure un crédit à la consommation) les poussent à quitter la sphère publique.

Si ces dispositions peuvent ne poser aucun problème pour des collectivités situées sur le littoral réunionnais, ou à tout le moins dans des zones d'emplois permettant d'attirer plus facilement tous types de profils au sein de l'administration, il s'avère qu'une commune située dans les territoires des Hauts de La Réunion va se heurter à ce risque de plus grande instabilité des effectifs contractuels, entraînant un renouvellement fréquent.

Pour certains postes clefs de gestion de projets complexes (chargé de projet alimentaire territorial, chef de projet TZCLD, économe de flux), tout comme certaines fonctions administratives ou techniques plus classiques (directeur financier, comptable, contrôleur de gestion, gestion des ressources humaines, ouvrier paysagiste, agent d'entretien, etc.), le risque est particulièrement avéré et la seule réponse salariale ne permet pas de fidéliser l'agent public, avec l'impasse budgétaire à laquelle cela peut conduire par ailleurs. Sur le plan comptable, recourir à une titularisation des contractuels sur le grade d'agent de catégorie C est par ailleurs inenvisageable, au vu des moyens limités dont dispose la commune.

Pour ces motifs, la commune avait sollicité en 2023, sans succès pour l'heure, le Préfet de La Réunion pour envisager un assouplissement des règles en matière de « *cédésation* ». En attendant, la commune mène une politique de nomination après la réussite à un concours ou de stagiairisation en catégorie C sur plusieurs fonctions en tension, plusieurs agents contractuels (près de 19 agents nommés depuis 2021).

- Responsable Service Ressources Juridiques et Achats (réussite à un concours en 2023)
- Responsable des affaires scolaires (aujourd'hui Responsable Petites Villes de Demain) (réussite à un concours en 2023)
- Responsable adjoint du Service Environnement (réussite à un concours en 2024)
- Directeur des Ressources (réussite à un concours en 2025)
- Plusieurs stagiairisations en catégorie C : secrétariat, accueil, gestionnaire carrière et paie, gestionnaire comptable, (15 nominations)

Sur l'accompagnement managérial

Pour cet aspect là encore, la commune tient à rappeler que sa volonté, affirmée avant le démarrage du contrôle, est d'avoir un fonctionnement parfaitement conforme aux règles qui encadrent l'exercice de ses compétences et de ses missions. Aussi, une attention particulière est portée au pilotage et au suivi des recommandations. En réponse au déficit de compétences relevé sur certaines fonctions d'encadrement, et plus largement sur plusieurs postes clés, la commune engage une démarche volontariste de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC). Cette démarche vise à anticiper les évolutions des métiers, à structurer les parcours professionnels et à renforcer la capacité de la collectivité à répondre aux enjeux organisationnels et humains qui se posent à elle. Elle a déjà été présentée en réunion de coordination des directions dans le courant de ce mois de septembre.

L'un des axes structurants de la démarche repose sur l'élaboration d'une charte managériale. Ce document de référence a pour vocation de formaliser un cadre commun de pratiques et de valeurs managériales, de clarifier les rôles et responsabilités des encadrants, et de favoriser une culture managériale partagée au sein des services municipaux. Il s'agit également, à travers la charte donc, de répondre de manière concrète aux fragilités identifiées dans les fonctions d'encadrement, en apportant un appui structuré aux responsables d'équipe et en valorisant leur rôle dans la conduite du changement.

La démarche d'élaboration de la charte managériale s'inscrira dans une logique participative et progressive. Fruit d'un cadrage stratégique validé par la direction générale et les élus, elle dressera les priorités du plan d'action RH de la collectivité. Un groupe de travail pluridisciplinaire va être constitué, réunissant des représentants de la direction, des services ressources humaines, des encadrants de terrain et des représentants du personnel. Ce groupe sera chargé de piloter les différentes étapes du projet, de recueillir les besoins exprimés par les agents et de coconstruire les contenus de la charte.

Un diagnostic managérial sera mené. Ce diagnostic visera à croiser les axes d'amélioration identifiés par la CRC avec les constats internes déjà établis, afin de construire une vision partagée et opérationnelle des besoins managériaux. Il s'appuiera aussi sur des entretiens individuels avec les encadrants, une enquête interne auprès des agents, ainsi que sur l'analyse des outils RH existants tels que les fiches de poste, les entretiens professionnels et les dispositifs de formation. Ce diagnostic permettra d'identifier les compétences managériales à renforcer, les attentes des équipes en matière d'encadrement, ainsi que les leviers d'amélioration des pratiques actuelles.

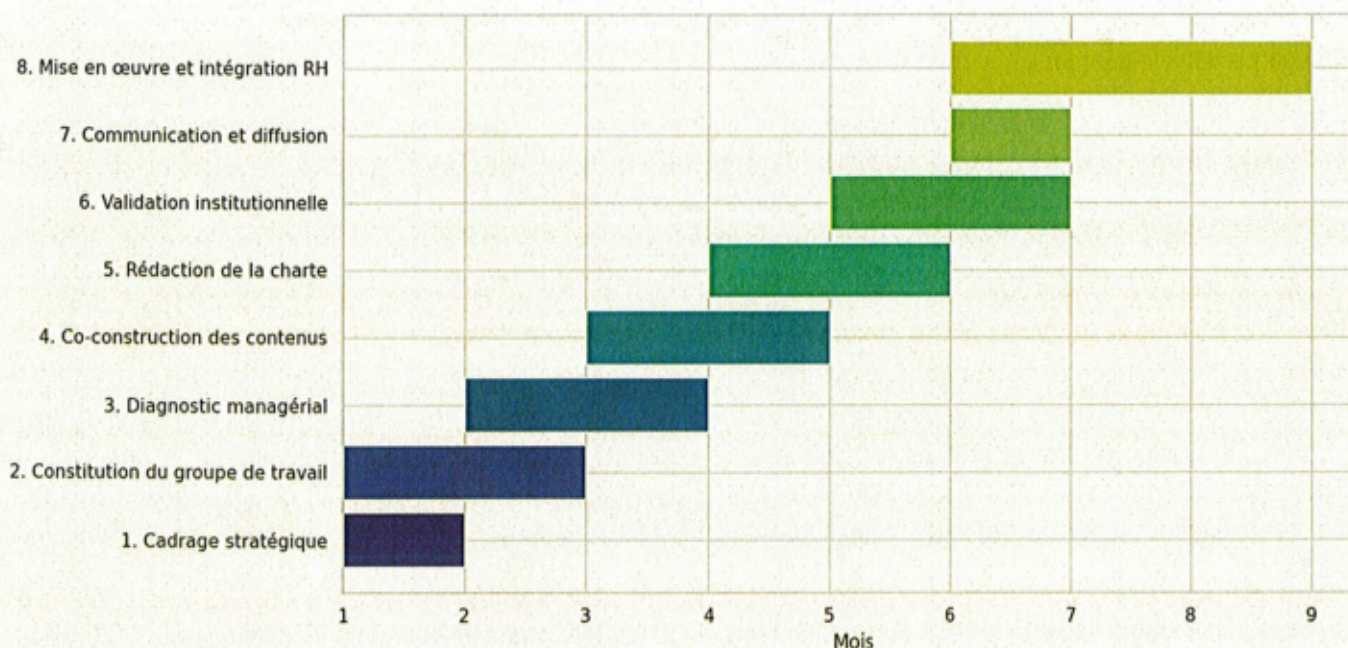
La rédaction de la charte s'appuiera sur les enseignements de ce diagnostic. Elle intégrera des principes fondamentaux tels que l'exemplarité, l'équité, la transparence, l'écoute active, l'accompagnement des parcours professionnels et la valorisation des initiatives. Elle précisera également les engagements réciproques entre la collectivité et ses encadrants, notamment en matière de formation, de soutien institutionnel, de reconnaissance et d'évaluation.

Une fois finalisée, la charte sera présentée aux instances représentatives du personnel, notamment au Comité Social Territorial, puis diffusée auprès de l'ensemble des encadrants et des agents. Elle fera l'objet d'une communication interne adaptée, visant à favoriser son appropriation par tous les acteurs concernés.

Enfin, la mise en œuvre de la charte sera accompagnée d'un dispositif de suivi et d'évaluation. Celui-ci permettra de mesurer l'impact de la démarche sur le climat social, la mobilité interne, la satisfaction des agents et la qualité du management. La charte sera également intégrée dans les outils RH existants, notamment les entretiens professionnels et les parcours de formation des encadrants.

Par cette initiative, la commune affirme son engagement à structurer et professionnaliser ses fonctions d'encadrement, dans une logique de progrès continu et de qualité du service public. L'élaboration de la charte managériale constitue l'une des réponses opérationnelles aux constats de la Chambre Régionale des Comptes, et s'inscrit pleinement dans la volonté de la collectivité de renforcer sa capacité à accompagner les évolutions de son organisation et de ses missions.

La commune estime que 6 à 8 mois seront nécessaires pour la finalisation de ces travaux :



La démarche a démarré en septembre 2025 par sa présentation en réunion de coordination des directions. Il est prévu qu'elle aboutisse au deuxième trimestre 2026.

Sur la structure de certaines directions

Afin d'apporter des éléments d'éclairage complémentaire à l'observation de la Chambre sur la structure de certaines directions, la commune tient à approfondir les explications sur les positionnements des directeur et directeurs adjoints au sein de la direction technique et environnement, mais aussi au sein de la Direction Education et Culture.

En préambule, il est rappelé que la nomination d'un deuxième directeur adjoint auprès du directeur technique et environnement a présidé à permettre au directeur de se décharger de certaines tâches de gestion et de contrôle, afin de se concentrer sur le pilotage global et l'accompagnement de l'autorité dans la définition de la stratégie. Le directeur technique et environnement est par ailleurs en charge de l'intérim de la direction générale des services, en cas d'indisponibilité du directeur général, mais il assure également une fonction de représentation de la commune aux réunions avec certains partenaires et entités (Etat, SIDELEC, EPCI, etc.), au titre des thématiques relevant de la responsabilité de la direction technique et environnement (plan communal de sauvegarde, mise en œuvre du Plan Ravine, éclairage public, aménagements routiers, etc.). Au quotidien, il est donc nécessaire d'avoir une organisation garantissant une continuité dans la direction de l'un des services les plus importants autant en termes de domaines d'intervention, qu'en termes de nombre d'agents.

Ainsi, l'agent nouvellement nommé en qualité de directeur adjoint reste aujourd'hui dans une période de stage, qui vise à observer sa capacité réelle à exercer des fonctions attachées à un grade supérieur (passage du grade de technicien territorial à celui d'ingénieur territorial, à la faveur de la promotion interne).

Un travail a été réalisé sur les fiches de poste pour clarifier les responsabilités respectives des postes de direction et de direction adjointe, dans une logique de cohérence managériale et de lisibilité des fonctions ; ce travail concerne autant la direction technique et environnement que la direction éducation et culture. Ainsi, cette mise à jour organise une distinction entre ce qui relève des missions de direction/encadrement (commune aux deux postes de direction et direction adjointe), de pilotage (avec des responsabilités à mieux distinguer) et de management technique de proximité (là encore avec des aspects communs au regard des fonctions sur des champs connexes). La distinction opérée entre les missions de direction/encadrement, de pilotage et de gestion technique de proximité reposera sur une grille d'analyse fonctionnelle, permettant d'identifier les responsabilités transversales, les champs d'autonomie, et les niveaux de délégation. Cette méthode sera harmonisée entre les directions concernées. Sur la partie relevant du pilotage, il a été demandé à ce que les projets et actions suivies spécifiquement par la direction ou le directeur/la directrice adjointe fassent l'objet d'une précision.

Aussi, la commune prend acte des remarques faites dans l'observation de la Chambre mais souhaite confirmer le positionnement des deux agents et les responsabilités respectives, dans un contexte par ailleurs de départ en retraite dans les prochaines années pour l'un des agents.

Plus généralement à l'échelle globale de la collectivité, des décisions ont pu être prises pour parer à la vacance de certaines fonctions : nomination d'un directeur Ressources, évolution de la fonction de responsable subventions et assurances en fonction de responsable d'optimisation financière, recrutement en cours d'un agent pour renforcer le service Comptabilité (poste actuellement occupée dans le cadre d'un contrat temporaire dans l'attente du recrutement d'un agent permanent).

LA DIMINUTION DU RECOURS AUX CONTRAT AIDES

En préambule de la réponse aux observations, la commune souhaite reposer le cadre de sa politique de gestion des emplois aidés. Depuis l'année 2021, un travail important a été fait pour réduire le nombre de contrats PEC. Au démarrage du mandat, la commune a pu compter jusqu'à 180 emplois aidés. Sous l'effet des effets des réductions de quotas et modifications des conditions de remboursement, ce nombre a été drastiquement réduit pour en compter entre 70 et 80 en moyenne aujourd'hui.

Lors d'une réunion de travail avec le Sous-préfet de Saint-Benoît, la commune a été informée de la potentielle réduction de l'enveloppe des contrats PEC à compter de l'année 2026. Sous réserve des débats qui auront lieu pour l'adoption de la loi de finances pour 2026, La Réunion verrait le nombre de contrats divisés par 2, pour passer de 10 000 contrats en 2025 à 5 000 contrats en 2026.

Face à cette diminution drastique, toutes les communes sont alertées de la nécessité de définir les priorités d'emplois pour l'année 2026, mois par mois, au plus tard à la fin du mois d'août 2025. En termes de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, les employeurs territoriaux sont incités à pérenniser certains emplois permanents.

Pour ce qui concerne La Plaine des Palmistes, un double travail est déjà conduit :

- En prenant en compte les départs en retraite, pérennisation de certains emplois au sein des écoles, priorité absolue pour la commune, mais aussi pour l'entretien des ravines, foyers de maladies vectorielles (dengue, chikungunya) et dangers potentiels en cas de mauvais entretien en période cyclonique ou de fortes pluies
- En fonction des besoins réels, questionnement du besoin d'employer une personne en contrat PEC

Par ailleurs les services sont missionnés pour envisager la reprise des contrats PEC sur le budget communal, à compter de l'exercice budgétaire 2026. Plus généralement, le recrutement de chaque contrat PEC sera questionné avant validation, pour envisager des pistes d'optimisation et mutualisation des postes entre plusieurs services. Cependant, ce fonctionnement dévoyé renvoie à la nécessité d'un changement de modèle, auquel la commune appelle.

Sur l'expertise du CCAS dans la gestion des contrats aidés

A l'instar du choix fait par d'autres communes, la commune met en avant l'expertise en termes d'accompagnement social du CCAS, pour justifier son choix de lui confier la gestion des contrats PEC. Cependant, le transfert de cette gestion au sein de la commune est envisagé à compter de 2026 ; dans la future situation, la gestion des contrats PEC employés par la commune sera faite directement par le

Depuis deux ans, un travail de fond est mené afin d'optimiser la gestion des contrats PEC. Pour les postes à vocation permanente, et dans une logique de valorisation des compétences, les agents dont le travail est reconnu de qualité se voient désormais proposer des contrats à durée déterminée. Par ailleurs, une attention particulière a été portée à l'accompagnement des agents reconnus en qualité de travailleurs handicapés, notamment par la mise en place de contrats d'apprentissage adaptés à leurs profils.

L'impact financier correspond à la subvention due en compensation de la gestion des PEC. Pour mémoire, avec la nouvelle convention d'objectif et de moyens conclue avec la ville, les flux relatifs à la subventions CCAS et ceux relatifs au reste à charge pour les PECS sont mieux distingués comptablement.

Le nombre d'emplois en contrat aidés a diminué progressivement ces dernières années, tout comme le nombre de contrats affectés au CCAS. Cette tendance s'explique par une montée en puissance des recrutements par voie de contrats de droit commun au sein de l'établissement public administratif, reflétant une stratégie de consolidation et de pérennisation des effectifs. Le reste à charge concernant les contrats PEC ne décroît que peu malgré la baisse des effectifs employés via ce système, cela est simplement dû à la baisse de prise en charge par l'Etat.

Comme évoqué en préambule, la commune est consciente de cette baisse de prise en charge étatique et veillera à ajuster son effectif pour prendre en compte les exigences budgétaires.

La commune entend les observations faites par la Chambre sur l'insertion des personnels. Elle réitère sa volonté d'accompagner les bénéficiaires de ces contrats vers leurs projets professionnels. Bien que la gestion des emplois du temps s'avère complexe les services de la commune savent contrevenir à ces contraintes afin d'optimiser le temps de travail des agents à temps partiel, temps partiel leur permettant de suivre les formations et temps d'immersion en entreprise.

S'agissant de l'observation faite sur le manque d'information du conseil municipal sur le suivi des emplois budgétaires, il est prévu de l'améliorer à compter de l'année 2026. Le prochain débat d'orientation budgétaire donnera lieu à la production d'un rapport qui intégrera une partie relative à l'emploi aidé (nombre prévisionnel d'emplois, fonctions occupées, modalités de tutorat...).

Sur l'amélioration du taux d'encadrement

Les recommandations finales du rapport de 2018, dans lesquelles la Chambre suggérait une répartition plus réfléchie des emplois aidés au sein des services, en adéquation avec les capacités d'encadrement et d'accompagnement assurées par le personnel permanent, sont aujourd'hui mises en œuvre par la collectivité. Depuis l'arrivée de la nouvelle mandature, plusieurs réorganisations des services ont été engagées. Cette dynamique, initiée il y a plus de deux ans, a permis de réaliser un travail qualitatif, notamment en assurant un suivi systématique des formations pour les agents en contrat PEC.

Dans le cadre des directives préfectorales encadrant la gestion des contrats PEC, un processus de suivi est mis en place dès la première période d'essai. Un premier bilan est alors réalisé en lien avec le prescripteur emploi, afin de planifier les formations nécessaires. Un second bilan est prévu à mi-parcours, généralement au bout de six mois, pour vérifier la bonne réalisation des formations. Enfin, un dernier bilan est effectué en fin de contrat, permettant d'évaluer les compétences acquises par l'agent au regard des formations suivies.

La commune souhaite préciser qu'elle est consciente de la problématique relative au taux d'encadrement et que des solutions sont expérimentées régulièrement. En effet, depuis 2022 la durée des contrats pour les personnes affectées au sein des écoles est calée sur l'année scolaire afin d'assurer la continuité. Un travail de fond a été mené avec l'ensemble des services afin d'identifier des tuteurs, dans le strict respect des dispositions de l'arrêté préfectoral, qui impose un ratio d'un tuteur pour trois agents en contrat aidé (PEC).

Ce dispositif repose sur une organisation structurée dans le temps, articulée autour de plusieurs bilans, :

- Un premier bilan, dans le premier mois du contrat, permet d'évaluer la pertinence du poste vis-à-vis du profil de l'agent, la qualité de la collaboration avec l'équipe, et d'ajuster le parcours si nécessaire.
- Un second bilan, au bout de six mois, vérifie l'atteinte des objectifs fixés en amont (formation via le CNFPT, immersions dans le secteur marchand, acquisition de compétences, etc.).
- Enfin, dans le dernier mois du contrat, un échange qui permet d'examiner la suite à donner au contrat : Soit sa clôture, soit son renouvellement, dans la limite réglementaire (généralement deux renouvellements, avec assouplissement possible pour les personnes de plus de 55 ans).

En parallèle, l'encadrement des tuteurs des agents en situation de handicap (RQTH) en contrat d'apprentissage est organisé différemment. Conscient des exigences spécifiques de chaque type de contrat, un travail de différenciation a été mené dans l'ensemble des services pour éviter que les mêmes tuteurs PEC n'assurent également le tutorat des apprentis ou des agents RQTH. Cette organisation permet de préserver la qualité de l'accompagnement, tout en garantissant un suivi individualisé et adapté à chaque situation.

III – SUR LE PILOTAGE PERFECTIBLE DES PROJETS

La commune souhaite réagir à l'observation faite sur le pilotage des investissements, qui n'intègre pas totalement la réalité de la stratégie du pilotage des projets tels qu'ils sont menés depuis le début de la mandature 2020-2026. Pour nouveau rappel, depuis sa prise de fonction, l'équipe majoritaire a dû assumer de reprendre en l'état des opérations qui étaient mal engagées (exemple : construction du centre technique municipale incluant la gestion de différends entre les titulaires de certains lots, études de maîtrise d'œuvre de la piscine municipale à l'arrêt depuis près de 6 mois) et a aussi dû faire face au remboursement d'avances pour des projets apparemment non engagés par la commune sous la précédente mandature (cf. points précédemment traités concernant les remboursements de subventions à l'Office de l'Eau).

Par ailleurs, pour certains dispositifs conventionnels de subventions (pacte de solidarité territoriale n°1, plan de relance régionale), l'habitude avait été prise de proposer un panier d'opérations, sans s'assurer de la faisabilité dans le calendrier de réalisation imposé par le financeur. Il est pris ici pour exemple le cas de l'opération « Pont Cadre des Arums » initialement programmée sur le dispositif du pacte de solidarité territoriale n°1, qui a dû finalement faire l'objet d'un basculement sur le plan de relance REACT-UE.

Quatre orientations pour investir durablement La Plaine des Palmistes de Demain

Face au constat dressé en préambule, la première orientation a été, et en concertation avec les élus du groupe majoritaire, de s'assurer au préalable que le calendrier prévisionnel de réalisation d'une opération est bien compatible avec celui des financeurs. Cela a été le critère déterminant dans la décision d'engagement d'un projet d'investissement au titre du plan de relance REACT-UE et reste encore le critère prioritaire. Pour REACT-UE, le risque était de devoir finir les opérations sur fonds propres (à défaut d'avoir la certitude d'avoir des financements complémentaires après la date butoir du 31 décembre 2023) ; pour les autres dispositifs conventionnels ouvrant droit à des avances, le risque est de devoir rembourser des avances faites à la signature de la convention ou l'ordre de la transmission d'un ordre de service de démarrage.

C'est à ce titre qu'un comité technique investissement, associant les services fonctionnels et opérationnels, sous l'égide de l'adjoint délégué aux travaux et/ou le Maire, s'assure du respect du calendrier pour chaque opération. Ainsi que le note aussi la Chambre, la structure administrative a été renforcée et fait encore l'objet de nouveaux renforcements afin d'améliorer encore le pilotage (recrutement d'un contrôleur de gestion, évolution de la fonction de responsable d'optimisation financière, chargé de conformité).

En termes de programmation ensuite, la commune rappelle que l'année 2021 été marquée dans ses six premiers mois par un effort de traduction du programme politique pour lequel la mandature a été élue, en actions et projets concrets. La position de la commune reste aujourd'hui inchangée et, au-delà des temps de consultation qui ont pu avoir lieu au plan de certaines thématiques forces de la mandature (projet alimentaire territorial, contrat local de santé, convention territoriale globale, projet éducatif de territoire, Territoires Zéro Chômeur Longue Durée), cette position est que le programme politique de la mandature vaut obligation pour l'équipe majoritaire de le mettre en œuvre. C'est en ce sens que régulièrement le bulletin communal d'informations « En Plaine Vie » rend compte de l'action municipale, avec deux numéros spécifiques consacrés à faire le bilan de façon exhaustive, à mi-mandat (juillet 2023) et en cette fin de mandat (juillet 2025).

Ainsi, et sans entrer dans des considérations plus politiques, la deuxième orientation est et reste de mener une action conforme à la profession de foi qui a conduit l'équipe municipale à être majoritaire lors des élections municipales de 2020.

La troisième orientation que la commune souhaite voir être mieux prise en compte est bien celle de l'adaptation des projets aux besoins du territoire :

- **Eviter les chantiers en cours non livrés ou le lancement d'opérations non finançables** : pour quelques exemples déjà évoqués, chantier de construction du centre technique municipal à l'arrêt en 2020-2021, aire de manifestation sportive évaluée à 14 millions d'euros HT et sans fléchage en matière de subvention, réhabilitation de l'église, projet d'extension du cimetière pour 1,7 million d'euros HT
- **Intervenir pour la préservation du patrimoine bâti communal** : à titre d'exemple finalisation de la rénovation de l'hôtel de ville à l'arrêt au démarrage de la mandature, rénovation du pôle sécurité, réhabilitation de l'ancien bâtiment de la police municipale menaçant de devenir une ruine en plein Cœur de Ville, études pour la réhabilitation de l'Espace Culturel Guy Agénor, réhabilitation du stade Adrien Robert
- **Anticiper les besoins en équipements pour le village de demain** : pour exemple, construction d'une nouvelle médiathèque en remplacement de l'ancienne bibliothèque sous avis défavorable de la commission de sécurité, construction de la piscine municipale, livraison en cours du rucher communal (livraison en novembre 2025), travaux en cours d'aménagement des espaces publics du Cœur de Ville (fin de la tranche 1 représentant 80 % de l'aménagement au 31 décembre 2025)
- **Sécuriser et faciliter la circulation piétonne, cycliste et routière sur le territoire** : pour cet item, la sélection des projets menés a été faite au regard de la nécessité de permettre un accès ou la sortie de certains territoires isolés en cas de conditions climatiques dégradées (réfection de plusieurs radiers, reconstruction et élargissements de ponts) et aussi au regard du besoin de faciliter la circulation en certains lieux, avec pour certaines opérations le partenariat du département ou de la région (remise à niveau de la rue Louis Carron, élargissement du chemin CD 55, création de trottoirs, pistes cyclables et de giratoires par la région Réunion).

La quatrième orientation, totalement assumée par la commune dans l'ensemble de ses discussions avec les financeurs, est bien de privilégier les plus hauts taux de subvention pour les projets d'investissements. Cette stratégie financière vise à maintenir un niveau de dette à charge faible pour la commune ; l'amélioration prévisible des indicateurs comptables avec plusieurs départs en retraite non remplacés dans les prochains mois et années n'entraînera pas de modification de cette stratégie. La volonté est à la fois d'améliorer la situation comptable globale tout en investissant à moindre coût pour la collectivité. Plus généralement, la commune considère qu'il s'agit d'un devoir pour tout gestionnaire public de consommer de façon intelligente les fonds publics, ressortissent-ils de la responsabilité d'autres institutions ou collectivités.

La nomination d'un des directeurs adjoints actuels du service technique au grade d'ingénieur territorial a été réalisée dans le but de répondre à la problématique de suivi de l'utilisation des bâtiments et de la voirie. Il est fait renvoi à la réponse apportée à l'observation concernant l'évolution des missions à venir pour les deux directeurs adjoints, visant à englober un ensemble de démarches aujourd'hui non encore menées.

Concernant les véhicules, depuis 2020, la commune entretient ses véhicules régulièrement et dépense en moyenne 47 875 € par an à cet effet, soit près de 1 000 € par an et par véhicule. Ce montant peut être regardé comme faible mais le parc de la commune est composé de 21 voitures 100% électriques acquis récemment, nécessitant, par conséquent, un entretien moindre. La commune regrette à ce titre que le constat fait par la Chambre, à la différence d'autres observations, ne se soit pas appuyé sur des éléments plus factuels. Cet état des dépenses d'entretien a été

communiqué pendant la phase de contradiction et il est librement consultable par toute personne qui en fera la demande.

Engager la dépense d'investissement après la réalisation d'études solides

La commune tient à souligner que toute étude engagée vise à sécuriser les décisions d'investissement, en évitant des réalisations précipitées ou inadaptées. L'absence de concrétisation ne traduit pas une gestion défailiante, mais une démarche prudente et évolutive, tenant compte des réalités budgétaires, des retours d'expertise et des attentes citoyennes.

Des éléments d'appréciation complémentaires sont à prendre en compte, au sens de la commune, s'agissant de l'observation relative au lancement d'études opérationnelles. Pour ce qui concerne les mandats auxquels il a été mis fin en début de mandature, il est fait renvoi aux éléments rappelés en réponse sur le pilotage des projets. Pour l'avance qui serait à récupérer auprès de la SPL Maraîna, un titre de recette a été émis afin de récupérer cette somme.

Concernant la piscine, il est rappelé le choix de reprendre en gestion directe la maîtrise d'ouvrage. La commune réitère son appréciation sur la qualité variable de l'intervention des SPL, souvent due à la personnalité des chargés de dossier qui sont affectés au traitement des dossiers de la commune. Lorsque cette gestion n'est pas conforme aux attentes et paraît moins efficace qu'une gestion en régie, le choix est donc fait d'arrêter le mandat avec la SPL.

L'observation faite pour le projet d'Hôtel à Ciel Ouvert paraît enfin ne pas intégrer la philosophie réelle du projet. Initialement, la commune n'a jamais eu la volonté de porter de façon opérationnelle ce projet. Au regard des dispositions légales et jurisprudentielles existantes et constantes en matière de carence de l'initiative privée, l'action communale ne peut se substituer à celle d'un opérateur privé. C'est en ce sens, pour exemple, que le choix a été fait de céder le foncier de l'actuel pharmacie, pour permettre à un porteur de projets privés d'édifier un centre médical.

S'agissant du projet d'Hôtel à Ciel Ouvert, avant le lancement de l'avis d'appel à manifestations d'intérêts (AMI), la logique était bien de trouver un partenaire qui porte le projet, qui ne relève pas de la compétence de la commune. L'AMI publié le 10 mai 2023 indiquait qu'il s'agissait de la mise à disposition d'un bungalow témoin pour promouvoir le projet d'hôtel à ciel ouvert ; il faisait suite à une manifestation d'intérêt spontanée d'une entreprise. Ce bungalow devait être mis à disposition, sous le régime de l'autorisation d'occupation temporaire, en vue d'y installer une équipe projet en faveur du tourisme (déploiement de logement saisonnier sur la commune). A ce titre, l'occupant avait à s'acquitter également des charges, impôts et contributions de toutes natures dont il pourrait être redevable dans le cadre de son activité.

Pour le choix du premier occupant du bungalow, les critères de sélection suivants ont été retenus :

- Pertinence du projet, solidité financière et économique
- Qualité technique des aménagements et de l'accompagnement des porteurs de projet
- Compétences et références en matière de gestion d'entreprise

En l'absence de manifestations d'intérêts complémentaires (NB : il était prévu un régime de mise à disposition du bungalow témoin pour trois prestataires le cas échéant), il a été procédé à la conclusion d'une convention de mise à disposition d'un emplacement communal à titre gracieux, conclue à titre précaire et révocable. Afin d'accompagner le développement de nouvelles activités ou services, la commune a eu régulièrement recours à des AMI depuis le début

de la mandature. Néanmoins, dans ses projets, le porteur reste une entité privée. Si ce souhait n'avait pas été satisfait après publication de l'AMI, la commune aurait alors engagé des réflexions pour reprendre les projets à sa charge en mobilisant la clause générale de compétence. Tel n'a cependant pas été le cas.

Privilégier les taux d'investissement les plus favorables pour les investissements d'avenir

La commune confirme assumer **totale**ment les taux de financement les plus importants. Mais il s'agit bien d'investir pour doter la commune des équipements et infrastructures nécessaires pour le territoire rattrape son retard et qu'il soit prêt à relever les défis de demain. Aussi, à l'exception de la piscine municipale qui constitue un nouveau service à part entière, il est nécessaire de rappeler que la majeure partie des investissements portés ont consisté : en l'amélioration des voiries routières, diminuant d'autant les dépenses d'entretien dues à l'usure normale du réseau ; en la modification du lieu d'affectation de deux services (*service technique, ancienne équipe de la bibliothèque municipale*) vers des locaux plus adaptés et à effectifs constants (*sauf cas du renforcement de la médiathèque pour permettre l'ouverture un dimanche par mois, grâce à un financement de la DAC-Of*) ; plus généralement, en l'amélioration des conditions de travail (*déploiement du télétravail, adaptation de postes, réhabilitation de locaux, etc.*).

Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) est ambitieux car la commune doit poursuivre sa dynamique en matière de prévisions du volume des investissements. Avec le passage en cours en gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (cf. supra), des ajustements comptables seront nécessairement faits. Par ailleurs, une grande partie des investissements inscrits dans le PPI relèveront demain de la SCIC Plaine Emploi, dont la participation au capital a été actée lors du conseil municipal du 30 juin 2025. Le PPI diminuera à due concurrence du montant des investissements d'ordre agricole qui seront transférés in fine à la SCIC. La décision modificative n°1 intègre ces évolutions.

Pour mémoire, ce portage via la SCIC est rendu nécessaire au regard des conditions de prise en charge des investissements productifs en matière agricole, qui peuvent être accompagnés par le FEADER. Pour ces investissements, le portage par une collectivité territoriale exclue une possibilité de subvention du FEADER. Au vu des montants financiers en jeu, une extrême prudence est observée par la commune en matière agricole. C'est ainsi que le choix a été fait de mettre en pause temporairement la mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage confiée au [REDACTED] par ordre de service de suspension du 27 juin 2025.

La commune souhaite ainsi prendre le temps de stabiliser le modèle économique global et de vérifier ainsi avec les financeurs l'éligibilité réelle des investissements à venir, notamment pour l'unité de transformation, projet phare de la commune dans son développement agricole. Il est prévu un redémarrage au dernier trimestre 2025, ce trimestre-ci en cours étant consacré à la recherche/la confirmation de financements. Plutôt que parler de pause dans les investissements, la commune préfère envisager le terme de **prudence**. Les décisions à venir seront à mesurer à l'aune de l'éligibilité réelle à des dispositifs de subventions. La même orientation a aussi été prise pour le projet d'extension/restructuration du groupe scolaire en Cœur de ville (*pour mémoire, réhabilitation des écoles maternelle et élémentaire existantes et extension sur le foncier de l'ancien collège*), dans l'attente d'un accompagnement financier éventuel de la part de l'Etat pour la mission de maîtrise d'œuvre (Fonds Exceptionnel d'Investissement 2025).

Ces remarques faites, la commune remercie la Chambre pour le focus qui est fait sur trois équipements en particulier dans le cadre du contrôle. Les observations qui sont faites sont déjà prises en compte pour améliorer le pilotage et la gestion des projets concernés, mais également pour optimiser la façon de conduire les projets d'investissements à l'avenir.

Sur le personnel affecté à l'équipement (pages 42 à 43 du ROD)

Lors de la phase de contradiction, la commune n'avait aucunement remis en cause le constat factuel réalisé par la Chambre. Elle précise néanmoins que lors du conseil municipal du 30 juin 2025, la mise à jour du tableau des emplois et des effectifs a permis de mettre en corrélation le grade d'ouverture de la fonction de directeur de l'Espace Culturel Guy Agénor (ECGA) avec le grade d'ouverture au sein dudit tableau. A l'instar du fonctionnement communiqué pour l'amélioration de la gestion des ressources humaines, les mises à jour du tableau des emplois et des effectifs seront dorénavant plus régulières.

La commune tient à rappeler que le poste d'assistant administratif de catégorie B avait vocation à être occupé par un agent qui a refusé l'affectation et est placé en congé maladie depuis le 29 octobre 2020. La décision d'affectation prise en mars 2021 a fait l'objet d'une requête en annulation de cet agent. Ce recours s'est soldé par un rejet des demandes formulées par la requérante, par jugement du tribunal administratif du 20 novembre 2023. Aucun appel n'a été interjeté dans ce contentieux et l'agent a demandé le maintien en congés de longue maladie.

Cependant, la commune a dû continuer à faire fonctionner l'ECGA. Initialement, et pour mémoire, cet équipement devait faire l'objet d'une réhabilitation lourde, impliquant une fermeture pour un délai compris entre 12 et 15 mois, à compter du mois du premier semestre 2022. L'objectif était de finir les travaux avant le 31 décembre 2023. Dans l'attente, il était prévu de recourir principalement à des contrats PEC, afin de mieux maîtriser les fins de contrats et éviter le redéploiement d'agents en surnombre dans d'autres services déjà dotés. La fonction d'assistant administratif a donc fait l'objet de plusieurs recrutements en contrats PEC dans ce cadre.

Aujourd'hui, la situation est pérennisée du fait de l'absence de démarrage des travaux pour l'heure. Néanmoins, l'agent en congés maladie depuis la fin de l'année 2020 sera réintégré à sa demande au 29 octobre 2025 et a demandé à solder les congés non pris depuis l'année 2020. L'agent ayant fait une demande pour faire valoir ses droits à la retraite, il sera envisagé un recrutement pérenne à compter de la date de départ officielle.

Afin de respecter de façon rigoureuse l'observation faite lors de la phase de contradiction pour la gestion des horaires au sein de l'ECGA, la commune a eu une approche globale et a procédé à la vérification des habilitations pour les personnes habilitées à effectuer des saisies et modifications manuelles. Par ailleurs, une note de service a été diffusée aux directeurs et chefs de service afin de rappeler les obligations en vigueur à la fois en termes de gestion de pointage, de saisie et de modification manuelle et en matière de validation des heures supplémentaires.

Ainsi que le souligne la Chambre, l'ECGA ne disposait plus d'agent de sécurité incendie et d'assistance aux personnes (SIAAP) au début de l'année 2025. Face à la baisse du quota disponible pour recruter des agents PEC et au regard de l'absence de nécessité d'avoir un personnel à temps plein pour les besoins de sécurité de l'équipement, le choix a été fait de recourir à la réaffectation temporaire en interne d'agents disposants de l'habilitation « SIAAP ». Ces agents employés en qualité d'ASVP interviennent ainsi en fonction des besoins pour les spectacles les plus importants.

Concernant le redéploiement à temps plein d'un agent communal, il a été abandonné du fait du manque d'effectifs qu'il aurait généré dans le service d'origine (ASVP). L'accent est aussi mis sur la polyvalence dans les fonctions, plutôt que dans une trop grande spécialisation des postes, au vu des moyens financiers dont dispose la commune. Vu cependant le besoin d'avoir un agent SIAAP à temps complet affecté à la salle, la commune va former deux agents de l'effectif de l'ECGA à être habilité en tant que SIAAP (un agent déjà habilité devant suivre une formation de mise à jour

et un agent à former). La formation est en cours depuis le début du mois de septembre 2025. La situation est donc en train d'être corrigée pour l'absence d'agent SIAAP à demeure au sein de l'ECGA.

La commune confirme l'observation faite par la Chambre selon laquelle l'ensemble des agents placés sous la responsabilité du directeur ne sont pas physiquement présents à l'ECGA. Cette situation s'explique par la nature même de leurs missions :

- L'agent chargé de la logistique événementielle est amené à intervenir sur différents lieux du village lors des manifestations communale ou associative, ce qui justifie ses déplacements réguliers.
- L'agent d'animation mentionné était précédemment affecté à la ville, mais ne relève plus de l'ECGA. Il est désormais rattaché administrativement au service des écoles. La situation a été régularisée par le service des ressources humaines.

Sur le fonctionnement de la régie de recettes « ECGA » (page 43 du ROD)

La commune confirme qu'en l'état des archives laissées par les prédécesseurs, aucun document n'a pu être retrouvé dans les archives en matière de création et modification de la régie et en matière de nomination des différents régisseurs successifs. Depuis son arrivée en 2020, il est rappelé que la régie était inactive, avec une mission d'encaissement des recettes déléguée à un prestataire.

Au jour de la production de la réponse aux observations définitives, la commune ne dispose d'aucun élément nouveau pour compléter le constat factuel établi par la Chambre s'agissant du fonctionnement de cette régie de recettes. Là encore, aucun élément probant présent dans les archives permet d'expliquer de façon certaine les décalages évoqués.

Les activités de l'ECGA (pages 43 à 44 du ROD)

La commune rappelle que la vocation première de l'ECGA est d'être une salle de spectacle. Suite au cyclone Garance, il a été décidé de prioriser le rétablissement de cette fonction, en premier lieu, au travers des travaux d'étanchéité et de réhabilitation du plancher de la scène. Sous réserve de validation par la collectivité régionale, la commune pourra bénéficier d'un soutien important de la Région Réunion à hauteur de 100 000 euros pour ces travaux d'amélioration, dans l'attente de la réhabilitation globale.

Au-delà du constat factuel réalisé par la Chambre sur la configuration de l'équipement, son exploitation et les travaux de réhabilitation lourde qui sont projetés, la commune souhaite maintenir son orientation pour l'évolution de l'Espace Culturel Guy Agénor. En plus de cette orientation culturelle, l'ECGA permet également d'accueillir des partenaires institutionnels régulièrement, qui demeurent satisfaits du niveau de service proposé par la salle, malgré les travaux nécessaires d'amélioration à réaliser. L'agrandissement des capacités d'accueil tout comme la création de l'étage supplémentaire offriront la possibilité d'accueillir plus régulièrement des partenaires institutionnels. Sur la période, la commune a pu accueillir des associations, des séminaires ou encore des réunions d'institutions bancaires (caisse locale du Crédit Agricole).

Malheureusement, les travaux de réhabilitation de l'ECGA ne sont aujourd'hui pas éligibles au dispositif « Investissement Territorial Intégré » (ITI), enveloppe dédiée pour les Hauts de la Réunion dans le cadre du programme opérationnel FEDER 2021-2027. En effet, le fiche-mesure associée ne prévoit le type d'actions suivant :

- « *l'amélioration des espaces publics dans les zones rurales. Sont susceptibles d'être financées les opérations d'aménagement, de réaménagement, de rénovation, et ou de restructuration des espaces publics en zone urbaine (parvis, placettes, lieux d'échanges, zones piétonnes, espaces verts...) intégrant réaménagement et l'aménagement de voiries lorsqu'ils s'inscrivent dans l'opération d'aménagement/rénovation globale et sont liés à l'opération financière.*
- *la création ou la réhabilitation de jardins familiaux, de jardins partagés.*
- *la création ou la réhabilitation d'aires de loisirs publics (sports de plein air, aires de jeux).*
- *l'aménagement de parcs, de square, de jardins publics»*

Des échanges restent en cours avec l'autorité de gestion des fonds FEDER à La Réunion pour envisager une éligibilité du projet, en fin de programmation. Au vu des contraintes de consommation des fonds FEDER pour l'ensemble de La Réunion et pour éviter la mesure de dégageant d'office, la commune défend la possibilité de procéder à une mise à jour des fiches-mesures aujourd'hui en vigueur, afin de rendre éligible ce projet de réhabilitation qui serait finalisé dans le calendrier imposé par la Commission européenne. A ce jour, les échanges lors des différents réunions et points d'étape sur la gestion du FEDER n'ont pas permis de trouver une issue favorable.

Dans l'attente de l'éligibilité éventuelle des travaux de réhabilitation et en réponse à l'observation de la Chambre, la commune détaille le programme des travaux de conservation et d'amélioration qui seront menés prochainement. Les acquisitions et travaux sont programmés comme suit :

- 62 500 € pour le renouvellement de matériel (dont 50 000 euros de subvention régionale)
- 125 000 € pour les travaux (dont 100 000 euros de subvention régionale)

La partie relative aux travaux intègre en priorité la reprise de l'étanchéité au niveau de la toiture, la réparation du plancher de la scène et divers travaux de menues améliorations. Ces travaux conservatoires d'une durée inférieure à 2 mois sont prévues pour le dernier trimestre 2025 au plus tard et n'entraîneront pas une indisponibilité de l'ECGA.

Un équipement nouveau : la piscine municipale

Il est nécessaire pour ce projet de repartir des données démographiques, pour mieux expliquer la configuration de la piscine. Ainsi, les données INSEE connues au 1^{er} janvier 2025 indiquent que la population légale de la commune est de 6 920 habitants. Certaines analyses non-officielles estiment que la commune compterait 7 215 habitants à ce jour, données non vérifiables dès lors que le recensement n'est opéré que tous les cinq ans pour la strate démographique de la commune.

Lorsque le projet de piscine municipale a été initié sous la mandature précédente, la commune comptait effectivement 6 568 habitants au 1^{er} janvier 2018. En appliquant le même taux d'évolution que celui constaté ces dernières années, à la fois à la population légale et la population estimée, la commune compterait entre 7 300 habitants et 7 600 habitants à l'horizon 2030. Il est probable que ces estimations de population soient largement dépassées et que La Plaine des Palmistes compte 10 000 habitants assez tôt dans la décennie 2030-2040.

A l'instar des piscines existantes dans d'autres communes, un tel équipement est mis en place pour une durée estimative entre 20 à 25 ans, avant l'engagement de travaux importants de rénovation ou d'agrandissement. Au regard de la période longue d'amortissement, l'équipement a nécessairement été dimensionné en prenant en compte l'évolution prévisible de la population, au regard par ailleurs d'autres indicateurs connus : un nombre de permis de construire déposés stable avec 100 demandes par an en moyenne, de nouvelles opérations de logements sociaux en cours à venir (cf. éléments apportés concernant le logement social à La Plaine des Palmistes) ou encore les ouvertures de classe décidées par le Rectorat de La Réunion.

Dans la conduite de son programme d'investissement et d'aménagement du territoire, la commune doit intégrer les évolutions à moyen et long terme des besoins pour le territoire, notamment en capacité d'accueil dans les différents services publics. Dans la négative, le risque serait de livrer un équipement qui se révélerait rapidement sous-dimensionné.

Sur la gestion du marché public de construction (page 45 à 48 du ROD)

Sur la nécessité de reprise de la gestion du projet en direct par la commune (pages 45 à 46 du ROD)

Au préalable, ainsi que l'a justement relevé la Chambre, la commune rappelle que le mandat conclut avec la SPL Maraina pour la piscine était un mandat d'assistance à maîtrise d'ouvrage. C'est la faible réactivité du partenaire sur ce dossier (NB : cette mention est importante à prendre en compte, dès lors que d'autres projets sont menés sans difficulté substantielle avec la société) qui l'a conduite à accélérer certaines prises de décisions, afin de pouvoir travailler en temps masqué pour faire avancer le projet. C'est ce qui a motivé la demande de mise à jour du programme de l'opération, en amont de la décision d'interrompre le mandat par délibération du conseil municipal.

La commune prend note des deux constats qui ont été faits par la Chambre s'agissant de la mission d'ordonnancement, pilotage et de coordination du chantier. S'agissant du choix de recourir au prestataire [REDACTED], le choix avait été validé du fait des garanties apportées en termes de réactivité et d'expériences pour mener cette opération d'envergure. L'absence de note justificative a néanmoins fait défaut dans cette affaire et cela a participé à mieux encadrer dans un second temps la conclusion des marchés compris entre 10 000 euros et 40 000 euros HT, en imposant la production d'une note justificative, afin de mieux respecter la lettre du code de la commande publique en matière de conclusion de marché inférieur à 40 000 € HT, offrant une certaine liberté aux acheteurs publics.

L'avenant pris en fin de marché pour acter le report du délai de livraison du chantier de trois mois fait suite à un oubli de la direction opérationnelle. La fiche-procédure créée dans le cadre de la démarche de conformité et de maîtrise des risques comptables et financiers permet aujourd'hui de mieux encadrer la conclusion des avenants pour l'avenir, afin de rappeler notamment que ces avenants sont à conclure avant les prestations supplémentaires, augmentations de prix ou prolongation de délais d'exécution notamment.

En complément de l'observation faite à l'égard du recours gracieux du Préfet de la Réunion, la commune voudrait rappeler des éléments importants qui étaient soulevés à l'encontre du marché de construction de la piscine municipale. Pour la question du plan de sous-traitance, il est nécessaire d'indiquer que ce dernier vise à favoriser l'accès à la commande publique aux petites et moyennes entreprises (PME).

En l'espèce, la commune avait agi pour favoriser l'accès des PME à ce marché (ainsi qu'aux autres marchés de travaux), en appliquant de façon volontaire certaines clauses de la convention conclue ensuite le 30 juin 2022 en faveur de la stratégie du bon achat. C'est ainsi que des clauses en matière de modalités d'avances, d'aides aux premières dépenses ou de modalités de garantie ont été intégrées aux cahiers des clauses administratives particulières. Par ailleurs, en amont du lancement de la consultation, la commune a informé la Fédération Réunionnaise du BTP, afin que ses

adhérents restent attentifs aux publications qui étaient à venir. Pour mémoire, cet argumentaire défendu par la commune n'a pas donné lieu à une réponse du service de contrôle de légalité de la préfecture, le recours gracieux étant depuis lors classé sans suite.

La Chambre relève l'absence de système billettique lors du lancement du marché de travaux, qui a entraîné une absence de mise en service du système billettique avant le 2 septembre 2025. La commune rappelle que lors du démarrage de la mandature, le projet était déjà en phase d'analyse des candidatures et des offres pour la maîtrise d'œuvre, sur la base du programme arrêté en lien avec la SPL Marajna. Si des mises à jour et ajustements étaient possibles, la commune a néanmoins évité de procéder à des modifications qui puissent être interprétées comme étant substantielles, qui auraient nécessité alors la relance de la procédure de mise en concurrence.

La remarque faite par la Chambre sur ces oublis dans le programme est néanmoins très juste. C'est ainsi que le projet de construction de la médiathèque a lui intégré l'ensemble des besoins exprimés par le service, tout comme ce fut également le cas pour le stade Adrien Robert.

En sus par ailleurs des remarques faites sur le fonctionnement du système billettique, la commune précise que la configuration du site est faite par le prestataire de la commune. Sa finalisation nécessitait de connaître les données relatives au « kit de paiement URL », établies à la signature de la convention PayFIP avec la DRFIP. A la faveur de différents échanges et relances depuis le mois d'avril 2025, le système de billettique a pu donc entrer en fonctionnement à compter du début du mois de septembre 2025.

Sur les phases de demande de précision et de mise au point avant la notification du marché de construction (page 46 du ROD)

En complément de l'observation et de l'appréciation de la Chambre suite à l'examen des demandes de précisions faites auprès de l'ensemble des soumissionnaires à la consultation, notamment pour régulariser les CDPGF, la commune précise que le dossier de consultation des entreprises a connu plusieurs versions en phase « offre » de l'appel d'offres restreint :

- la version initiale envoyée aux entreprises dont la candidature avait été retenue, par courrier invitant à retirer le DCE pour la phase « offre » transmis le 20 janvier 2022. Le règlement de consultation alors mis en ligne prévoyait une remise des offres au 21 février 2022 (repoussée au 28 février 2022 suite au passage du cyclone Batsirai, puis in fine au 7 mars 2022, pour faire suite à une demande de différentes entreprises).

- la dernière version (V10) a été disposée sur la plateforme achatpublic.com le 25 février 2022. Ainsi, les candidats ont été invités à régulariser leur offre sur la base du dernier DCE mis en ligne.

Concernant spécifiquement le point relatif au cadre de CDPGF qui a fait l'objet d'une demande de précisions, cette mise à jour du DCE a été opérée le 25 février 2022. Après l'ouverture des plis et conformément à la lettre de l'article R2152-2 du code de la commande publique, il a uniquement été procédé au renvoi du CDPGF, en sa forme modifiée et disposée sur le profil acheteur de la collectivité depuis la modification de DCE du 25 février 2022.

Malgré les griefs soulevés par la Chambre à l'égard des régularisations apportées à certaines offres dans le cadre de ces demandes de précisions, la commune soutient que, pour l'ensemble des candidats admis à remettre une offre après sélection de leur candidature, les informations relatives à la modification du DCE étaient connues de tous les candidats admis à participer à cette phase. Par ailleurs, pour toutes les entreprises ayant une offre n'étant pas

considérée comme inacceptable, la même procédure de demande de précision a été suivie. Pour le lot 2 par exemple, cela équivalait à inviter l'ensemble des entreprises ayant une offre acceptable à régulariser l'offre.

Par ailleurs, ainsi que le note la Chambre, les modifications opérées au sein du CDPGF n'ont pas conduit à supprimer des prestations, mais à les positionner en option ou en prestation supplémentaire. Ainsi, les caractéristiques substantielles du marché restaient bien les mêmes et l'ensemble des candidats admis à concourir à la phase des offres en avait été informés. La commune considère ici, et au regard de son interprétation de la jurisprudence administrative (*notamment CE, 16 janvier 2012, n° 353629, Département de l'Essonne ; CAA Nantes, 12 janvier 2016, n° 14NT00670*), que le montant global de l'offre des candidats reste inchangé, la régularisation n'ayant eu un impact que sur le prix ferme et non pas sur le prix global des offres retenues. La commune considère qu'en raison du caractère restreint de la procédure, elle n'est pas allée à l'encontre de l'égalité de traitement des candidats, ces derniers ayant tous été informés des modifications.

La commune prend acte de la remarque faite par la Chambre sur l'absence de délégation pour l'adjoint concerné. Ainsi qu'il l'a été évoqué supra pour les précisions à apporter aux délégations, le Maire considère que les arrêtés de délégation de fonctions en faveur des adjoints emportent une plénitude dans la compétence de l'élu délégué. Cela englobe la signature des marchés publics pour ce qui concerne l'élu délégué aux travaux. Sous réserve de cette justification propre aux marchés publics de travaux, la commune va mieux préciser le périmètre des délégations des élus dans l'arrêté modificatif à venir.

Enfin, la commune tient à rappeler que l'intégration du dossier du marché public de construction de la piscine municipale a fait l'objet des formalités obligatoires en matière de contrôle de légalité et en matière d'information des candidats non retenus. A la suite de l'information des candidats non retenus, aucun recours n'a été intenté par l'un d'eux à l'encontre de la procédure.

Le contrôle de légalité opéré par le Représentant de l'Etat n'a pas soulevé les vices juridiques évoqués par la Chambre s'agissant des précisions apportées par les candidats à la demande de la commune. Cela paraît être une confirmation de la procédure telle qu'elle a été conduite pour cette opération. Sur la période du contrôle, le marché public de construction de la piscine est le seul qui a fait l'objet, en phase de consultation et en phase d'exécution, de courriers de recours gracieux et de demandes de précisions ; cela démontre le soin qui a été porté au contrôle de cette procédure en particulier, au vu de ses enjeux juridiques et financiers. Il ne peut pas être exclu que certains vices juridiques soulevés par la Chambre aient été considérés comme mineurs au vu de la procédure globale, lors de la phase obligatoire de contrôle de légalité.

Sur le fonctionnement de la commission d'appels d'offres (pages 46 à 47 du ROD)

La commune prend note des rappels faits par la Chambre sur le fonctionnement de la commission d'appel d'offres et sur l'absence de quorum constaté à certaines commissions d'appel d'offres. Ainsi que le relève par ailleurs le rapport d'observations provisoires, la commune a identifié deux avenants qui ont été validés en commission d'appel d'offres sans quorum, alors que leur pourcentage d'écart dépassait les 5% et qu'un passage en commission avec un quorum respecté était exigé selon les dispositions de l'article L1414-4 du CGCT (cf. tableau ci-après).

LOT	DESCRIPTION	% d'écart de l'avenant	Quorum obligatoire conformément à l'article L1414-4 du CGCT	Quorum réel constaté lors de la CAO
MACRO LOT 1	Avenant 1	3.18%	NON	NON
	Avenant 2	2.46%	NON	NON
	Avenant 3	4.15%	NON	NON
	Avenant 4	4.21%	NON	OUI
	Avenant 5	4.63 %	NON	NON
	Avenant 6	8.30%	OUI	OUI
	Avenant 7	8.51%	OUI	NON
LOT 2	Avenant 1	16.72%	OUI	OUI
	Avenant 2	17.76%	OUI	NON
	Avenant 3	17.99%	OUI	OUI
LOT 3	Avenant 1	2.25%	NON	OUI
	Avenant 2	2.73%	NON	NON
LOT 4	Avenant 1	0.69%	NON	OUI
	Avenant 2	2.62%	NON	NON
LOT 5	Avenant 1	2.70%	NON	OUI

Sur ces deux avenants, seul un avenant concerne un lot dont le montant initial total et hors taxes est supérieur aux seuils européens en vigueur lors du lancement de la consultation (> 5 382 000 € HT). Il doit être noté que, pour le lot 2, l'avenant n°3 a été conclu ensuite après avis favorable de la commission d'appel d'offres, au cours de laquelle le quorum était bien atteint (à la différence de l'avenant précédent). Aucun recours n'a été exercé à l'encontre de la procédure de conclusion des deux avenants ; à la différence de certains avenants qui avaient été transmis tardivement au contrôle de légalité, ces avenants pris en fin de marché ont bien été transmis dans les délais imposés au représentant de l'Etat. Cependant, la commune n'a pas reçu de courrier de recours gracieux pour demander de régulariser la situation.

La commune mesure toutefois pleinement le risque juridique rattaché au défaut de quorum. Pour mémoire, lors de la transmission des demandes de soldes de subventions FEDER pour cette opération, la commune a fait parvenir à la direction instructrice au sein de la région la copie intégrale du dossier de marché, dans les mêmes formes que celui transmis au Représentant de l'Etat et dans le cadre du présent contrôle. Dans le cadre du contrôle éventuel qui pourrait être opéré par le FEDER, la commune fera valoir sa position.

Après vérification sur l'absence de quorum constaté à certaines commissions, les services concernés (direction générale, service RJA, service Subventions et Assurances en charge du pré-contrôle avant envoi des demandes de soldes de subvention) font remonter la charge de travail plus importante sur la période d'octobre à novembre 2023 notamment, avec le souci de parvenir à solder l'exécution financière des marchés publics au 31 décembre 2023 impérativement à l'époque. A l'instar d'autres corrections à apporter au fonctionnement global de la collectivité, la démarche de conformité en cours vise à mieux organiser le respect de ces obligations impératives ; le choix est par ailleurs aujourd'hui fait de ne plus soumettre en commission d'appel d'offres ou en collège des élus siégeant en

marchés à procédure adaptée les avenants qui n'entraînent pas une augmentation cumulée du prix du marché initial de plus de 5 %.

Par ailleurs, la mise en place d'un collège des élus siégeant en matière de marchés à procédure adaptée (dite « commission MAPA ») est calquée sur le modèle de la commission d'appel d'offres, en tenant compte de la souplesse relative aux procédures adaptées. Dans cette optique, les règles de quorum ont été volontairement allégées. Cette « commission MAPA » permettant aux élus d'avoir un suivi sur l'exécution administrative et financière du projet, que le quorum soit atteint ou non.

Cette commission, garante de l'aspect décisionnel, est considérée aujourd'hui comme une instance d'appui à la décision du représentant du pouvoir adjudicateur, qui va se baser sur ses avis, qui restent non obligatoires à suivre. A la différence de la CAO, la commission MAPA n'émet pas un avis conforme, mais un avis simple. Bien qu'il n'y ait pas eu recours à cette possibilité durant la mandature, le Maire serait fondé à demander un deuxième avis à la commission MAPA en cas d'incohérence ou de doute sur l'avis rendu.

La commune prend acte des améliorations à apporter et s'engage à faire respecter cette obligation réglementaire.

Sur le délai de transmission des actes au contrôle de légalité (pages 47 à 48 du ROD)

Du fait d'une organisation de l'envoi des actes au contrôle de légalité qui était perfectible, la commune reconnaît avoir transmis dans un délai anormalement certains actes au contrôle de légalité. Cette anomalie fait partie des constats factuels qui ont conduit à mettre en œuvre la démarche de conformité et de maîtrise des risques juridiques et financiers. Pour mémoire, la démarche qui a été menée après le rappel fait au service Ressources Juridiques et Achats le 1^{er} septembre 2023 a procédé d'une volonté d'éviter la transmission tardive des actes de la commande publique concernés par cette obligation d'envoi au contrôle de légalité. Dans le cadre de la démarche de conformité, a mené a une fiche-procédure dédiée a été rédigée, afin de mieux accompagner les services et les responsables de télétransmission. La directive a ainsi été passée dans le but de ne plus voir apparaître ce type de manquement grave engageant la responsabilité des agents.

Ensuite, à défaut d'avoir transmis la réponse le temps imparti dans le cadre du recours gracieux formé par le Préfet de La Réunion, la commune souhaite porter à la connaissance de la Chambre les motifs de la conclusion de l'avenant n°1 au lot 2 du marché de construction de la piscine municipale.

Ainsi, l'avenant précité a été conclu en application du 1° de l'article L2194-1 du code de la commande publique ; en effet, les modifications prévues à l'avenant avaient été prévues dans les documents contractuels initiaux. Il s'agissait ainsi de l'affermissement d'une prestation supplémentaire éventuelle. Cette modification du contrat a eu trait à la méthodologie de chauffage des bassins. Initialement, il avait été proposé en solution de base une utilisation de l'équipement en « mode dégradé » lorsque l'apport solaire est insuffisant, selon les modalités suivantes :

- En journée : chauffage solaire uniquement,
- En soirée : chauffage par le biais de la pompe à chaleur.

Sur la base du bilan de puissance définitif réalisé et pour permettre l'atteinte des objectifs de chauffage, il apparaissait alors nécessaire de faire fonctionner la pompe à chaleur en journée également. Ceci a induit l'obligation de créer un poste de transformation pour gérer les besoins supplémentaires en alimentation, motivant aussi sur le plan technique la conclusion de l'avenant.

Dans le cadre d'un contrôle inopiné sur la complétude des dossiers en vue des demandes de solde à présenter au FEDER, le directeur général a pris la mesure de l'erreur réalisée et a souhaité rappeler à la responsable du service RJA la nécessité de transmettre pour l'avenir tous les actes de la commande publique devant faire l'objet d'un envoi au contrôle de légalité et également de régulariser la situation pour les avenants non transmis.

Pour suivre en direct cette télétransmission et devenir l'un des trois référents habilités à télétransmettre des actes pour toutes les matières, le directeur général a fait produire une clef de signature dès le mois de septembre 2023. La volonté était de suivre en direct la régularisation des télétransmissions des actes au contrôle de légalité et d'avoir une information sur tous les actes transmis. Pour mémoire, la plateforme Docapost transmet un mail d'information à toutes les personnes habilitées à télétransmettre et le permet aussi de suivre la télétransmission des actes de toute nature.

C'est à cette même période et pour ces mêmes raisons que le contrat conclu avec le prestataire externe qui était en charge d'accompagner le service RJA a été arrêté. Pour la période de janvier 2023 à juillet 2023, le prestataire était en charge d'assurer la continuité de fonctionnement du service et devait garantir la régularité des procédures, en lien avec la gestionnaire de marché encore en poste (mais régulièrement absente pour raisons médicales). A compter de l'arrivée de la responsable RJA, il était entendu qu'elle assure un temps de passation et de formation du nouvel agent.

Ces explications contextuelles ne suppriment pas l'erreur commise avant sa régularisation, néanmoins elles permettent de mieux saisir l'organisation perfectible. Pour mémoire, après une phase de recensement des actes non transmis, la régularisation a été opérée à compter du 19 octobre. Un délai certain a été nécessaire, dès lors que les archives faisaient apparaître de plus un mauvais classement informatique des ressources (procès-verbaux de commissions non scannés ou non classés au bon endroit, non-archivage des convocations, avenants transmis mais non signés par les titulaires, etc.).

Il est donc à noter que pour nombre de ces avenants, si leur transmission a été certes tardive, il n'en demeure pas moins que l'absence de signature par les titulaires empêchait de leur donner une force exécutoire. C'est aussi en ce sens que la fiche-procédure de gestion des avenants en marché public a été créée, afin d'appeler à une plus grande vigilance de tous les intervenants sur les dossiers marchés (service RJA, service opérationnel, AMO, maître d'œuvre, entreprises titulaires). Aujourd'hui dans la procédure, et après passage éventuel en commission, la commune exige au préalable la signature de l'avenant par le titulaire du marché, avant signature par le représentant du pouvoir adjudicateur et notification, après respect le cas échéant des formalités de contrôle de légalité.

La commune travaille pour mieux prévenir les défaillances organisationnelles soulevées. Au vu du contexte d'évolution de la direction Ressources en 2023 (nombreux changements à des postes clefs), ce pôle en charge de la gestion comptable, des marchés publics et des subventions a été désorganisé et un temps certain a été nécessaire pour stabiliser son fonctionnement, en faisant émerger des profils en interne mais aussi en recrutant des personnels pour apporter une expertise supplémentaire.

En cas de contrôle consécutif à l'attribution des subventions FEDER pour ce projet, la commune fera valoir des arguments propres à démontrer la solidité de sa position, afin d'éviter toute demande de remboursement d'une partie des aides européennes. Sur le long terme, le choix de diminuer le nombre d'opérations vivantes au titre des fonds européens a aussi été motivé par ce souci d'avoir une gestion exempte de tout reproche, comme c'est le cas pour un extrême majorité des projets, que la Chambre n'a pas choisi de détailler dans le rapport d'observations définitives.

Sur la renonciation aux pénalités (page 48 du ROD)

(237) (238) (239) (240) La commune n'apporte aucun élément nouveau au constat factuel fait par la Chambre sur le respect des délais d'exécution et la gestion des pénalités. Bien que cela n'ait pas fait l'objet d'écrits en particulier, la gestion globale du chantier a demandé à la commune d'avoir une certaine souplesse avec les titulaires, afin d'éviter les situations de blocage comme elle a pu le rencontrer pour la construction du nouveau centre technique municipal par exemple.

Dans les faits et bien en amont de la présentation du rapport demande au conseil municipal d'examiner l'abandon des pénalités, cette possibilité avait été évoquée en réunion de chantier avec le titulaire du macro-lot 1. Ce dernier faisait alors valoir que ces documents n'avaient pas eu d'impacts sur la bonne avancée du chantier, dès lors que les délais étaient malgré tout respectés.

Les services opérationnels en charge du suivi du projet ont eu pour consigne d'indiquer à ce titulaire que la position de la commune concernant l'effacement des pénalités pourrait être réexaminée en fin de chantier, si effectivement les délais étaient bel et bien respectés. Cette « cordiale » pression a participé pour la commune à conserver un moyen substantiel de faire avancer le projet et d'éviter le blocage de l'opération de façon inopinée.

Sur ce point, la commune informe qu'elle a été en lien constant avec la direction FEDER en charge du suivi du dossier de subvention et que les incidents de procédure ont fait l'objet d'échanges réguliers avec l'instructeur. A l'instar des pièces qui ont été transmises dans le cadre du présent contrôle, la commune a par ailleurs fourni les éléments requis par le dispositif de contrôle des marchés publics (grille de marchés), en veillant à expliquer le motif de chaque décision prise. Durant toute la durée de ce projet, aucun des points soulevés par la Chambre n'a conduit la direction FEDER instructrice à opposer une fin de non-recevoir en matière de traitement des subventions.

Comme précisé supra, le cas échéant, la commune fera valoir les arguments juridiques appropriés afin de défendre sa position, en cas de contrôle complémentaire sur ce dossier.

Sur l'évolution de l'enveloppe du projet (page 49 du ROD)

En complément du constat factuel fait par la Chambre sur l'évolution de l'enveloppe budgétaire pour la construction de la piscine municipale, la commune précise que ces évolutions ont été gérées avec prudence, avant d'engager la commune. Les échanges mails qui ont eu cours entre le mois de mars 2022 et le mois de juin 2022 démontrent le soin qui a été apporté par les services pour négocier une revalorisation du montant de l'aide FEDER allouée au projet. Ces échanges ont été communiqués à la Chambre qui ne les prend pas assez en compte pour rendre compte de cette gestion prudente.

Il faut ensuite rappeler l'impact inflationniste important des conséquences directes et indirectes de la Guerre en Ukraine depuis le début de l'année 2022. C'est en ce sens que des marges ont été intégrées au plan de financement global, pour préserver la commune face aux augmentations de prix, lors des délibérations initiales (fin 2021). Dès le départ et pour tous les projets, la mention relative à « la prise en charge du différentiel entre les subventions d'équipements perçues et celles sollicitées, les dépenses inéligibles et le préfinancement la TVA » est par ailleurs aujourd'hui rendue obligatoire pour tous les dossiers de financement FEDER.

Après l'ouverture des plis en mars 2022, une négociation longue a été engagée avec les services de la direction FEDER pour faire intégrer la demande de revalorisation de l'aide FEDER pour le projet. Le différentiel entre l'aide attendue et l'aide qui allait être réellement perçue menaçait la faisabilité du projet. Si la commune n'avait pas obtenu gain de cause

pour le financement des travaux, elle aurait dû faire le choix d'abandonner le projet de construction de la piscine. Cela explique pourquoi les formalités relatives au contrôle de légalité ont été organisées, seulement à partir du moment où la commune a eu l'assurance que le dossier de financement de la piscine municipale serait présenté avec un avis favorable, en commission permanente de la région Réunion. Pour permettre à la Chambre d'apprécier cette vigilance de la commune, la copie des nombreux échanges de mails a été transmise dans la phase contradictoire.

Si un risque a été pris par la commune, là encore, il a été assumé. Néanmoins, il n'a jamais été question de démarrer ce projet sans certitude sur le reste à charge prévisionnel au plus proche du taux de prise en charge par le FEDER. Après exécution de l'opération et toutes aides confondues perçues ou en attente d'encaissement pour la commune (aides départementales en attente de paiement dans le cadre du Pacte de Solidarité territoriale n°2), le reste à charge réel, après perception du FCTVA est estimé à 455 319 €, soit 3,7 % seulement sur un projet de 12,7 millions d'euros TTC.

Si le constat fait pour les opérations telles que le centre technique municipal, les serres et le stade Adrien Robert est vrai, il ne peut être appliqué au cas de la piscine municipale, dès lors que le travail a bien été fait en amont de la notification et du démarrage de l'opération pour négocier une prise en charge réelle au plus proche du coût attendu pour l'opération.

Au demeurant, l'opération relative au centre technique municipal a été reprise en cours de route par la mandature actuelle. Le choix a dû être fait d'abandonner une partie de l'opération initiale (couverture du parking) afin de préserver, autant que faire se pouvait, l'équilibre financier pour l'opération. Pour le stade Adrien Robert, le défaut de connaissances du sous-sol et de l'état réel des bâtiments, associé à une mauvaise gestion par le maître d'œuvre ayant conçu l'opération, expliquent les augmentations des coûts par rapport à l'enveloppe initiale.

Concernant le sujet des serres, un focus particulier est fait infra.

La commune confirme veiller à appliquer scrupuleusement la recommandation faite lors du rapport définitif de 2018. Sortie des contraintes calendaires posées par le plan de relance REACT UE, l'organisation apporte aujourd'hui plus de soin dans la définition du besoin et la vérification sa bonne éligibilité aux dispositifs de financement, avant d'engager financièrement la commune. Cependant cette organisation ne peut que s'efforcer de s'adapter aux contraintes externes qu'elle ne maîtrise pas : inflation forte, défaut de conception initial d'un projet ou encore défaut d'expertise d'un maître d'œuvre.

Le coût de fonctionnement conforme à l'ambition d'une structure importante pour le territoire (pages à 50 à 51 du ROD)

Lors du lancement opérationnel du projet de construction de la piscine municipale, la commune avait parfaitement conscience du coût financier que son fonctionnement allait représenter. Aujourd'hui, il faut rappeler que si son coût de construction a été indubitablement important, il prend en compte l'adaptation de l'équipement à l'horizon des 20 à 25 prochaines années, au regard des évolutions de populations attendues.

Au-delà de ce volet purement financier, il a été mis aussi en balance les gains en termes de service public pour la population. A l'échelle nationale, le Ministère des Sports agit en faveur du « Savoir nager », afin de prévenir les noyades et en développant l'Aisance aquatique. Dans ce cadre, le dispositif national « J'apprends à Nager » permet aux enfants de découvrir le milieu aquatique et d'y évoluer en toute sécurité. Plus largement en termes de cibles, et dans le cadre du contrat local de santé, disposer d'un tel équipement sur le territoire communal favorise l'apprentissage de la nage et l'activité sportive à tous les âges.

Depuis l'entrée en service de la piscine, un club de natation a pu être créé au niveau associatif et compte près de 200 adhérents. Au côté de cette initiative, l'unité Piscine organise son action pour favoriser la pratique de la natation : mise en œuvre du dispositif « Savoir Nager » depuis 2024 (acquisition d'aquabikes mis à disposition de l'association). L'unité Piscine tâche par ailleurs de négocier une prise en charge pour un module facilitant la mise à l'eau des personnes à mobilité réduite ; pour l'heure, les partenaires institutionnels n'ont pas répondu favorablement à la demande de financement formulée pour un équipement inférieur à 10 000 euros HT.

La prospective financière établie en 2022 en lien avec le cabinet conseil faisait état du déficit de fonctionnement qui pouvait être attendu pour la commune. Il est entendu que ce déficit est pris en charge sur le budget général. Au regard de l'attrait que l'équipement représente vis-à-vis de l'extérieur, l'Unité Piscine a proposé l'instauration de tarifs pour la location de lignes d'eaux, l'organisation d'entraînements voire la privatisation totale de la piscine. A ce jour, les recettes en attente d'encaissement sont à ce jour de 2 800 euros. Le démarrage officiel de la régie permettra de communiquer plus régulièrement sur les possibilités de location, hors période scolaire à laquelle la piscine doit être prioritairement dédiée. Cela générera ainsi des recettes d'exploitation supplémentaires. Par ailleurs, la commune a été invitée à candidater au label « Piscine de Demain », qui favorisera sa visibilité au niveau national, en faisant un équipement de choix pour la pratique et l'entraînement sportif à haut niveau. Sous réserve de la délibération définitive du gestionnaire du label, la commune obtiendra le plus haut niveau de classement au titre du label. Elle espère en retirer des recettes supplémentaires.

Concernant les recettes tarifaires, renvoi est fait aux éléments présentés en réponse aux observations précédentes. Par ailleurs, la régie est entrée en service depuis le 2 septembre 2025. Aussi la commune respecte d'ores et déjà la recommandation n°5.

Enfin, il est précisé qu'initialement, au vu du positionnement de l'équipement et de l'accueil, il n'était pas prévu d'encaissement physique. Seule une borne était prévue pour gérer la billettique.

Pour faire fonctionner l'accueil, il était prévu une seule personne en continue, en fonction des horaires d'ouverture au public. Ce personnel se retrouve alors relativement isolé par rapport à son supérieur hiérarchique direct, le chef de bassin, qui doit avoir un regard plus prononcé sur l'activité de baignade. Malgré le système d'accès mis en place et le dispositif de vidéosurveillance, la crainte était celle de l'agression de l'agent en charge des encaissements. C'est la raison pour laquelle il avait été privilégié un encaissement uniquement via la borne tactile lors du lancement du marché correspondant.

La mise en place de la caisse physique a été décidée, sur proposition de l'Unité Piscine, garante de la sécurité de la personne en charge des encaissements. Ces données expliquent pourquoi la mise en fonctionnement de la régie a rencontré un décalage par rapport à la date d'ouverture de la piscine.

Depuis le 2 septembre 2025, la régie de recettes de la piscine municipale Thierry Robert est fonctionnelle, grâce à l'intervention de tous les partenaires et interlocuteurs en ce sens. La commune respecte ainsi la recommandation n°5.

L'hypothèse de la mutualisation du fonctionnement avec la CIREST reste à l'initiative de la communauté d'agglomération ; la commune en a fait la proposition. Dans le cadre des échanges à venir au titre du transfert de la zone d'activités Ravine Pavé et du reversement éventuel des excédents budgétaires suite au transfert des compétences « Eau » et « Assainissement », ce sujet pourra être réabordé.

Afin d'engager cette discussion, un courrier a été adressé au Président de la CIREST le 30 juillet 2025.

Toujours sur le plan externe, la commune a pris attache avec le Département de La Réunion, afin d'évoquer plusieurs sujets sur les relations financières avec ce dernier (incluant les dates d'encaissement des restes à verser au titre du PST 2), pour faire le point sur la contrepartie départementale au titre de la fréquentation de la piscine municipale par le collège ; la différence d'autres projets communaux de construction ou de rénovation de piscine municipale, La Plaine des Palmistes n'a pas bénéficié d'une subvention départementale au titre du projet d'investissement, qui est normalement accordé en contrepartie de la fréquentation gratuite de l'équipement par les collégiens dans le cadre des temps scolaires. Appliquée à l'assiette du projet, cette subvention qu'aurait pu percevoir la commune est évaluée à environ 2 millions d'euros. La demande formulée par la commune est celle du versement d'une contribution au plus égale à cette recette, sous la forme d'une contribution annuelle calculée en référence à la période d'exploitation de l'équipement avant rénovation/réhabilitation éventuelle (25 ans, soit 80 000 euros par an).

Cette discussion intégrera également l'examen d'une demande d'indemnisation au titre du reste à charge réelle de la commune pour la restauration scolaire, avant signature de la convention de restauration scolaire en décembre 2024. La collectivité départementale est en train d'étudier ces demandes de la commune.

En interne et ici plus globalement, la démarche de GPEC à mener au titre des départs en retraite permettra de dégager de nouvelles marges de manœuvres financières, estimées sur une année pleine à environ 500 000 euros sur une année pleine. Plusieurs agents ont fait connaître leur intention de prendre leur retraite au 1^{er} janvier 2027 au plus tard. D'ici là, la commune connaîtra 3 départs en retraite, dont 1 non remplacé.

La commune a engagé un cycle de négociation avec le Département de La Réunion et la communauté d'agglomération CIREST afin d'évoquer les conditions d'une contribution départementale et d'une mutualisation de services au niveau intercommunal, pour améliorer la soutenabilité du fonctionnement de la piscine municipale. Elle pourra rendre compte de la mise en œuvre de la recommandation n°6 dans les délais prévus par les dispositions du Code des Juridictions Financières.

La prudence autour des initiatives locales en matière agricole, économique et sociale (pages 51 à 54 du ROD)

Avant d'apporter des éléments d'éclairage supplémentaire pour apprécier les observations faites par la Chambre, il est important de revenir sur certains points qui ont été abordés oralement lors de l'audition du 20 août 2025 devant la formation collégiale de la CRC. Ainsi, la commune insiste sur la place centrale qu'occupe le projet agricole dans le programme de la mandature mais plus globalement dans le développement du territoire à long terme. La Plaine des Palmistes, par sa configuration exceptionnelle, restera durablement à l'écart des voies et modes classiques de développement, par l'installation d'industries ou d'entreprises de services générant un nombre d'emplois suffisants pour le territoire.

La philosophie du retour à la terre

La philosophie du projet de territoire de La Plaine des Palmistes est résolument tourné vers l'avenir et la préparation du territoire aux enjeux de la décennie 2030. La volonté est de préserver l'identité exceptionnelle et remarquable d'un village qui comptera demain 10 000 habitants (contre 6 500 aujourd'hui). Les objectifs de développement durable sont prioritaires notamment sur la question de l'autonomie alimentaire, pour laquelle la co-construction d'un projet alimentaire territorial viendra donner un cadre stratégique partagé entre tous les partenaires agricoles, associatifs, privés et institutionnels.

Le retour à la terre et le développement de l'agrotourisme sont des axes forts de ce projet. Le foncier agricole, public ou privé, doit pouvoir servir à porter toutes les initiatives porteuses d'une croissance partagée (AMAP, Chantier d'Insertion Agricole, Agriculture Raisonnée), par la mise en œuvre de diverses initiatives telles que la mise à disposition de serres agricoles (création d'un parcours de formation autour du maraîchage), l'accompagnement des producteurs ou encore la création de filières d'écoulement (projet d'accompagnement à la création d'une coopérative).

Construire et faire vivre un PAT qui mette en œuvre la stratégie locale en faveur de l'alimentation

De cette philosophie de retour à la terre, découlent les objectifs du projet alimentaire territorial (PAT), en continuité des objectifs globaux pour le territoire communal. A ce titre, les trois défis que la Ville s'est fixée sont d'assurer le développement équilibré du territoire, de mettre en lumière les richesses de la Commune et de préserver ses espaces naturels, agricoles et forestiers. Pour les relever, la stratégie communale se décline en 4 grands objectifs :

- Faire de La Plaine des Palmistes une commune classée « commune touristique »,
- Préserver un cadre de vie villageois de qualité,
- Affirmer le caractère naturel et rural en favorisant le développement agricole principalement autour du fruit du goyavier tout en maintenant les continuités écologiques,
- Renforcer le maillage du territoire et réussir les transitions à la fois énergétique et numérique.

Conformément aux objectifs nationaux, les objectifs du PAT sont venus décliner la stratégie communale d'ensemble autour de la question prioritaire de l'agriculture, avec en creux celui de l'autonomie alimentaire. Le PAT a pour objectif de contribuer à relocaliser l'agriculture et l'alimentation dans la commune (et notamment limiter, voire éviter les déplacements des populations vers les autres territoires) en soutenant l'installation d'agriculteurs, les circuits courts ou les produits locaux dans les cantines. Ce dernier aspect inhérent à l'éducation alimentaire est prioritaire dans la stratégie communale arrêtée pour le PAT.

Le projet de serres anticycloniques (pages 52 à 53 du ROD)

Le projet de réalisation de serres qui résistent aux conditions météorologiques exceptionnelles du territoire a nécessité et nécessite encore une implication forte de la commune, pour que ces constructions puissent être exploitées conformément à leur objet initial.

Le permis de construire pour les serres anticycloniques

Dès la phase de dépôt et de délivrance du permis de construire, la commune a dû s'employer à défendre un projet qui était presque considéré comme un « OVNI réglementaire », malgré tout l'intérêt qu'il présente en termes d'exploitation agricole. Ainsi, l'observation faite par la Chambre concernant la phase de dépôt et de délivrance du permis de construire pour les serres anticycloniques est l'occasion détailler certains éléments complémentaires d'appréciation à prendre en compte. Avant même le dépôt du premier permis de construire, la commune avait en amont connaissance des motifs pour lesquels la direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) allait émettre un avis défavorable, conduisant de fait à une phase de recours gracieux par le préfet, dans le cadre du contrôle de légalité. Il a par ailleurs été déposé avec la volonté de pouvoir échanger avec l'Etat pour que soit prise en compte la position de la commune.

Le projet, tel qu'il a été présenté lors du premier dépôt du permis ou du second, n'a pas évolué. En effet, le point de blocage concernait les locaux techniques construits pour chaque serre agricole. Sur cet aspect, en matière de

construction en zone agricole, la position de la CDPENAF demeure, selon la commune et d'autres institutions partageant le même point de vue, trop stricte et de nature à bloquer tout projet de développement agricole. Pour le cas des serres, il a été considéré qu'à la fois la construction des serres agricoles et des locaux techniques n'entraient pas dans le champ d'application des constructions autorisées. Il était critiqué également l'absence de précision sur la nécessité de multiples locaux pour l'exercice de la profession agricole.

Dans cette phase de recours gracieux, a été poursuivi le travail de lobbying et de négociation mené par la commune pour faire évoluer le rôle et la composition de la CDPENAF, en continuité par ailleurs de la motion votée en conseil municipal le 12 juillet 2023. Il s'est également agi de démontrer la nécessité des six serres agricoles et des six locaux techniques adossés, contrairement à la position défendue par la CDPENAF.

Dès la réunion bilatérale traditionnellement organisée tous les deux mois avec le sous-préfet d'arrondissement de St Benoît, la commune a évoqué avec le représentant de l'Etat les raisons qui ont conduit le Maire à délivrer le permis de construire. Lors de cette réunion organisée le 12 septembre 2023, le Sous-préfet a informé la commune de l'engagement de la phase de recours gracieux, au regard de l'état des textes ; lors de cette réunion, le directeur de la DAAF était également présent. Les justifications apportées par la commune sur la nécessité des serres et des locaux techniques ont bien été entendues : permettre une production maraîchère tout au long de l'année, permettre aux exploitants de sécuriser les matériels et d'avoir une capacité de stockage pour les matériels, remettre en culture des fonciers agricoles non exploités.

Au-delà de ces arguments d'ordre technique, la commune a fait également valoir des arguments juridiques pour justifier sa position. En l'état, si cette démonstration juridique n'était pas prise en compte, La Plaine des Palmistes envisageait de recourir à la procédure de question prioritaire de constitutionnalité, en cas de déféré préfectoral, à l'égard de la composition et du rôle de la CDPENAF.

Aussi, à l'appui des derniers jugements alors rendu par le tribunal administratif de La Réunion, la commune a défendu l'argumentation suivante : si l'avis favorable de la CDPENAF est nécessaire lorsqu'un projet d'aménagement et d'urbanisme a pour conséquence de réduire les surfaces naturelles, agricoles ou forestières, cet avis doit suffisamment être motivé, afin de ne pas être entaché d'une erreur manifeste d'appréciation. Par ailleurs, l'un des jugements rendus par le tribunal administratif doit conduire à considérer que la décision définitive de l'autorité en charge de délivrer une autorisation d'urbanisme (permis de construire, déclaration préalable) ne peut être rendue uniquement sur la base de l'avis défavorable de la CDPENAF, sauf à être défavorable.

Ainsi, il a été rappelé, lors de la réunion du 12 septembre 2023, que les serres et les locaux techniques n'entraînaient pas une réduction des surfaces naturelles, agricoles ou forestières. Au contraire, ces aménagements favorisent le développement de l'activité agricole. L'autre jugement communiqué doit permettre de comprendre qu'un projet d'aménagement en zone agricole n'implique pas par lui-même la réduction des surfaces naturelles, agricoles ou forestières. Les constructions envisagées par la commune de La Plaine des Palmistes n'allaient donc pas être érigées illégalement, au regard de la jurisprudence.

Ces arguments repris dans les considérants du permis de construire ont été à nouveau présentés lors de la réunion de travail du 12 septembre. A la lumière de cette démonstration technique et juridique, le directeur de la DAAF a compris la philosophie globale du projet et a donc invité la commune à transmettre une note d'opportunité qui reprenne ces éléments d'appréciation, afin qu'un nouvel examen en CDPENAF soit envisagé. Après plusieurs semaines d'échanges une nouvelle réunion de travail avec la DAAF le 9 octobre 2023, la note d'opportunité a été transmise le 13 novembre 2023.

C'est alors, assurée du nouvel examen du dossier de permis de construire par la CDPENAF, avec un avis favorable de la DAAF, que la commune a choisi de retirer le premier permis de construire le 29 novembre 2023, ainsi que le relève la Chambre. Ces éléments détaillés autour de l'instruction et la délivrance du permis de construire pour les serres compléteront les observations faites par la CRC.

La phase de construction des serres

La commune précise que, lors du passage du cyclone Garance, l'opération de construction des serres n'avait pas encore fait l'objet d'une réception formelle par la collectivité. En conséquence, la procédure d'indemnisation est portée directement par l'opérateur [REDACTED] auprès de son assureur, [REDACTED].

Deux rencontres ont eu lieu sur site, en avril et en mai, avec l'expert mandaté par [REDACTED]. À l'issue de ces échanges techniques, les conclusions provisoires vont dans le sens d'une prise en charge de l'indemnisation par l'assureur au bénéfice de l'opérateur [REDACTED].

La collectivité reste à ce jour dans l'attente des conclusions définitives de l'expertise. Sous réserve de leur confirmation, l'opérateur [REDACTED] reprendra le chantier à son propre compte, sans frais additionnels pour la commune, en l'état d'avancement précédant l'évènement cyclonique. La commune envisage un redémarrage du chantier au 1^{er} semestre 2026, sous réserve des discussions en cours avec le constructeur mais aussi du dossier de financement pour le renforcement des serres.

Dans le cadre du dispositif Garance Pacte Avenir, porté par l'Etat, la commune a en effet été invitée à étudier la possibilité d'un renforcement de la structure des serres, afin d'améliorer leurs résistances aux évènements cycloniques. Les études techniques complémentaires pour prendre en compte des phénomènes a minima similaires au cyclone Garance sont en cours. L'objectif est de déposer un dossier de financement auprès de l'Etat le 1^{er} octobre prochain.

Ainsi qu'elle l'a fait pour d'autres opérations, la commune s'organisera pour financer sur fonds propres le reste à charge de l'opération, sans que cela ne remette en cause les grands équilibres financiers.

L'investissement est suffisamment porteur pour l'avenir pour lui consacrer des fonds propres de façon plus importante. A ce jour, un recours à l'emprunt est exclu.

L'articulation avec l'unité de transformation et l'expérimentation TZCLD (pages 53 à 54 du RÔD)

Au-delà du rappel fait par la Chambre sur la philosophie et les enjeux d'un PAT, la commune indique qu'elle a déjà obtenu la labellisation de niveau 2, par notification de la DEAL en date du 25 avril 2025. Ce courrier qui avait été transmis lors de la phase contradictoire est renvoyé (annexe Q7). Valable 5 ans à compter de la date du courrier, cette reconnaissance démontre que, malgré les appréciations qui peuvent être portées sur le projet agricole de La Plaine des Palmistes, les partenaires ont validé la dynamique globale. Il est fait renvoi aux éléments de réponse transmis supra pour que cela soit pris en compte.

Sur la participation à l'expérimentation TZCLD

En complément du constat factuel fait par la Chambre, la commune rappelle que la proposition en cours d'examen au niveau parlementaire envisage une généralisation du dispositif Territoires Zéro Chômeur Longue Durée, selon les conditions d'un nouveau cahier des charges. C'est sur ce futur dispositif que la commune aura vocation à se positionner dès entrée en vigueur de la loi. Une veille opérationnelle reste active pour continuer à recenser les personnes désireuses de rejoindre le dispositif. L'objectif reste de démarrer avec une cohorte de 50 personnes et de développer les activités pour employer directement ou indirectement 300 personnes sur le territoire.

En complément du constat fait par la Chambre sur le dossier de candidature à l'expérimentation Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée, la commune tient à rappeler les raisons qui ont conduit à présenter un dossier de candidature réputé incomplet.

Au préalable, ainsi que le note par ailleurs la Cour des Comptes dans son rapport sur l'expérimentation « Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée » 2020-2024, il existe une ambiguïté relative aux positionnements du Fonds Expérimentation Territoires Zéro Chômeur Longue Durée (ETCLD) et l'association Territoires Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD) (extraits du rapport précité, page 66) :

« Les relations entre les associations ETCLD et TZCLD sont définies dans leurs statuts. À l'association ETCLD, conformément aux deux lois de 2016 et de 2020 et à leurs décrets d'application, la responsabilité de la gestion des crédits publics par délégation de l'État ; à l'association TZCLD, conformément à ses statuts du 6 décembre 2016, la promotion du dispositif au titre de la société civile à travers, en particulier, le conseil apporté aux territoires candidats à l'expérimentation ou labellisés.

Pour autant, il existe une confusion persistante entre les deux associations. Elle est en partie due à une différenciation peu évidente, au premier abord, entre les deux structures à cause de leur constante présence mutuelle sur leurs sites internet respectifs⁵¹, ainsi que dans les conventions de partenariat conjointes avec France Travail ou l'Agefiph, ou encore dans la référence qui est faite à l'association TZCLD dans le vade-mecum de la DGEFP à l'attention de ses services, avec même une invitation à s'abonner à la newsletter de l'association TZCLD.

Elle a été accentuée par leurs interrelations financières, notamment en ce qui concerne :

- le partage des charges liées à l'occupation commune de leur siège administratif situé à Rezé (Loire Atlantique) ;*
- la présence de salariés employés à temps partiel dans chacune des deux associations notamment leurs cadres dirigeants ;*
- enfin, la présence de deux administrateurs de l'association TZCLD au sein du conseil d'administration de l'association gestionnaire du fonds, qui rend plus difficile la compréhension des responsabilités et du rôle de chacun. »*

Cette même confusion avait été soulignée par la commune dans les moyens présentés à l'appui de la procédure de référé engagé devant le tribunal administratif de Nantes, puis en pourvoi devant le Conseil d'Etat. C'est ainsi que le mémoire introductif d'instance avait insisté sur le fait que ETCLD avait expressément renvoyé la commune vers un chargé d'accompagnement au sein de l'association TZCLD, lequel n'avait pas communiqué la bonne information concernant la nécessité d'une délibération de soutien de l'EPCI pour permettre d'avoir un dossier complet.

Pourtant, il a finalement été donné droit, et contre toute attente, à l'argumentation contraire du fonds ETCLD qui exagère la distinction entre deux institutions, pourtant très imbriquées au quotidien.

Ainsi, si le contentieux au fond demeure toujours en cours, la commune a peu de chances d'obtenir gain de cause et se voit être suspendue à une éventuelle labellisation dans le futur dispositif, avec des moyens qui risquent d'être diminués au vu des économies budgétaires annoncées au niveau national.

Dans l'attente, la dynamique de la « *fabrique du consensus* » telle qu'elle est envisagée la démarche d'association des parties prenantes au projet reste en cours. Pour ce qui concerne, la cohorte de personnes durablement privées d'emplois, la commune souhaite préciser qu'il s'agit de personnes qui se sont portées volontaires au stade de la phase de son recensement. D'autres étapes restaient à entreprendre avant l'embauche effective au sein de l'entreprise à but d'emploi (EBE). En effet, l'EBE est l'une des solutions permettant de produire des emplois sur le territoire et cette embauche est conditionnée la mobilisation en priorité des autres dispositifs de droit commun (formation, chantier d'insertion, embauche dans le secteur marchand, etc.).

En complément des éléments complémentaires apportés en réponse aux observations précédentes, une proposition de loi de pérennisation du dispositif a donc été déposée. Il a fait l'objet d'une adoption en commission des affaires sociales. Celle-ci devait être examinée en séance publique à l'Assemblée nationale le 4 juin 2025. Faute de temps, l'examen du texte est reporté au troisième trimestre 2025. La Cour des comptes a souhaité que la pérennisation de la démarche soit envisagée, dans son rapport du 20 juin dernier en l'assortissant de recommandations, notamment celle du renforcement territorial dans le cadre de la loi pour le plein emploi.

La commune poursuit son engagement en faveur de la réussite du projet et compte s'associer aux actions de soutien et de lobbying en faveur de cet objectif. Elle confirme que son engagement dans la démarche sera fonction de la connaissance fine des données et contraintes économiques et financières.

Aussi, la commune prend acte de l'observation de la Chambre sur le risque en cas d'arrêt du dispositif. C'est à ce titre qu'un temps certain est observé depuis juin 2025 pour stabiliser le modèle économique de l'opération. Dans sa gouvernance, la SCIC devra prévoir d'ajuster dans sa phase d'amorçage son plan d'affaires (toujours en cours de réflexion). Les embauches relatives seront cohérentes avec la réalité économique et les besoins effectifs de ses activités. Une priorité sera alors donnée à la cohorte de volontaires dont l'accès aux dispositifs de droits commun aurait échoué. Enfin, la question de la prise en charge des emplois se posera uniquement si La Plaine des Palmistes devient territoire habilité dans le nouveau dispositif TZCLD. Il est à noter que des garanties ont été prévues dans la proposition de loi pour gérer les conséquences de la rupture de contrat.

Cependant, le modèle économique de la commune ne s'envisage qu'au travers une pérennisation des emplois et un fonctionnement à terme sans le surplus d'aides publiques permis par TZCLD. Par ailleurs et de façon alternative, la commune a déjà fait travailler ses partenaires sur un modèle économique prévoyant un fonctionnement de la SCIC hors du champ de TZCLD.

Sur la configuration du Pôle de Transformation et de Conservation alimentaire (PTC)

L'étude d'assistance à maîtrise d'ouvrage en cours permet à la commune, en collaboration avec le [REDACTED] d'avancer sur la stabilisation du modèle économique. Il est prévu le lancement d'une étude de marché afin de conforter ce dernier. Le projet est suspendu le temps que tous les aspects financiers et économiques du projet soient parfaitement stabilisés. La publication du marché de maîtrise d'œuvre est prévue au novembre 2025 au plus tard.

Il est précisé que les montants d'investissements relevés par la Chambre sont ceux à long terme. Aujourd'hui, le niveau d'investissement de 3,7 M€ HT pour le pôle végétal et 1,7 M€ pour le pôle animal. Le programme se réalisera en deux phases : d'abord la partie végétale, puis la partie animale. La montée en charge de l'équipement se fera aussi

progressivement, par tranche opérationnelle successive de 700 000 à 800 000 € HT, pour prendre en compte la montée en charge de l'exploitation.

L'observation et l'alerte de la Chambre sur la prudence à observer autour de la conduite de ces projets structurants sont donc bien prises en compte. En externe, ces projets ayant vocation à être portés par la SCIC, le mois de juin 2025 a été l'occasion de partager avec les actionnaires, futurs membres fondateurs, les ambitions en matière agricole. Au sortir de cette réunion, l'ensemble des actionnaires identifiés pour le démarrage ont transmis leurs bulletins de souscription de parts sociales. Ainsi qu'évoqué dans la réunion du 17 juin 2025, un prochain temps de rencontre a vocation à préciser les modalités de la gouvernance future.

A la création officielle de la SCIC, son directeur aura la charge de faire vivre l'ensemble des projets et d'associer les parties prenantes. En interne et dans la droite ligne de l'observation faite par la Chambre, la commune va constituer un comité de pilotage qui associe les élus délégués concernés ou intéressés à l'affaire, les administratifs en charge du projet, mais aussi certains des partenaires au titre de la Charte Agricole et du projet TZCLD.

Informations relatives à la gouvernance mise en place autour du Projet Alimentaire Territorial

1. Mise en place d'un Comité de Pilotage (COPIL) « Socle »

Le COPIL « Socle » constitue l'instance centrale de gouvernance du PAT. Il est rattaché directement à cette démarche structurante, dont découlent les autres dispositifs sectoriels. Sa création vise à garantir une vision d'ensemble, une coordination efficace et une mobilisation partagée des acteurs du territoire.

Ce comité se réunira deux fois par an et rassemblera les élus référents du PAT, les partenaires associés (assistance à maîtrise d'ouvrage, financeurs, représentants de l'Association des Agriculteurs, membres de la future SCIC), ainsi que des représentants désignés au sein des COPIL thématiques.

Les missions principales du COPIL « Socle » seront les suivantes :

- Assurer un suivi régulier de l'état d'avancement des projets en cours ;
- Définir les priorités d'action et de mission à court et moyen terme ;
- Valider les moyens budgétaires nécessaires à la mise en œuvre des objectifs fixés ;
- Garantir la cohérence des dispositifs et leur articulation avec les politiques publiques locales.

La composition exhaustive du COPIL, ses missions détaillées et son mode de fonctionnement sont précisés dans un règlement intérieur, proposé lors de la première réunion. Ce document pourra s'inspirer du fonctionnement de l'instance du Comité Local pour l'emploi, afin d'assurer transparence, représentativité et efficacité. Un projet de charte de gouvernance a

2. Maintien des COPIL thématiques liés aux dispositifs existants

En parallèle du COPIL « Socle », il est prévu de maintenir les COPIL thématiques déjà en place, chacun étant rattaché à un dispositif spécifique :

- Territoire Zéro Chômeur de Longue Durée (TZCLD)
- Contrat Local de Santé (CLS)
- Convention Territoriale Globale (CTG)
- Maison Sport Santé (MSS)
- Mieux Manger pour Tous

Chaque COPIL thématique conservera son autonomie de fonctionnement, tout en désignant un représentant chargé de siéger au sein du COPIL « Socle ». Ce représentant aura pour mission de faire le lien entre les travaux menés dans son instance et les orientations stratégiques définies au niveau du PAT, en particulier celles liées au développement agricole et alimentaire.

3. Organisation de Comités Techniques (COTECH) en amont des COPIL

Afin de garantir une préparation rigoureuse des réunions et un suivi technique des actions, il est proposé la mise en place d'un ou deux Comités Techniques (COTECH). Ces instances auront pour rôle :

- De définir les ordres du jour des COPIL ;
- D'assurer le suivi opérationnel des actions et des projets ;
- De mettre en œuvre une démarche d'évaluation continue des dispositifs.

Les COTECH seront animés par les services compétents, en lien étroit avec les partenaires opérationnels. Ils permettront de fluidifier les échanges, d'anticiper les besoins et de renforcer la capacité d'action collective.

4. Structuration en cours de perfectionnement

Comme indiqué dans la partie précisant les modalités de mise en œuvre des recommandations, la structuration précise de cette organisation est actuellement en cours de réflexion. Elle fera l'objet d'un travail approfondi visant à formaliser :

- Un document-cadre de gouvernance ;
- Un calendrier prévisionnel des réunions ;
- Une fiche de mission pour chaque instance ;
- Un schéma de coordination entre les différents niveaux d'intervention (communal, intercommunal, partenarial).

Cette organisation provisoire se veut évolutive, adaptable aux réalités du territoire et aux dynamiques partenariales. Elle constitue une première étape vers une gouvernance plus intégrée et participative des projets liés au développement agricole sous-tendu par le Projet Alimentaire Territorial.

Marc Luc BOYER
94, Rue Richard Dolfhe
97431 La Plaine des Palmistes

La Plaine des Palmistes, le 17.09.2025

à

Monsieur le Président
de la Chambre Régionale
des Comptes. REUNION.

Monsieur le Président,

Votre courrier du 15 septembre 2025 me rappelle la grande négligence de ma réponse oubliée sur le rapport définitif qui m'avait été communiqué.

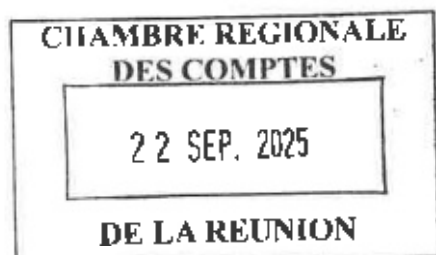
J'en suis évidemment profondément désolé et vous prie de prendre acte ici, en réparation, cet avis que je tiens en acceptation globale, des analyses faites sur la gestion de la Commune de la Plaine des Palmistes de 2020 à 2025.

La Collectivité a pris, certes, des orientations discutables dont il conviendra d'observer les conséquences sur les budgets futurs et les incidences sur l'après mandature actuelle.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments respectueux et dévoués.



M. L. BOYER



NO 2025 - 391



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://x.com/CRCLRM>

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