



**Le Président**

Saint-Denis, le - 9 JUIL. 2014

**G 14 - 159**

**RECOMMANDE AVEC A.R**

Monsieur le Maire,

Par lettre du 27 mai 2014, j'ai porté à votre connaissance, conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives établi par la chambre régionale des comptes sur la gestion de la commune de M'tsangamouji pour les exercices 2007 et suivants, en vous demandant d'y adjoindre une éventuelle réponse.

En l'absence de réponse dans le délai prévu, j'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, le rapport d'observations définitives qu'il vous appartient dès lors, en application de l'article L. 243-5 précité du code des juridictions financières, de communiquer à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres. Il fait l'objet d'un débat.

Je vous prie de bien vouloir informer le greffe de la juridiction de la date à laquelle cette communication à l'organe délibérant aura eu lieu. A compter de cette date, ce rapport d'observations définitives deviendra alors communicable à tout tiers demandeur. Enfin, je vous informe que copie de ce rapport est transmis au préfet et au directeur régional des finances publiques du département de Mayotte, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Je vous d'agrée, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération très distinguée.

Christian Roux

Conseiller référendaire à la Cour des comptes

M. Ibrahima Saïd Maanrifa  
Maire de M'tsangamouji  
Place de l'hôtel de ville  
97656 M'tsangamouji



## RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES SUR LA GESTION DE LA COMMUNE DE M'TSANGAMOUI

Exercices 2007 et suivants

---

### RESUME

#### **La situation financière**

Le présent contrôle confirme la dégradation de la situation financière de la commune de M'tsangamouji du fait d'une structure budgétaire déséquilibrée et d'une insuffisance de trésorerie.

La situation financière est caractérisée par une section de fonctionnement déficitaire au cours de trois exercices sur les six examinés, notamment les deux derniers. Malgré une légère baisse en 2012, la difficulté de la maîtrise des dépenses de fonctionnement (+ 38 % de 2007 à 2011) dans un contexte de ressources plus contraintes (+ 22 % sur la même période) est particulièrement évidente en ce qui concerne les charges de personnel qui progressent de 58 % entre 2007 et 2012.

La capacité d'autofinancement disponible, représentant l'excédent résultant du fonctionnement utilisable pour financer les opérations d'investissement après remboursement du capital de la dette, est négative en 2006 et 2009 et sur les deux dernières années (2011 et 2012). Les dépenses d'équipement sont en baisse sur la période mais redémarrent légèrement en 2011 (+ 32 % par rapport à 2010) et surtout en 2012 où elles doublent par rapport à 2010.

Le fonds de roulement est négatif sur toute la période et génère des difficultés de trésorerie dont les fournisseurs subissent les conséquences.

Le coefficient de rigidité (frais de personnel + annuités d'emprunt/produits de fonctionnement) est très important et supérieur au seuil d'alerte le plus élevé fixé par la direction générale des finances publiques. L'absence de dette constitue le seul facteur positif.

#### **La fonction budgétaire et comptable**

Les conditions de gestion et d'organisation du service financier déterminent la fiabilité des comptes de la commune laquelle ne dispose pas de documents budgétaires sincères (au sens comptable) et fiables et ne maîtrise qu'imparfaitement les mécanismes budgétaires spécifiques à la section d'investissement.

La commune ne pratique pas le rattachement des charges et des produits lors des opérations de clôture d'exercice et ne dispose ni d'un inventaire de son patrimoine ni d'une comptabilité d'engagement exhaustive. Par ailleurs le mécanisme des restes à réaliser n'est pas mis en œuvre dans le respect de la réglementation. Des divergences récurrentes subsistent entre les restes à réaliser arrêtés dans le compte administratif et ceux pris en compte lors de l'élaboration du budget.

### **La gestion des ressources humaines**

Les charges de personnel (chapitre 012) sont en forte progression sur la période, avec une augmentation de 58 % et de 64 % en ce qui concerne la rémunération des agents titulaires, 33 % pour les non-titulaires et 296 % pour les cotisations retraite.

Cette situation résulte en grande partie de l'intégration des agents publics mahorais dans le droit commun de la fonction publique mais est aggravée par un effectif pléthorique, soit un agent pour 53 habitants en comptabilisant les agents en contrats aidés, et un régime indemnitaire avantageux.

Le taux d'encadrement est insuffisant, soit un agent de catégorie A ou B pour 30 agents d'exécution, comme l'est l'encadrement intermédiaire au sein du service des ressources humaines.

La gestion des ressources humaines peut être considérée comme naissante avec la mise en place depuis à peine quatre ans des dossiers individuels des agents. L'inexistence d'un véritable service des ressources humaines et l'éparpillement des missions constituent des handicaps pour cette gestion marquée çà et là par des irrégularités.

### **La fonction achat**

La commune de M'tsangamouji ne s'est dotée d'aucun guide de procédures et ne respecte pas totalement la réglementation et les règles de bonne gestion. Pour ce qui concerne ses besoins extérieurs aux opérations d'investissement, elle n'a pas finalisé la mise en place d'une nomenclature de ses besoins et ne procède à aucun moment à une évaluation préalable raisonnée et pluriannuelle.

Pour ce qui concerne les opérations d'investissement, sous couvert de manque de moyens, la commune semble avoir abandonné ses compétences de maître d'ouvrage en dehors des phases d'intervention rendues obligatoires par la réglementation.

La commune tire par ailleurs profit de ce que les arrêtés de subvention ne comportent que la mention du montant de la participation pour dégager, par le redimensionnement des travaux a posteriori, une plus-value qu'elle peut mobiliser pour financer d'autres travaux.

**RECOMMANDATIONS DE LA CHAMBRE**

1°) Avant la mise en place d'un centre communal d'action sociale, procéder à une évaluation et à une planification des mesures à mettre en œuvre ainsi qu'à l'estimation du coût de fonctionnement qui sera à la charge de la collectivité ;

2°) Réduire les charges structurelles de personnel et à caractère général afin de dégager un autofinancement permettant de résorber progressivement le déficit de la section d'investissement ;

3°) Respecter les règles prévalant en matière budgétaire et comptable et mettre en œuvre les procédures nécessaires à un fonctionnement plus strict du service comptable et notamment :

- Dresser un inventaire des biens ;
- Rattacher à l'exercice les charges et les produits ;
- Fiabiliser les restes à réaliser ;

4°) Mettre en place un service chargé de la gestion des ressources humaines, notamment en faisant suivre aux agents concernés les formations adéquates auprès du centre national de gestion de la fonction publique territoriale et en utilisant, sans délai, l'outil de gestion intégré acquis mais non encore utilisé.

5°) Former un ou plusieurs agents à l'achat public et à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique ;

6°) Finaliser l'établissement de la nomenclature des besoins et la mise en place de procédures d'évaluation centralisées des besoins.

## SOMMAIRE

I. Procédure .....	7
II. Présentation de la commune.....	7
III. Précédentes observations.....	7
IV. Etat des comptes .....	10
A. Les saisines de la chambre régionale des comptes.....	10
B. Présentation des comptes .....	10
V. Situation financière.....	10
A. L'équilibre de la section de fonctionnement.....	10
1. Les produits de fonctionnement .....	10
2. Les charges de fonctionnement .....	13
3. La capacité d'autofinancement.....	15
B. La section d'investissement.....	16
1. Le financement des investissements.....	16
2. Les dépenses d'équipement.....	17
3. Le résultat de la section d'investissement .....	17
C. La structure financière .....	18
1. Le fonds de roulement.....	18
2. Le besoin en fonds de roulement .....	18
D. Marges de manœuvre et analyse prospective de la commune.....	18
1. Le coefficient de rigidité des charges .....	18
2. L'endettement .....	19
3. L'amélioration des recettes ou la recherche de ressources nouvelles .....	19
4. L'impact et la progression des charges de personnels .....	19
5. La mise en place d'un centre communal d'action sociale .....	20
E. Synthèse de la situation financière .....	20
F. Une gestion budgétaire et comptable à améliorer.....	21
VI. La gestion du personnel.....	25
A. Les charges de personnels en forte augmentation .....	25
1. L'évolution des principaux postes constitutifs de la masse salariale .....	25
2. Des augmentations associées à l'évolution statutaire .....	26
3. Des augmentations résultant de décisions municipales.....	26
B. Une gestion des ressources humaines balbutiante.....	29
1. Un service embryonnaire sans procédures et un outil nouvellement acquis	29
2. La gestion des congés : des modalités contraires à la réglementation .....	30
3. Les conditions de versement du supplément familial de traitement .....	32
4. Une mise à disposition irrégulière .....	33
C. Synthèse de la gestion des ressources humaines.....	35
VII. La gestion des marchés publics .....	35
A. Les « achats concernant le fonctionnement ».....	36
1. L'inexistence ou l'absence de procédures formalisées et l'accès aux outils	36
2. Une erreur d'appréhension de la réglementation.....	36
B. Les opérations de travaux .....	38

1. L'absence de réelle maîtrise d'ouvrage .....	39
2. Le recours à une solution très expédiente pour les marchés de maîtrise d'œuvre .....	38
3. Une démarche d'économie discutable : la programmation des opérations d'investissement par étapes .....	39
ANNEXE .....	41

## I. Procédure

La chambre régionale des comptes de Mayotte a procédé, dans le cadre de son programme de travail, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la commune de M'tsangamouji.

Ce contrôle a été ouvert par la lettre du 25 janvier 2013 adressée à M. Madi Issouf Moula, ordonnateur en fonctions, et à M. Ousseni Hamada, ordonnateur de 2007 à mai 2009.

L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu le 12 septembre 2013 avec M. Ousseni Hamada, ancien ordonnateur entre 2007 et mai 2009, et le 16 septembre 2013 avec M. Madi Issouf Moula, ancien ordonnateur entre mai 2009 et avril 2014.

La chambre, lors de sa séance du 15 octobre 2013, a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont donné lieu à l'envoi d'un rapport d'observations provisoires aux ordonnateurs en fonctions durant la période en contrôle et aux tiers concernés.

Après avoir examiné les réponses écrites, la chambre, lors de sa séance du 28 avril 2014, a arrêté ses observations définitives qui sont développées dans le présent rapport.

## II. Présentation de la commune

La commune de M'tsangamouji est située au Nord-Ouest de l'île de Grande Terre à 10 km du chef-lieu, Mamoudzou. Elle est entourée des communes de Tsingoni au sud, d'Acoua au nord-ouest et de Brandaboua au nord-est et en 2012 compte 6 472 habitants sur 4 189 hectares (soit 154.5 hab/km<sup>2</sup>).

La commune est composée de trois villages – M'tsangamouji, Chembenyumba et M'liha – qui accueillent dans chaque quartier principal des écoles primaires et maternelles.

A l'instar de l'ensemble des autres communes du département, M'tsangamouji a délégué les compétences relatives à l'eau et à l'assainissement au syndicat intercommunal de l'eau et de l'assainissement de Mayotte (SIEAM). Elle adhère en outre au syndicat mixte d'investissement et d'aménagement de Mayotte (SMIAM) pour l'acquisition et l'aménagement de terrains et la construction des écoles maternelles ou primaires et des équipements sportifs. Enfin, la collecte et le traitement des ordures ménagères sont également dévolues à un syndicat intercommunal.

## III. Précédentes observations

Le précédent contrôle de la chambre régionale des comptes, communiqué à la collectivité le 12 juillet 2006, a donné lieu à des observations dont l'essentiel est repris dans le tableau ci-après avec la mention des suites données. Certains aspects font l'objet d'un examen plus détaillé tout au long du présent rapport.

		Observations	C	EC	NC
Finances Fiabilité des comptes		<i>Des prévisions budgétaires insuffisantes pour faire face aux charges obligatoires. Inscriptions minimisées.</i> L'intervention tardive de décisions modificatives (exemple le 23 décembre 2011) relatives à l'utilisation de recettes supplémentaires issues du FIP fonctionnement pour financer les indemnités des élus montrent que les prévisions en dépenses continuent à être minorées et que les engagements excèdent les prévisions. La commune indique toutefois qu'il s'agissait d'une circonstance particulière, les indemnités ayant été diminuées temporairement pour tenir compte de l'avis budgétaire de la chambre régionale des comptes.	X		
		<i>Différé des paiements de charges sur les comptes de travaux.</i> La commune indique s'attacher à rectifier la situation en procédant par liste de priorité. Elle procède à l'émission des mandats dont le paiement est suspendu du fait des difficultés de trésorerie.		X	
		<i>Non rattachement des charges et produits.</i> Le rattachement n'est toujours pas pratiqué par la collectivité au cours de la période. Cette dernière s'est engagée à rectifier la situation dès le prochain exercice.			X
		<i>Les participations non régularisées doivent être mandatées et non pas rattachées à l'avenir.</i> Les participations ont été intégralement mandatées et payées sur la période.	X		
		<i>Le suivi de l'engagement des dépenses – engagement en dépassement de crédit. L'engagement préalable doit être systématisé</i>		X	
		<i>Suivi des factures dont le mandatement a été rejeté est mal assuré, des oublis ayant été constatés. Une procédure de suivi doit être mise en œuvre.</i> La direction financière indique que les mandats rejetés font l'objet d'un traitement immédiat.	X		
		<i>Comptabilité patrimoniale non exhaustive. Les services communaux ne disposaient pas de l'état de l'actif transmis par le comptable aux fins de mise à jour. Opérations d'entrée et de sortie du patrimoine non réalisées</i> <i>Fiches d'inventaire permettant de suivre les opérations de travaux inexistantes. Les constructions doivent faire l'objet d'un suivi complet permettant de contrôler le niveau d'entretien et programmer les travaux, ce qui n'est pas le cas.</i> Ces différents aspects défaillants sont persistants sur la période faisant l'objet du présent contrôle.			X
		<i>Difficultés de trésorerie traduites par des retards de mandatement.</i> Ces difficultés ne sont pas résolues et ne semblent pas pouvoir l'être à court terme compte tenu de la situation financière de la commune.			X

	Observations	C	EC	NC
Frais de fonctionnement	Montant de dépenses réglées postérieurement à l'exercice en augmentation (impayés sur l'eau et l'électricité restant à mandater notamment). Difficulté non réglée sur la période en raison de la situation financière			X
	Prise en charge de factures au bénéfice des mosquées Non observée sur la période	X		
	Dépenses de fluides non contrôlées, payées très postérieurement à l'exercice Sur la période en cours de contrôle, la commune pratique toujours le report d'une année sur l'autre du paiement des fluides. Ce report se limite toutefois au dernier bimestre de l'exercice précédent. En ce qui concerne l'importance des dépenses, celle-ci est maîtrisée.	X		
Ratio	Ratio de rigidité des charges très élevé en 2004 (80,56 %) Ce taux est de 83,96 % en 2011 lié pour partie à l'augmentation des participations à un syndicat dans un contexte financier difficile et des dépenses de personnel dont la hausse résulte de l'application du droit commun.			X
Effectifs	Nécessité d'un retour à l'équilibre par une réduction des charges notamment de personnel. Un poids excessif de la masse salariale multiplié par 3 entre 2000 et 2004 lié partiellement à l'extension des compléments de rémunération, du SFT et au transfert des ATSEM Les charges de personnel ont progressé de 64 % entre 2007 et 2011 avec un effectif constant, en raison notamment du surcoût lié à l'intégration des personnels.			X
	Avec 1 agent pour 72 habitants, ratio par habitant supérieur à la moyenne des communes mahoraises (1 agent pour 89 h) La commune en 2012 compte 6 472 habitants et dispose de 81 agents permanents soit un ratio de 1 agent pour 80 habitants.		X	
	Encadrement insuffisant dans le secteur technique Inchangé au cours de la période concernée par le présent contrôle.			X
	Politique de recrutement plus importante que dans les autres communes. Réduction à envisager par le non remplacement des départs à la retraite en 2005. Le nombre d'emplois permanents a augmenté de quatre unités au cours de la période. Une partie des personnels des écoles est par ailleurs recrutée sur la base de contrats subventionnés.			X

Sur les seize observations de la chambre, cinq ont été corrigées au cours de la période concernée par le présent contrôle, trois sont en cours de correction et huit non corrigées. Le taux de correction total est de 50 %.

## IV. Etat des comptes

### A. Les saisines de la chambre régionale des comptes

La commune de M'tsangamouji a fait l'objet sur la période de plusieurs saisines pour avis budgétaire au titre des articles L. 1612-14 et L. 1612-5 du code général des collectivités territoriales (déséquilibre budgétaire). La commune est soumise au plan de redressement pluriannuel proposé par la chambre régionale des comptes jusqu'en 2014. Une saisine pour dépense obligatoire a également été instruite en 2012.

### B. Présentation des comptes

Les documents budgétaires ont été produits dans les délais.

Toutefois, il est observé que la commune s'affranchit des obligations de transparence en n'accompagnant pas son compte administratif de toutes les annexes obligatoires, notamment celle afférente au personnel, privant ainsi les élus appelés à voter ce document, ainsi que les services de l'Etat chargés du contrôle de légalité, d'informations importantes.

## V. Situation financière

Les données concernant la situation financière de la commune de M'tsangamouji sont extraites du compte de gestion, sauf indications contraires.

### A. L'équilibre de la section de fonctionnement

De 2006 à 2011 les charges et les produits de fonctionnement ont connu une progression importante. Les dépenses progressent plus rapidement que les recettes (+ 38 % pour les premières et + 22 % pour les secondes sur la période 2007 à 2011). Pour l'année 2012, les dépenses ont légèrement diminué (- 2 %), alors que les produits sont demeurés stables.

#### 1. Les produits de fonctionnement

##### a) Evolution globale

#### Produits de fonctionnement

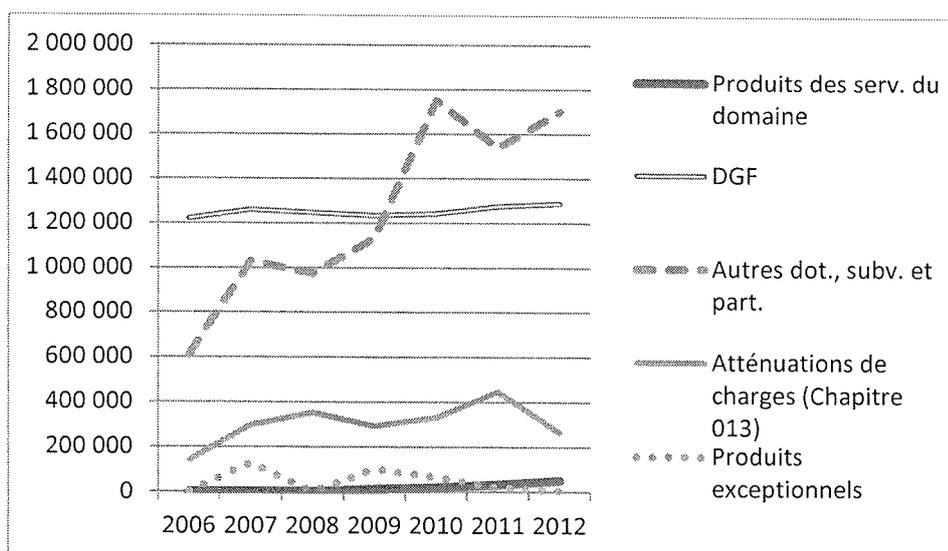
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2012/2007
Produits des serv.. du dom.	0	0	0	11 299	19 501	33 161	52 469	NS
DGF	1 220 853	1 259 663	1 246 319	1 234 638	1 242 005	1 274 989	1 288 623	2%
Autres dot., subv. et part.	610 885	1 031 449	975 986	1 132 647	1 748 957	1 538 698	1 699 657	65%
<i>dont participations</i>	115 532	10 059	8 084	8 084	8 084	131 126	229 510	2182%
<i>dont attrib. péré. et compens.</i>	0	0	21 225	20 077	19 950	0	0	-
Attén. charges (Ch.013)	142 343	298 111	353 440	293 450	332 256	447 744	264 810	-11%
<i>dont atténuations ch. pers</i>	142 343	298 111	353 440	293 450	332 256	447 744	264 810	-11%
<b>Produits de gestion</b>	<b>1 974 081</b>	<b>2 589 223</b>	<b>2 575 745</b>	<b>2 672 034</b>	<b>3 342 718</b>	<b>3 294 592</b>	<b>3 305 560</b>	28%
<b>Produits exceptionnels</b>	<b>1 240</b>	<b>128 632</b>	<b>1 282</b>	<b>103 582</b>	<b>67 310</b>	<b>18 364</b>	<b>3 787</b>	-97%
<b>Recettes tot. de fonct.</b>	<b>1 975 321</b>	<b>2 717 856</b>	<b>2 577 027</b>	<b>2 775 615</b>	<b>3 410 028</b>	<b>3 312 955</b>	<b>3 309 346</b>	22%
<i>évolution annuelle</i>		38 %	-5 %	8 %	23 %	-3 %	0 %	

Source : comptes de gestion sauf 2012 compte administratif provisoire

L'évolution des recettes totales de fonctionnement sur la période est de l'ordre de + 22 % entre l'exercice 2007 et les exercices 2011 et 2012. Elle est toutefois relativement fluctuante d'un exercice sur l'autre : en forte augmentation en 2007 (+ 38 %) et en diminution en 2008 (- 5 %) avant de connaître une nouvelle progression en 2009 (+ 8 %) et 2010 (+ 23 %). En fin de période, une légère décroissance est relevée (- 3 %) en 2011, situation confirmée en 2012. Les recettes totales de fonctionnement représentent 512 € par habitant en 2011. Sur l'exercice 2012, elles sont en légère diminution.

Entre 2007 et 2012, selon leurs caractéristiques, les produits évoluent distinctement : les produits de gestion sont en progression de 28 % alors que les produits exceptionnels, plus fluctuants, sont en diminution (- 97%). La collectivité ne dispose d'aucune ressource financière.

Courbes d'évolution des différentes ressources



Source : comptes de gestion sauf 2012 CA provisoire.

#### b) Les produits de gestion

A l'instar des autres collectivités mahoraises jusqu'à l'horizon 2014, la commune de M'tsangamouji ne dispose pas de la compétence fiscale et demeure dépendante des transferts de l'Etat qui constituent la majorité de ses ressources.

## Structure et évolution des recettes de gestion hors atténuations

Libellé	Cpte d'imp.	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2011 /2007	Evol. 2012 /2011
Red et droits services périscol.	7067	0	0	11 299	19 501	33 161	52 469	NS	58 %
<b>S/tot. 70 - Prod. services domaine</b>		<b>0</b>	<b>0</b>	<b>11 299</b>	<b>19 501</b>	<b>33 161</b>	<b>52 469</b>		NS
DGF/dot. forfaitaire	7411	938 807	919 718	910 663	903 608	916 015	917 339	-2 %	0 %
DGF/Dot. solidarité rurale	74121	224 494	251 954	252 361	265 947	282 102	293 608	26 %	4 %
DGF/Dot. solidarité urbaine	74122	20 387	0	0	0	0	0	NS	NS
DGF/dot. Nationale péréquation	74127	75 975	74 647	71 614	72 450	76 872	77 676	1 %	1 %
<b>S/total 741 - D.G.F.</b>		<b>1 259 663</b>	<b>1 246 319</b>	<b>1 234 638</b>	<b>1 242 005</b>	<b>1 274 989</b>	<b>1 288 623</b>		1 %
Dot. Gén. Décentr. <i>doc urbanisme</i>	746	37 000	0	0	1 098	5 000	0	-86 %	-100 %
<b>S/total 746 - Dot. gén. décentralisation.</b>			<b>37 000</b>	<b>0</b>	<b>1 098</b>	<b>5 000</b>		0	
Participation Etat- <i>passport</i>	74718	10 059	8 084	8 084	8 084	12 168	7 357	21 %	-40 %
Participation autres organ. CAF	7478	0	0	0	0	118 958	222 153	NS	87 %
<b>S/total 747 - Participations</b>		<b>10 059</b>	<b>8 084</b>	<b>8 084</b>	<b>8 084</b>	<b>131 126</b>	<b>229 510</b>		1204 %
Dot. dével. rural	74836	0	21 225	20 077	19 950	0	0	NS	NS
Dot. recensement							21 200		
Dot. pour les titres sécurisés	7485	0	0	0	0	5 030	5 030	NS	0 %
Autres attrib. et particip. dont <i>FIP</i>	7488	984 390	946 677	1 104 486	1 719 825	1 397 541	1 443 917	42 %	3 %
<b>S/total 748 - Autres dot. et parti.</b>		<b>984 390</b>	<b>967 902</b>	<b>1 124 563</b>	<b>1 739 775</b>	<b>1 402 571</b>	<b>1 470 147</b>	42 %	5 %
<b>total prod. de gestion (hors 013)</b>		<b>2 291 112</b>	<b>2 222 305</b>	<b>2 378 584</b>	<b>3 010 463</b>	<b>2 846 848</b>	<b>3 040 750</b>	24 %	7 %

Source : compte de gestion sauf 2012 compte administratif

Le montant attribué au titre de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est relativement stable sur la période (+1 %) entre 2007 et 2011 et sa part parmi les recettes tend à diminuer. En ce qui concerne la part du fonds intercommunal de péréquation (FIP) affectée au fonctionnement (80 % du montant total contre 20 % pour l'investissement), celle-ci est en augmentation à compter de 2009 avec un pic en 2010 résultant de l'affectation, sur cet exercice, de 85 % du montant total du fonds à la section de fonctionnement et de 15 % à l'investissement auquel s'ajoute l'abondement par l'Etat de 6 % du total du fonds afin de participer aux surcoûts résultant de l'intégration des agents communaux dans la fonction publique territoriale.

On peut noter l'apparition en 2009 et l'évolution progressive mais constante sur les exercices suivants des produits des services et du domaine constitués des participations des familles aux frais de cantine. Entre 2009 et 2012, ce poste a progressé de 364 % et fonctionne en régie.

### c) Les produits financiers et exceptionnels

Les produits financiers sont inexistant sur toute la période. Quant aux produits exceptionnels, ceux-ci fluctuent de manière inégale. En 2009 ces produits comprenaient les montants remboursés par certains conseillers municipaux en application du jugement du tribunal administratif annulant la délibération de la commune relative aux indemnités des élus (montant de 101 600 €). En 2010 le chapitre 77 « ressources exceptionnelles » regroupait à tort la participation de l'établissement en charge des affaires familiales à Mayotte à la restauration scolaire pour un montant de 66 500 € environ. S'agissant d'une recette de gestion, cette participation devait être inscrite au chapitre 74. En 2011, le chapitre 77 regroupait le solde de la participation à la restauration scolaire pour l'exercice 2010 n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement à l'exercice (14 130 €) ainsi que des ressources résultant de contentieux ou de versements exceptionnels de l'Etat.

## 2. Les charges de fonctionnement

## Évolution des charges de fonctionnement

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2007/2012	Evol. 2012/2011
Charges à caractère gén. (Chapitre 011)	478 660	550 760	551 962	501 509	574 799	506 305	476 528	-13%	-6%
<i>Evolution annuelle</i>		15 %	0 %	-9 %	15 %	-12 %	-6 %	-139%	-51%
<i>Part dans le total</i>	24 %	22 %	21 %	18 %	17 %	15 %	14 %	-36%	-4%
Charges de personnel (Chapitre 012)	1 074 653	1 445 222	1 524 824	1 841 056	2 191 531	2 365 124	2 279 815	58%	-4%
<i>Evolution annuelle</i>		34 %	6 %	21 %	19 %	8 %	-4 %	-110%	
<i>Part dans le total</i>	54 %	58 %	59 %	65 %	66 %	68 %	67 %	17%	
Subventions	57 800	53 590	56 910	33 821	17 821	25 000	4 619	-91%	-82%
<i>Evolution annuelle</i>		-7 %	6 %	-41 %	-47 %	40 %	-82 %	1019%	
<i>Part dans le total</i>	3 %	3 %	3 %	2 %	1 %	1 %	0 %	-91%	
Autres charges de gestion	372 081	450 366	415 994	435 270	497 994	508 270	417 172	-7%	-18%
<i>Evolution annuelle</i>		21 %	-8 %	5 %	14 %	2 %	-18 %	-185%	
<i>Part dans le total</i>	19 %	18 %	16 %	15 %	15 %	15 %	12 %	-32%	
<b>Charges de gestion</b>	<b>1 983 194</b>	<b>2 499 938</b>	<b>2 549 690</b>	<b>2 811 655</b>	<b>3 282 145</b>	<b>3 404 700</b>	<b>3 280 038</b>	31%	-4%
<i>Evolution annuelle</i>		26 %	2 %	10 %	17 %	4 %	-4 %	-114%	
Intérêts des emprunts	2 403	1 391	718	0	0	0	0	-100%	
Charges exceptionnelles	0	10 266	0	2 398	34 771	34 725	93 277	809%	169%
Dotations aux amort. et prov.	6 001	0	19 774	31 024	25 043	25 399	24 525	-	-3%
<b>Charges tot. de fonct.</b>	<b>1 991 598</b>	<b>2 511 595</b>	<b>2 570 182</b>	<b>2 845 078</b>	<b>3 341 959</b>	<b>3 464 823</b>	<b>3 397 840</b>	35%	-2%
<i>Evolution annuelle</i>		26 %	2 %	11 %	17 %	4 %	-2 %		

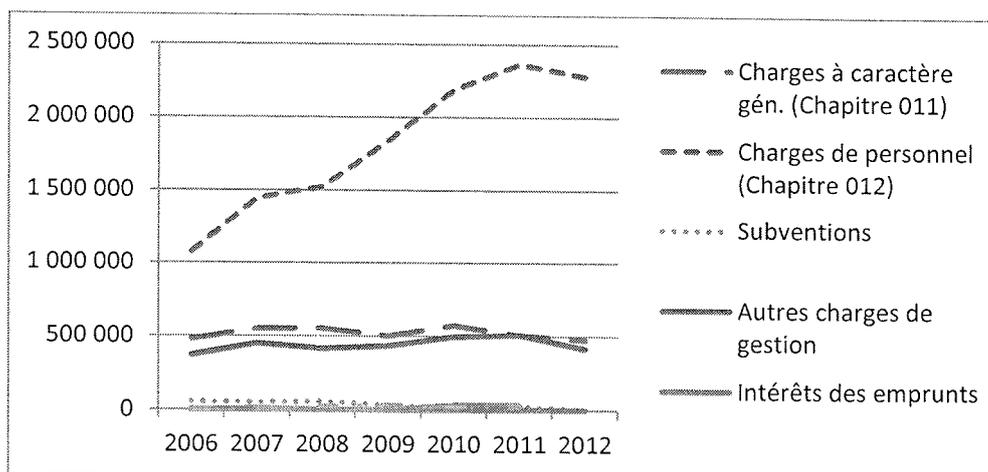
Source : compte de gestion sauf 2012 compte administratif

## a) Evolution globale

Entre 2007 et 2012, les charges totales de fonctionnement ont augmenté de 35% et ont connu une progression annuelle supérieure à 10 % au cours de trois exercices sur les cinq concernés, les plus fortes étant observées en 2007 (+ 26 %) et en 2010 (+ 17 %). En 2012 les charges de fonctionnement s'élèvent à 3 397 840 €, soit une réduction de 2 % par rapport à l'exercice 2011, effort d'économie qui doit être apprécié en tenant compte de l'absence de rattachement des charges à l'exercice.

En ce qui concerne plus particulièrement les charges de gestion (compte 60 à 65) celles-ci évoluent de + 31 % entre 2007 et 2012 tandis que les charges financières sont en extinction et que les charges exceptionnelles augmentent de 809 % (10 266 € en 2007, 34 700 € environ en 2010 et 2011 et 93 277 € en 2012).

## Courbes d'évolution des charges de fonctionnement



Source : compte de gestion sauf 2012 compte administratif

## b) Structure et évolution des charges de gestion

Les charges de gestion sont de quatre types en 2011 : les charges de personnel, les autres charges de gestion (dont les participations aux organismes de regroupement), les charges à caractère général et les subventions aux associations.

L'évolution des charges globales de gestion sur la période de contrôle résulte de l'importante augmentation de la masse salariale, premier poste de dépense : celle-ci représente 68 % des dépenses de fonctionnement au 31 décembre 2011 et connaît la progression la plus importante, soit + 64 % entre 2007 et 2011, en particulier en 2007 avec une progression de + 34 %. En 2012, elles diminuent de 4 %, ce qui montre les efforts réalisés par la collectivité pour assainir sa situation financière. A titre de comparaison, la moyenne nationale des communes de la strate (communes de 5 000 à 10 000 habitants) se situe à 49 % des charges de fonctionnement (source Bercy – les comptes des communes).

Viennent ensuite à niveau égal (15 % du total des dépenses de fonctionnement), les charges à caractère général et les autres charges de gestion. Les premières présentent sur la période une évolution globale négative (-8 %), mais une évolution annuelle fluctuante, tantôt en diminution (- 9 % en 2009 et - 12 % en 2011) tantôt en hausse (+15 % en 2007 et en 2010). Ces fluctuations peuvent trouver leur explication dans l'absence de rattachement des charges à l'exercice. Les secondes évoluent à la hausse de 13 %. Parmi elles, les participations aux organismes de regroupement augmentent de 41 % sur la période avec une évolution annuelle assez marquée entre 2008 et 2010.

## Participations aux organismes de regroupement

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2012/2007
Part. organ. de regroup. C/6554	295 498	318 137	353 855	415 039	416 533	417 172	41%
<i>Evolution annuelle</i>	-	8%	11%	17%	0%	0%	
<i>Dont SMIAM</i>	120 530	122 045	122 045	118 387	117 468	118 107	-2%
<i>Dont SIEAM</i>	17 222	20 112	20 112	20 112	20 112	20 112	17%
<i>Dont SICTOM Nord</i>	157 746	175 980	211 698	276 540	278 953	278 953	77%

Source : compte de gestion sauf 2012 compte administratif

## Chambre régionale des comptes de Mayotte

La participation au syndicat intercommunal de collecte et de traitement des ordures ménagères (SICTOM Nord), en augmentation de 77 % entre 2007 (31,35 €/hbt) et 2011 (50,75 €/hbt inchangé par rapport à 2010), représente une charge importante pour la collectivité. En 2013, cette participation est fixée à 55,48 € par habitant, soit un montant total de 350 300 € et une progression de 122 % par rapport à 2007.

## c) Les charges exceptionnelles

Les charges exceptionnelles sont inexistantes sur les premiers exercices entrant dans le champ du présent contrôle mais en progression en fin de période, à hauteur de 34 726 € en 2011 et 93 277 € en 2012.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2011/2007	Evol. 2012/2007
Charges exceptionnelles	10 266		2 398	34 771	34 725	93 277	238 %	809 %

Pour les montants les plus élevés, il s'agit en 2010 des « Intérêts moratoires et pénalités sur marchés » (compte 6711) pour un total de 28 572 €, de « Secours et dots » (compte) 6713 pour un montant de 3 600 € et d'« Autres charges exceptionnelles sur opérations de gestion » (compte 6718) pour 2 599 €.

En 2011, le montant mentionné concerne pour 34 704 € le poste 678 « Autres charges exceptionnelles » comprenant pour partie la remise gracieuse d'un trop perçu d'indemnités par un élu.

En 2012 le montant inscrit est plus élevé que le total des charges exceptionnelles sur l'ensemble de la période en raison de l'inscription, suite aux recommandations de la chambre, des sommes, environ 59 000 €, représentant le remboursement de la rémunération de personnels mis à disposition afférente aux exercices 2010 et 2011 (cf. infra).

## 3. L'autofinancement

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2012/2007
DGF	1 220 853	1 259 663	1 246 319	1 234 638	1 242 005	1 274 989	1 288 623	2%
Autres dot., subv. et part	610 885	1 031 449	975 986	1 132 647	1 748 957	1 538 698	1 693 657	64%
Produits services et dom	0	0	0	11 299	19 501	33 161	52 469	
<b>Produits de gestion</b>	<b>1 831 738</b>	<b>2 291 112</b>	<b>2 222 305</b>	<b>2 378 584</b>	<b>3 010 463</b>	<b>2 846 848</b>	<b>3 034 750</b>	32%
Ch personnel nettes 012-013	932 310	1 147 111	1 171 384	1 547 606	1 859 275	1 917 380	2 015 005	76%
Charges à caractère gén	478 660	550 760	551 962	501 509	574 799	506 305	476 528	-13%
Subventions	57 800	53 590	56 910	33 821	17 821	25 000	4 619	-91%
Autres charges	372 081	450 366	415 994	435 270	497 994	508 270	519 076	15%
<b>Charges de gestion</b>	<b>1 840 851</b>	<b>2 201 827</b>	<b>2 196 251</b>	<b>2 518 205</b>	<b>2 949 889</b>	<b>2 956 956</b>	<b>3 015 228</b>	37%
<b>Excédent brut de fonct</b>	<b>-9 113</b>	<b>89 285</b>	<b>26 054</b>	<b>-139 622</b>	<b>60 573</b>	<b>-110 108</b>	<b>19 521</b>	-78%
Intérêts des emprunts	2 403	1 391	718					
Produits exceptionnels	1 240	128 632	1 282	103 582	67 310	18 364	3 787	-97%
Charges exceptionnelles		10 266		2 398	34 771	34 725	93 277	809%
Dotations Amort et Prov	6 001		19 774	31 024	25 043	25 399	24 525	
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>-16 277</b>	<b>206 261</b>	<b>6 845</b>	<b>-69 462</b>	<b>68 069</b>	<b>-151 868</b>	<b>-94 494</b>	-146%
<b>Capacité d'autofin brute</b>	<b>-10 276</b>	<b>206 261</b>	<b>26 619</b>	<b>-38 438</b>	<b>93 112</b>	<b>-126 469</b>	<b>-69 968</b>	-134%
Amort. du capital de la dette	17 023	11 096	11 762	0	0	0	0	
<b>Capacité d'autofin dispo</b>	<b>-27 299</b>	<b>195 165</b>	<b>14 857</b>	<b>-38 438</b>	<b>93 112</b>	<b>-126 469</b>	<b>-69 968</b>	-136%

Source : compte de gestion sauf 2012 compte administratif

## a) Le résultat de fonctionnement

Le résultat de fonctionnement fluctue d'un exercice sur l'autre en suivant une tendance en nette diminution (- 146 % entre 2007 et 2012). Il est de - 151 868 € à la fin de l'exercice 2011, soit à son niveau le plus bas sur la période, et reste négatif en 2012.

Cette instabilité résulte des difficultés de la collectivité à contenir les dépenses dans les limites des ressources de l'exercice et du manque de visibilité associé à une comptabilité d'engagement incomplète et une absence de rattachement des charges et produits à l'exercice. Toutefois, la situation de la commune n'est pas insurmontable : le déficit cumulé de 2011 de la section de fonctionnement pourrait être résorbé, à recettes constantes, par la réduction de 6 % des dépenses de gestion.

Selon les données du compte administratif provisoire de 2012, le résultat de fonctionnement pour cet exercice est de - 94 494 € d'où un déficit cumulé de 241 756 €. Ce résultat est légèrement inférieur au montant fixé par la chambre régionale des comptes dans son avis.

#### b) La capacité d'autofinancement (CAF)

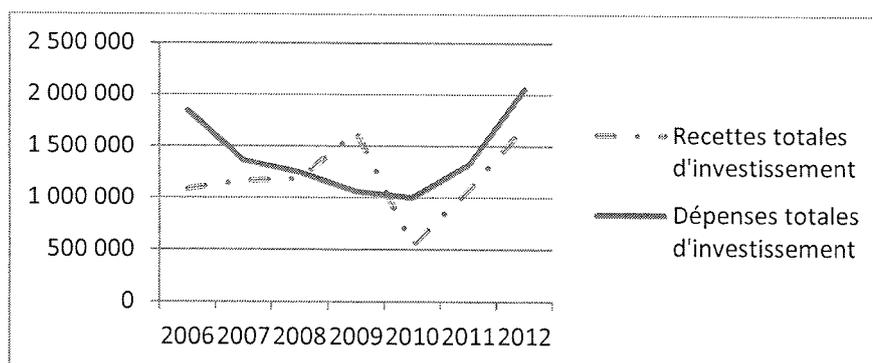
La capacité d'autofinancement brute (produits de fonctionnement - charges de fonctionnement) représente la part de ses recettes que la commune parvient à dégager sur les éléments de sa gestion pour financer tout ou partie de ses investissements une fois payé le remboursement de la part capital de la dette (CAF nette).

En l'espèce, en intégrant les dotations pour amortissement et provisions, la commune a pu se libérer des emprunts en cours mais l'extinction de la dette en 2008 ne lui permet pas d'améliorer son résultat de fonctionnement qui est déficitaire sur trois des quatre exercices suivants.

Elle est négative pour quatre exercices sur sept, notamment les deux derniers.

### B. La section d'investissement

Les dépenses et les recettes d'investissement suivent des courbes d'évolution distinctes : les dépenses sont en baisse jusqu'en 2010 et en progression très marquée en 2011 et 2012 alors que les recettes présentent un profil « en dents de scie » illustrant les « effets ciseaux » observables dans le graphique ci-dessous : depuis 2010, les dépenses d'investissement dépassent les recettes d'investissement.



Source : compte de gestion sauf 2012 compte administratif

#### 1. Le financement des investissements

L'essentiel des ressources provient des subventions de l'Etat et pour une moindre part du département sur certains exercices. La commune a pu, en outre, financer ses investissements, dans une proportion infime, grâce à ses rares excédents de fonctionnement. En particulier, l'excédent de fonctionnement de l'exercice 2007 a contribué au financement des investissements de l'exercice 2008 à hauteur de 15 %.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2012/2007	Evol. 2012/2011
<b>Recettes totales d'invest.</b>	1 087 818	1 164 854	1 181 553	1 641 550	542 783	1 073 277	1 689 664	45 %	57 %
Réserves	53 300	0	189 984	6 845	0	0	0		
Subventions	1 028 517	1 164 854	953 794	1 603 680	517 740	1 047 878	1 665 138	43 %	59 %
Aut. recettes (Dot. amort. prov.)	6 001	0	37 774	31 024	25 043	25 399	24 525		-3 %

Source : compte de gestion sauf 2012 compte administratif

Les fluctuations des montants de subvention observées sur la période sont révélatrices des difficultés de la collectivité à mettre en œuvre les procédures permettant d'optimiser le recouvrement, sur chaque exercice, de ressources garanties mais dont le versement est couramment subordonné à la production de justificatifs relatifs à la réalisation des travaux.

Pour l'exercice 2010, la commune invoque les difficultés financières du conseil général qui ne lui ont pas permis de disposer des subventions prévues dans le cadre du contrat territorial pour deux opérations d'investissement (environ 600 000 €).

## 2. Les dépenses d'équipement

Les dépenses d'équipement ont diminué de 25 % entre 2007 et 2010 puis ont retrouvé un certain dynamisme à compter de l'exercice 2011 et ont augmenté de 56 % en 2012.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2012/2007
<b>Dépenses d'équipement</b>	1 825 788	1 349 215	1 231 879	1 058 684	1 000 131	1 317 757	2 055 705	52 %
<i>Evolution annuelle</i>		-26 %	-9 %	-14 %	-6 %	32 %	56 %	

Source : compte de gestion

Les besoins de la commune de M'tsangamouji en investissements sont importants, qu'ils concernent les résorptions de l'habitat insalubre (RHI) (Antanibazaha), les aménagements de voirie ou encore les équipements structurants d'intérêt communal (maison des jeunes, terrain de foot, etc.). Une douzaine d'opérations sont programmées sur chaque exercice. En 2011 le budget primitif prévoyait deux opérations nouvelles et des restes à réaliser sur dix opérations antérieures pour un montant de 2 295 891 €.

## 3. Le résultat de la section d'investissement

La section d'investissement est déficitaire sur toute la période hormis sur l'exercice 2009.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2012/2007
<b>Dépenses totales d'investissement</b>	1 842 812	1 360 312	1 243 641	1 058 684	1 000 131	1 317 757	2 055 705	51 %
Evol. Annuelle		-26%	-9%	-15%	-6%	32%	56%	
<b>Recettes totales d'investissement</b>	1 087 818	1 164 854	1 181 553	1 641 550	542 783	1 073 277	1 689 664	45 %
Evol. Annuelle		7%	1%	39%	-67%	98%	57%	
<b>Résultat de la section d'investissement</b>	-754 994	-195 458	-62 087	582 865	-457 348	-244 480	-366 041	-87 %

Source : comptes de gestion et compte administratif pour l'exercice 2012

La commune indique toutefois que la solvabilité retrouvée du conseil général et le versement sporadique des subventions attendues, dont le dernier est intervenu au cours du premier trimestre 2013, lui permettent d'envisager un retour progressif à l'équilibre.

## C. La structure financière

### 1. Le fonds de roulement

La répétition de résultats déficitaires et l'absence de capacité d'autofinancement sur la plupart des exercices ont alourdi la situation de la commune. Le fonds de roulement est de - 1 297 401 € au 31 décembre 2011.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evo 2007/12
Fonds de roulement au 1er Janvier	40 663	-783 908	-773 104	-1 018 331	-511 773	-901 052	-1 297 401	-66%
Variation du fonds de roulement	-824 571	10 804	-245 227	506 558	-389 280	-396 348	-454 535	-4107%
<b>Fonds de roulement au 31 Déce</b>	<b>-783 908</b>	<b>-773 104</b>	<b>-1 018 331</b>	<b>-511 773</b>	<b>-901 052</b>	<b>-1 297 401</b>	<b>-1 751 935</b>	<b>-127%</b>
Restes à réaliser recettes d'invest.	1 517 203	2 164 914	3 387 591	2 470 030	2 394 190	2 409 018	2 660 436	23%
Restes à réaliser dépenses d'inves	828 386	1 527 800	2 494 132	2 456 409	2 295 891	2 015 005	1 620 181	6%
<b>Résultat après restes à réaliser</b>	<b>-95 090</b>	<b>-135 989</b>	<b>-124 871</b>	<b>-498 152</b>	<b>-802 754</b>	<b>-903 387</b>	<b>-711 680</b>	<b>-423%</b>

Sources : comptes de gestion et comptes administratifs pour l'exercice 2012

L'ordonnateur indique n'avoir aucune visibilité à court terme compte tenu des incertitudes existant sur les ressources de la commune à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 : octroi de mer et produit de la fiscalité. Il table sur un certain statu quo pour 2014 et une amélioration par la mise en place des nouvelles ressources sur les exercices 2015 et suivants.

### 2. Le besoin en fonds de roulement

Le besoin en fonds de roulement est égal à la différence entre l'ensemble des créances et des dettes à court terme. Une créance constatée mais non encaissée génère un besoin en fonds de roulement (besoin théoriquement comblé par le fonds de roulement). A l'inverse, une dette non encore payée vient diminuer ce besoin.

Le besoin en fonds de roulement de la collectivité est positif sur toute la période et s'élève, au 31 décembre 2011, à 1 332 908 €. Il dénote un déséquilibre important entre les dettes et les créances à court terme et montre que la collectivité, faute de moyens, fonctionne au détriment de ses fournisseurs et ne règle ses factures que très postérieurement à leur réception.

Sur les dettes non honorées en 2011, 83 %, soit 1 182 538 €, émanent des fournisseurs et 10 %, soit 138 818 €, des organismes sociaux.

## D. Marges de manœuvre et analyse prospective de la commune

### 1. Le coefficient de rigidité des charges

Le ratio de rigidité des charges structurelles permet d'évaluer le poids relatif de certaines dépenses difficilement compressibles et met ainsi en évidence l'absence de marge de manœuvre en fonctionnement lorsque le ratio est élevé. Deux seuils d'alerte ont été fixés par la direction générale des finances publiques : 0,58 et 0,80.

## Chambre régionale des comptes de Mayotte

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evo 2007/12
Charges de personnel	1074653	1445222	1524824	1841056	2191531	2365124	2279815	58%
Intérêts des emprunts	2403	1391	718	0	0	0	0	
Participations	304127	381743	318137	351373	415039	416533	417172	9%
Recettes réelles de fonctionnement	1975321	2717856	2577027	2775615	3410028	3312955	3309346	22%
Coefficient de rigidité	0,7	0,67	0,72	0,79	0,76	0,84	0,81	21%

Source : comptes de gestion et compte administratif pour 2012

Le coefficient de rigidité de la commune de M'tsangamouji se trouve, sur la période, au-delà du premier niveau d'alerte et dépasse le second seuil au cours de l'exercice 2011 alors même que la charge de la dette est nulle. Un tel ratio est le signe d'une nécessaire révision des charges structurelles sauf à exercer une forte pression fiscale<sup>1</sup> dès la mise en place de la fiscalité locale.

## 2. L'endettement

La commune n'a souscrit aucun nouvel emprunt sur la période et, depuis 2009, ne supporte aucune charge liée à la dette. Cette marge de manœuvre ne pourra toutefois être exploitée qu'à la condition de rétablir la capacité de remboursement nécessaire.

## 3. L'amélioration des recettes ou la recherche de ressources nouvelles

La commune a pris des mesures afin d'améliorer le recouvrement des participations des familles à la collation scolaire ce qui lui permet ainsi de tendre à l'équilibre pour ce poste de dépenses.

En outre, sur la valorisation des équipements et leur occupation à titre onéreux, la commune indique disposer de possibilités (notamment un gîte pouvant être rénové et loué ainsi que des emplacements destinés à l'installation de camion-bar) mais n'a pas développé d'initiative en ce sens.

En ce qui concerne la compensation du supplément familial de traitement, M'tsangamouji fait partie des communes ayant mis en œuvre, dans les délais, les déclarations nécessaires. Les versements sont intervenus pour les exercices 2008 à 2010.

Enfin l'entrée du département dans le droit commun implique l'extension aux communes de Mayotte de la fiscalité de droit commun et des ressources inhérentes dès le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

## 4. L'impact et la progression des charges de personnel

Les charges de personnel représentent plus des deux-tiers des dépenses et des charges de gestion. Ce poste de dépense est de surcroît par nature inflationniste. Outre les possibles évolutions relevant de la responsabilité de la commune en termes de recrutement, d'amélioration de l'encadrement ou de régime de rémunération, l'impact annuel du « glissement vieillesse technicité » (GVT) et l'instauration à venir de la majoration pour vie chère s'imposent à l'équipe municipale.

La projection réalisée par les services de la commune en prenant en compte le recrutement d'un cadre A (service technique) et d'un cadre B (ressources humaines) porterait en 2014 la masse salariale à 2 795 482 € (y compris GVT), soit une augmentation de 515 667 € par rapport à 2012, non comptabilisée la majoration pour vie chère.

<sup>1</sup> Au résultat incertain en l'absence d'élément permettant d'effectuer une simulation du potentiel fiscal de la commune.

A ressources constantes, ces perspectives seront difficilement tenables pour la commune de M'tsangamouji.

#### 5. La mise en place d'un centre communal d'action sociale

Par délibération du 12 décembre 2010, le conseil municipal a décidé la mise en place d'un centre communal d'action sociale (CCAS). Ce projet repose sur une enquête réalisée en interne par la commune mais sans aucune véritable évaluation des mesures à mettre en œuvre et des coûts correspondants. Au moment du contrôle, cet établissement n'a toujours pas d'existence concrète. La collectivité indique que sa situation financière ne lui permet pas de faire aboutir ce projet pour l'instant.

**La chambre recommande à la commune, avant la mise en place d'un tel service, de procéder à une évaluation et une planification des mesures à mettre en œuvre ainsi qu'à une estimation du coût de fonctionnement qui serait à la charge de la collectivité. (Recommandation n° 1)**

#### E. Synthèse de la situation financière

Dans son rapport d'observations du 12 juillet 2006, la chambre régionale des comptes avait insisté sur le caractère dégradé de la situation financière de la commune de M'tsangamouji du fait d'une structure budgétaire déséquilibrée et d'une insuffisance de trésorerie. Elle avait engagé cette dernière à mettre en œuvre les procédures budgétaires nécessaires à la sincérité et à la fiabilité des comptes et lui avait également recommandé une plus grande rigueur dans le contrôle et la maîtrise des dépenses courantes ou de celles du personnel.

Les risques n'ont pas été maîtrisés par la commune au cours des exercices postérieurs, la collectivité faisant partie de celles dont les budgets successifs ont été réglés depuis l'exercice 2010 (compte administratif 2009) par le préfet après avis de la chambre régionale des comptes.

Le présent contrôle met en évidence la persistance des anomalies déjà relevées et des difficultés financières aggravées.

Cette situation financière est caractérisée par une section de fonctionnement déficitaire au cours de trois exercices sur les six examinés. Malgré une légère baisse en 2012, la difficulté de la maîtrise des dépenses de fonctionnement (+ 35 % entre 2007 et 2012) dans un contexte de ressources plus contraintes (+ 22 % pour la même période) est particulièrement évidente en ce qui concerne les charges de personnel qui progressent de 58 % entre 2007 et 2012 mais est également visible, dans une moindre mesure, au travers des fluctuations, d'un exercice sur l'autre, des charges à caractère général.

La capacité d'autofinancement connaît une évolution globale négative.

La section d'investissement, déjà très déficitaire, ne dispose d'aucune ressource propre sauf sur les exercices 2007 et 2010, ce qui nuit à son dynamisme. Les dépenses d'équipement sont en baisse sur la période et redémarrent légèrement en 2011 (+32 % par rapport à 2010) et doublent en 2012 par rapport à 2010.

Le fonds de roulement est négatif sur toute la période et génère des difficultés de trésorerie.

Le coefficient de rigidité est très élevé et supérieur au seuil d'alerte le plus élevé fixé par la direction générale des finances publiques. L'absence de dette constitue le seul facteur positif dont la commune ne peut cependant tirer parti en l'état actuel des choses.

**La chambre recommande à la commune de réduire ses charges structurelles de personnel et à caractère général afin de dégager un autofinancement lui permettant de résorber progressivement le déficit de sa section d'investissement. (Recommandation n° 2)**

## VI. Une gestion budgétaire et comptable à améliorer

Les conditions de gestion et d'organisation du service financier déterminent la fiabilité des comptes de la commune. Les carences observées impactent la fiabilité des comptes de la collectivité. Le présent examen a pu constater que la commune ne dispose pas de documents budgétaires sincères, au sens comptable, et fiables et qu'elle ne maîtrise qu'imparfaitement les mécanismes budgétaires spécifiques à la section d'investissement.

### A.- La fiabilité du suivi financier

Le service financier de la commune de M'tsangamouji ne semble pas à même d'assurer le suivi financier indispensable pour l'élaboration de documents budgétaires sincères et fiables.

#### 1.- Des décisions modificatives intervenant en fin d'exercice

Le budget d'une collectivité constitue un acte annuel de prévision et d'autorisation de dépenses et de recettes. Son exécution s'inscrit dans les limites fixées par le conseil municipal. Les dépenses supplémentaires doivent en conséquence faire l'objet d'une décision modificative préalable à leur engagement par l'exécutif.

Dans la pratique, cette règle n'était pas respectée par la commune de M'tsangamouji. Des décisions modificatives destinées à permettre le paiement des indemnités des élus et des dépenses de fournitures scolaires sont intervenues au cours des tous derniers jours de l'exercice 2011, ne laissant aucun doute sur l'engagement de ces dépenses en l'absence de crédits.

La commune a signalé que cette situation tendait à se résorber et soutient que l'intervention des délibérations modificatives en fin d'exercice s'explique par celle de l'arrêté préfectoral relatif à l'attribution du complément de FIP permettant d'abonder certaines lignes budgétaires « *volontairement sous dotées au budget primitif du fait de recettes de fonctionnement largement inférieures aux dépenses et de l'obligation de souscrire au plan de retour à l'équilibre budgétaire* ».

La chambre constate que si au cours de l'exercice 2012 une décision modificative<sup>2</sup> est intervenue pour les mêmes motifs qu'en 2011, les montants en jeu demeuraient modiques : soit 4 150 €.

#### 2.- La gestion du patrimoine

La commune ne dispose pas d'un inventaire permettant d'identifier les biens de la commune et comportant leur valeur, leur affectation et leur localisation. Les mises à jour et notamment les sorties de l'actif ne sont pas réalisées.

---

<sup>2</sup> Délibération en date du 28 novembre 2012.

La tenue d'un inventaire fait partie d'un ensemble de règles permettant de fiabiliser la gestion financière, ce document étant un pendant direct de l'état de l'actif tenu par le comptable. Il est également indispensable pour que la commune puisse procéder aux opérations de récolement et ainsi vérifier qu'il n'a pas été porté atteinte à l'intégrité de son patrimoine.

La commune indique sur ce point ne pas disposer d'un agent dédié à la gestion du patrimoine, le profil de l'agent en charge du service technique, recruté à cette fin en 2010, ne couvrant pas les compétences inhérentes à cette fonction. Des actions de formation pourraient y remédier. En cas d'échec, le redéploiement des effectifs doit pouvoir être envisagé afin de combler le besoin en personnel qui s'exprime au sein du service technique et permettre la mise en œuvre du recensement complet des biens de la collectivité destiné à l'établissement de l'inventaire qui permettrait au comptable d'établir un état de l'actif fiable tel que prévu par la comptabilité M14.

### 3.- Une comptabilité d'engagement encore lacunaire

Les dispositions de l'article 30 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (se substituant à l'article 29 du décret de 1962) indique que « l'engagement est l'acte juridique par lequel une personne morale mentionnée à l'article 1<sup>er</sup> crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle il résultera une dépense ». L'engagement respecte l'objet et les limites de l'autorisation budgétaire.

L'instruction budgétaire et comptable M14 applicable aux communes, notamment son tome 2 - titre 4 - chapitre 1 (la comptabilité de l'ordonnateur) précise que le maire, conformément à l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), est chargé de la comptabilité des dépenses engagées visant à permettre de déterminer à tout moment les crédits disponibles, en investissement comme en fonctionnement, par la différence entre le total des crédits ouverts et le total des dépenses engagées non mandatées auquel se rajoute le total des mandats émis. La comptabilité d'engagement est obligatoire.

L'engagement comptable représente la réservation des crédits à la dépense et se traduit par une délibération du conseil municipal ou un acte de l'exécutif tel que la signature d'un marché, d'une convention ou d'un bon de commande. Le montant prévisionnel de la dépense doit donc être inscrit dans les engagements dès que la décision est prise de procéder à une dépense et/ou de la formaliser par un bon de commande, un marché ou tout autre acte de la collectivité.

Dans le cadre de cette procédure, le service à l'origine de la dépense doit vérifier l'existence des crédits nécessaires pour effectuer sa dépense auprès du fournisseur. En cas d'épuisement des crédits pour un article donné, des transferts sont toujours opérables, selon les modalités de vote du budget, par chapitre ou par article.

En ce qui concerne la procédure qu'elle applique, la commune indique qu'en théorie, en l'absence de délégation, seul le maire est habilité à engager les dépenses. Elle précise disposer d'une comptabilité d'engagement et d'un logiciel approprié mais déclare ne pas être en mesure de suivre dans les meilleures conditions l'exécution du budget car « *l'engagement comptable se fait souvent après la réception de la facture du fait que le service comptable n'est consulté qu'après la réalisation des prestations* ».

De nombreux cas de régularisation ont effectivement été observés sur la période au travers des mandats et des pièces justificatives montrant des bons de commande postérieurs aux bons de livraison. La commune a donc eu recours, sur la période, à des bons de commande manuscrits, extraits d'un carnet, alors qu'elle dispose d'un logiciel de suivi et de gestion des bons de commande.

La maîtrise du suivi budgétaire échappe ainsi au service comptable dans des proportions inconnues puisqu'il doit prendre acte de la dépense postérieurement et procéder aux régularisations nécessaires.

Dans ces conditions, la commune est très largement exposée aux risques de dépassements des crédits budgétaires ouverts et ne peut exclure des oublis ou omissions lors de la réalisation des opérations de fin d'exercice.

Ces difficultés étaient déjà mentionnées dans le précédent rapport de la chambre régionale des comptes. La commune indique que cette pratique a subsisté jusqu'en 2011 mais que depuis lors l'engagement des dépenses a été centralisé au service financier par la mise en place du logiciel Max Compta.

#### 4.- La règle du rattachement des charges et des produits non encore mise en œuvre

Le rattachement des charges et des produits est destiné à assurer le respect des principes d'annualité et d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître dans le résultat d'un exercice donné uniquement les charges et les produits qui s'y rapportent.

Il a pour objet d'intégrer dans le compte de résultat toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis nés au cours d'un exercice mais qui n'ont pu être comptabilisés pour des raisons tenant notamment à la non réception des pièces justificatives correspondantes ou encore à une échéance qui intervient après la clôture de l'exercice. Inversement, il convient d'exclure de ce résultat tous les produits et les charges comptabilisés par anticipation.

L'examen des comptes de la commune de M'tsangamouji montre qu'aucune écriture de rattachement n'est portée sur les exercices concernés par le contrôle. Le service financier n'a apporté aucune explication sur cette absence d'écritures de rattachement mais s'est engagé à respecter la réglementation dès l'exercice en cours.

### B.- Le suivi des opérations d'investissement

Les restes à réaliser correspondent, selon les dispositions de l'article R. 2311-11 du code général des collectivités territoriales, aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre à la clôture de l'exercice. Les dépenses et les recettes restant à réaliser sont reportées au budget de l'exercice suivant et entrent dans la détermination du résultat.

La chambre a constaté des omissions, des erreurs ou des insincérités dans les montants figurant en restes à réaliser aux comptes administratifs et reportés au budget primitif de l'exercice suivant.

Les données figurant dans la colonne « restes à réaliser » du compte administratif ne présentent pas la fiabilité requise. Le compte administratif 2012, par exemple, mentionne, pour un certain nombre d'opérations, un total de restes à réaliser irréaliste alors que le montant des autorisations de dépenses votées a été atteint. Les vérifications ont permis de relever que ces erreurs résultent de confusions dans l'interprétation de la notion de restes à réaliser.

De plus le montant des restes à réaliser arrêté au titre du compte administratif n'est pas toujours repris au budget primitif de l'exercice suivant et, bien que ces derniers représentent des inscriptions plus pertinentes quant à la notion de restes à réaliser, des erreurs persistent.

## Chambre régionale des comptes de Mayotte

Restes à réaliser		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
en dépenses	déclarés	828 386	1 527 800	2 494 132	2 456 409	2 295 891	2 015 005	1 653 271
	corrigés	-	-	-	2 529 409	2 291 413	1 839 164	1 570 181
<b>Ecart</b>		828 386	1 527 800	2 494 132	<b>+ 73 000</b>	<b>- 4 478</b>	<b>- 175 841</b>	<b>- 83090</b>
en recettes	déclarés	1 517 203	2 164 914	3 387 591	2 470 030	2 394 190	2 409 018	2 866 574
	corrigés				2 254 951	2 350 442	2 679 616	2 377 875
<b>Ecart</b>		-	-	-	<b>- 215 079</b>	<b>- 43 748</b>	<b>+ 270 598</b>	<b>- 488 698</b>
<b>Solde des restes à réaliser avant correction</b>		688 817	637 114	893 459	<b>13 621</b>	<b>98 299</b>	<b>394 013</b>	<b>1 213 303</b>
<b>Solde des restes à réaliser après correction</b>		688 817	637 114	893 459	<b>- 274 458</b>	<b>59 029</b>	<b>840 452</b>	<b>807 694</b>

Sources : comptes administratifs et avis budgétaires

Les erreurs relevées à compter de l'exercice 2009 sont révélatrices de lacunes au niveau du suivi des dépenses et des recettes. Elles ne sont pas anodines car elles peuvent modifier, dans un sens comme dans l'autre, de façon conséquente le résultat de l'exercice. La sincérité et la fiabilité des comptes s'en trouvent altérées.

Lors des entretiens sur place, la direction financière a produit des tableaux de suivi des travaux destinés à réduire les risques d'erreurs.

**La chambre recommande à la commune de respecter les règles prévalant en matière budgétaire et comptable (recommandation n° 3) notamment :**

- Dresser un inventaire des biens ;
- Rattacher à l'exercice les charges et les produits ;
- Fiabiliser les restes à réaliser ;

## VII. La gestion du personnel

### A. Les charges de personnel en forte augmentation

#### 1. L'évolution des principaux postes constitutifs de la masse salariale

Ils sont en forte progression sur la période avec un taux global de + 57 % et des taux spécifiques de + 64 % en ce qui concerne la rémunération des agents titulaires, de + 33 % en ce qui concerne les non-titulaires et + 296 % en ce qui concerne les cotisations retraite.

article	Libellé	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2012/2007	Evol. 2012/2009
64111	rémunération princ. titulaires	621 497	708 803	788 491	956 889	1 010 121	1 016 304	64 %	29%
	<i>Evolution annuelle</i>		14 %	11 %	21 %	6 %	1 %	-	-
64112	NBI, SFT et indem. Résidence	71 563	80 814	96 075	134 485	200 408	200 824	181 %	109%
	<i>Evolution annuelle</i>		13 %	19 %	40 %	49 %	0 %	-	-
64118	autres indemnités	89 780	103 055	149 026	138 267	77 079	69 857	-22 %	-53%
	<i>Evolution annuelle</i>		15 %	45 %	-7 %	-44 %	-9 %	-	-
	<b>Sous-total rémunération titulaires</b>	<b>782 840</b>	<b>892 673</b>	<b>1 033 591</b>	<b>1 229 641</b>	<b>1 287 608</b>	<b>1 286 986</b>	<b>64 %</b>	<b>25 %</b>
64131	rémunération princ. non titul.	161 626	157 198	195 626	197 933	199 802	214 855	33 %	10%
64138	autres indemnités					3 723	608	NS	NS
	<b>Sous-total rémunération non-titulaires</b>	<b>161 626</b>	<b>157 198</b>	<b>195 626</b>	<b>197 933</b>	<b>203 525</b>	<b>215 463</b>	<b>33 %</b>	<b>10 %</b>
64168	emplois insertions hors emplois jeunes	278 042	262 869	322 772	323 017	371 933	273 157	-2 %	-15%
6453	cotisations retraite	71 621	82 149	120 452	223 597	283 970	283 809	296 %	136%
6458	cotisations autres org. soc.	133 978	114 117	146 912	187 946	191 305	187 604	40 %	28%
	<b>Total dépense Chap. 64 hors cotisation CNFPT c/633 et remboursement</b>	<b>1 428 107</b>	<b>1 509 005</b>	<b>1 819 352</b>	<b>2 162 134</b>	<b>2 338 341</b>	<b>2 247 020</b>	<b>57 %</b>	<b>24 %</b>

Source : comptes de gestion/comptes administratifs

Ces charges de personnel sont atténuées par la participation de l'Etat aux emplois d'insertion et l'intervention du fonds de compensation du supplément familial de traitement (chapitre 013).

Atténuations de charges		2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2012/2007
6419	Remboursement sur rémunérations	298 111	353 440	293 450	332 256	447 744	264 810	-11 %

Source : compte de gestion

## 2. Des augmentations associées à l'évolution statutaire

La départementalisation de la collectivité de Mayotte et l'extension des règles de droit commun, notamment l'intégration des agents dans les cadres d'emploi de la fonction publique territoriale intervenue en avril 2010 au bénéfice de 7 agents (des policiers) et en décembre pour 57 autres, expliquent en partie l'augmentation constatée.

La ligne 64112 augmente globalement de 181 % sur la période 2007 à 2012, en particulier en 2010 (+ 40 %) et 2011 (+ 49 %). Cette augmentation correspond essentiellement au versement du supplément familial de traitement (SFT), remboursé postérieurement dans le cadre du fonds de compensation et, de manière marginale, à l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) à certains agents.

Certaines augmentations ont été accentuées par des décisions de la commune.

## 3. Des augmentations résultant de décisions municipales

Dans le contexte réglementaire décrit, l'équipe municipale dispose d'une marge de décision dans l'évolution de la masse salariale, d'une part par les volumes et les choix de recrutement, d'autre part par les niveaux de rémunération fixés (régime indemnitaire pour l'ensemble du personnel et rémunération des non titulaires).

### a) Un personnel nombreux

L'effectif des agents de droit public de la commune est resté stable sur la période ; les agents titulaires étant en légère augmentation et les non-titulaires en diminution, le principal élément d'ajustement est le nombre d'agents sous contrat d'insertion<sup>3</sup>, entre 37 et 50, à temps partiel pour la plupart.

La commune reconnaît disposer d'un personnel pléthorique. Le taux d'administration est d'un agent public (d'exécution essentiellement) pour quatre-vingt administrés mais d'un pour cinquante-trois si les agents recrutés par contrats subventionnés sur des emplois permanents sont pris en compte.

Les effectifs repris dans le tableau ci-dessous, qui ne tient pas compte des agents mis à disposition par d'autres collectivités (trois agents), ont connu une évolution modérée sur la période mais, compte tenu de la situation financière, tout recrutement non compensé par un départ pèse lourdement sur la masse salariale.

Grades/Emplois	2008	2009	2010	2011	2012
<b>titulaires</b>	64	65	66	66	67
<b>non titulaires</b>	17	15	15	15	12
<b>sous-total</b>	<b>81</b>	<b>80</b>	<b>81</b>	<b>81</b>	<b>79</b>
<b>emplois insertion</b>	37	41	50	50	42*
<i>dont CES</i>	32	34	43	44	
<i>dont CEC</i>	5	7	7	6	
<i>dont CUI</i>				-	42
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>121</b>	<b>131</b>	<b>131</b>	<b>121</b>
<b>Population</b>	5 032	5 032	5 032	5 032	6 472
<b>Taux d'administration par agents publics</b>	62	63	62	62	82
<b>Taux d'administration global</b>	43	42	38	38	53

\* Au cours de l'exercice 2012 la commune a également eu recours aux CES et CEC (environ 50 contrats)

<sup>3</sup> Contrat Emploi-Solidarité, Contrat Emploi Consolidé et Contrat Unique d'Insertion.

Suite aux avis budgétaires de la chambre régionale des comptes, la collectivité s'était engagée à ne procéder à aucun remplacement des agents faisant valoir leurs droits à la retraite. Elle indique n'avoir pu respecter cet engagement, les agents concernés ayant différé leur départ. La recommandation de la chambre reste néanmoins valable pour les exercices futurs, d'autant plus que la collectivité doit également veiller à renforcer l'encadrement et les compétences internes.

b) Des profils statutaires inadaptés

S'agissant du profil statutaire, outre le personnel titulaire et contractuel de droit public, la commune de M'tsangamouji a recours aux contrats subventionnés de droit privé sur toute la période. Au cours de l'exercice 2012, le nombre de ces contrats et le taux de prise en charge par l'Etat sont repris dans les tableaux ci-dessous, étant précisé qu'au 31 décembre 2012 seul subsiste le contrat unique d'insertion (CUI) qui concerne 42 personnes.

Atténuations de charges		2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2012/2007
6419	Remboursement sur rémunérations	298 111	353 440	293 450	332 256	447 744	264 810	-11 %

Source : compte de gestion

Le recours à cette catégorie de personnel financé même largement par l'Etat n'est pas neutre financièrement selon le volume de recrutement fixé par la commune.

En 2012 l'impact budgétaire reste relativement modéré.

Emplois d'insertion 2012

Type de contrat	payé	remboursé	part communale	Taux			
				40 %	50 %	60 %	95 %
CUI	106 001,05	87 434,60	18 566,45	1	4	0	37
CEC	40 098,99	20 893,69	19 205,30	2	0	3	0
CES	127 057,41	122 363,32	4 694,09	0	0	0	45
<b>Total</b>	<b>273 157,45</b>	<b>230 691,61</b>	<b>42 465,84</b>	3	4	3	82

En 2013, le poids résiduel représentera presque le double de celui de 2012 et pèsera d'autant sur des finances déjà extrêmement contraintes.

Emplois d'insertion 2013

Type de contrat	payé	remboursé	part communale	Taux			
				40%	50%	60%	95%
CUI ancien CEC	84 655	33 862	50 793	2	0	3	0
CUI 2013	526 447	500 124	26 322	0	0	0	60
<b>Total</b>	<b>611 101</b>	<b>533 986</b>	<b>77 115</b>	2	0	3	60

La commune indique que les recrutements par voie de contrats subventionnés sont destinés aux emplois de femmes de ménage dans les écoles, à l'aide aux enfants handicapés dans une association (OMJS) ou encore aux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM).

Pour les ATSEM, il est rappelé que l'accès à ces emplois est réservé aux personnes titulaires d'un CAP « petite enfance » ou justifiant d'une expérience professionnelle préalable auprès de jeunes enfants en milieu scolaire et que le recours aux contrats subventionnés ne doit pas occulter le caractère spécifique de ces agents compte tenu des risques et des responsabilités liés au public concerné.

En ce qui concerne la mise à disposition par la commune auprès d'une association, cette faculté n'est pas ouverte aux personnels bénéficiaires de contrats subventionnés.

c) Un taux d'encadrement insuffisant

L'effectif communal est composé essentiellement d'agents d'exécution. L'encadrement est assuré sur la période par trois agents de catégorie A occupant les emplois de directeur général des services (DGS), de chef du service à la population ou de responsable du service comptabilité et d'un agent de catégorie B non titulaire sur l'emploi de responsable du service technique jusqu'en 2010 et depuis 2012 d'un agent de même profil sur l'emploi d'animateur.

Répartition des effectifs par grade ou emploi

Grades/Emplois	2008		2009		2010		2011		2012	
	titulaire	non titulaire								
Catégorie A	3	0	3	0	3	0	3	0	3	0
Catégorie B	0	1	0	1	0	1	0	0	0	1
Catégorie C	61	16	62	14	63	14	63	15	64	11
Total par statut	64	17	65	15	66	15	66	15	67	12
Emplois aidés	37		41		50		50		42	
total général	118		121		131		131		121	
Taux d'encadrement	30		30		33		44		30	

Source : Extrait des tableaux produits par la commune et des journaux de paye

Le taux d'encadrement est faible avec un cadre A ou B pour 30 agents d'exécution. Ni le service technique, ni la direction des ressources humaines ne disposent d'agent d'encadrement. Le bon fonctionnement des services est directement lié aux compétences développées par les personnels. Certaines carences relevées dans le cadre de l'instruction trouvent leur origine dans cette absence de compétences ou d'encadrement que la commune indique vouloir corriger.

M. Ousseni Hamada, maire de la commune entre 2007 et mai 2009, souligne que lors de son entrée en fonction en 2001 le fonctionnement des services municipaux était réduit à « leur plus simple expression », nonobstant le nombre d'agents communaux, en raison notamment du faible niveau de qualification de ces agents. Il ajoute avoir mis en place un plan pluriannuel de départ à la retraite anticipée et n'avoir créé que trois postes budgétaires, essentiellement dans l'encadrement, durant son mandat.

La commune, dans un contexte financier qui lui interdit de nouveaux recrutements, pourrait favoriser la formation des personnels, notamment au sein du service technique et des ressources humaines de manière à renforcer son encadrement.

## d) Des rémunérations accessoires très généreuses

Contrairement à la nouvelle bonification indiciaire et au supplément familial de traitement qui constituent des éléments obligatoires de rémunération dès lors que les critères d'attribution sont remplis, la mise en place d'un régime indemnitaire est facultative et relève de la compétence du conseil municipal, le maire arrêtant, en dernier recours, le montant individuel de la prime par détermination du taux individuel par agent.

Le régime indemnitaire de la commune de M'tsangamouji a été instauré par une délibération du 22 avril 2006 au bénéfice des agents de catégorie A et B et étendu aux autres catégories par une délibération du 12 décembre 2010.

Sur la période 2007 à 2012, le montant total du régime indemnitaire servi aux agents titulaires diminue de 22 % mais a fortement progressé entre 2008 et 2009 (+ 15 % en 2008 et + 45 % en 2009) et a régressé par la suite, d'abord légèrement en 2010 puis de manière plus nette à partir de 2011 (- 61 188 € par rapport à 2010).

Art.	Libellé	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Evol. 2012/2007	Evol. 2012/2009
64118	autres indemnités	89 780	103 055	149 026	138 267	77 079	69 857	- 22 %	- 53 %

Sources : *Compte de gestion et compte administratif pour 2012*

L'extension en décembre 2010 du régime indemnitaire à tous les agents n'a pas eu pour effet l'augmentation prévisible. Au contraire, une baisse généralisée du coût des primes est visible dès 2010.

Dans les faits, bien que le conseil municipal ne l'ait pas autorisé, le versement des primes a été généralisé à l'ensemble des agents pour des montants variables.

L'évolution négative du régime indemnitaire en deuxième partie de la période, indolore puisque concomitante à une rémunération indiciaire plus favorable dans le cadre du passage à un autre statut, met en évidence que le niveau fixé pour le régime indemnitaire peut constituer un levier à la disposition de l'assemblée délibérante pour contenir la masse salariale. La commune pourrait activer ce levier ultérieurement lors de l'application de la majoration pour vie chère.

Le régime indemnitaire est un élément de motivation que l'exécutif ne peut utiliser qu'à la condition qu'il dispose d'une marge de manœuvre. En conséquence, l'attribution généralisée du coefficient maximum prive l'exécutif d'une telle marge. Au cours des exercices 2008 et 2009, les coefficients attribués à certains agents sont passés pour l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et l'indemnité d'exercice des missions des préfectures (IEMP) de quelques points au maximum.

## B. Une gestion des ressources humaines balbutiante

### 1. Un service embryonnaire sans procédures et un outil nouvellement acquis

En l'absence d'un véritable service des ressources humaines, la gestion est répartie entre trois agents jusqu'en 2009 : le directeur financier est chargé de la paye, la gestion administrative est confiée à un agent territorial et les contrats subventionnés à l'attaché faisant fonction de DGS. Depuis 2009, un agent supplémentaire a été recruté en vue de la reconstitution des dossiers individuels des personnels dans le cadre de leur intégration dans le nouveau statut. Le champ d'intervention de cet agent s'étend désormais au gré des nécessités.

Le présent contrôle a mis en évidence les difficultés à produire les pièces justificatives demandées telles que la paye individuelle mensuelle des quatre-vingts agents en fonction sur la période et nombre de réponses n'ont pu être apportées, faute d'historique ou de procédure. L'inexistence d'un service dédié à la gestion des ressources humaines explique pour partie la dispersion des missions, des justificatifs et les difficultés constatées. L'application récente des règles de droit commun et les obligations qui y sont liées, peu à peu traduites au sein de la collectivité notamment en ce qui concerne la création de dossiers individuels ou la gestion des congés par exemple, doivent trouver leur cohérence au sein d'un service dument constitué. Le responsable doit pouvoir être identifié et formé aux différentes fonctions ainsi qu'aux outils avec la charge de mettre en place les procédures nécessaires.

La commune dispose désormais de dossiers individuels pour chaque agent. Ces dossiers doivent néanmoins être complétés par une fiche individuelle de renseignements, inexistante actuellement, par des pièces justificatives de la situation familiale de l'agent, par les diplômes justifiant les recrutements et les rémunérations ou encore par la copie des arrêtés concernant la carrière.

Par ailleurs, des homonymies rendent difficile, même pour les gestionnaires internes, l'identification de certains agents. La commune doit donc doubler son identification par l'attribution d'un matricule qui n'existe pas actuellement de manière formelle car les numéros attribués varient sur la période selon les documents concernés. L'indication de ce matricule s'impose sur les dossiers individuels, les fiches de congés et tous les actes individuels ou collectifs pour lesquels l'identification précise de l'agent est nécessaire.

M. Oussen Hamada, ancien ordonnateur, signale à la chambre que le service des ressources humaines a été créé à son initiative en 2003 avec un seul agent en son sein, agent ayant pour mission, outre la mise en œuvre de la paye, l'actualisation des termes des contrats des agents.

L'acquisition d'un logiciel de gestion intégrée des ressources humaines (Sedit-Marianne) au cours du premier semestre 2013 peut être l'occasion de constituer le service en y regroupant l'ensemble des missions afférentes et d'appliquer des méthodes rigoureuses permettant de sécuriser cette gestion.

## 2. La gestion des congés : des modalités contraires à la réglementation

### a) La réglementation applicable

Les droits à congés annuels des fonctionnaires territoriaux sont prévus par l'article 57 de la loi du 26 janvier 1984 portant statut de la fonction publique territoriale et les modalités sont déclinées dans le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985. Dans ce cadre, tout fonctionnaire en activité a droit, pour une année de service accompli du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre, à un congé annuel avec traitement, d'une durée égale à cinq fois ses obligations hebdomadaires de service (article 1 du décret précité), qu'il est tenu de prendre au cours de la même année.

En effet, dans la fonction publique, il n'existe pas de distinction entre la période au cours de laquelle le fonctionnaire (et par extension le stagiaire ou le non titulaire de droit public) acquiert des droits à congés annuels et celle pendant laquelle il peut bénéficier de ceux-ci. Les congés annuels sont accordés au titre de l'année en cours.

En outre, l'article 5 du décret précité pose le principe de l'interdiction du report des congés et exclut le versement d'une quelconque indemnité compensatrice. L'autorité territoriale peut cependant déroger à cette règle en accordant aux agents une autorisation exceptionnelle de report des congés sur l'année suivante. Les conditions de ces reports doivent être mentionnées au règlement intérieur et avoir fait l'objet d'une consultation préalable du comité technique paritaire (CTP).

En l'absence de justificatifs relatifs aux modalités dérogatoires s'appliquant aux congés annuels, la commune doit s'en tenir à la réglementation. La consultation des dossiers individuels et des fiches de congés montre une application qui sort du cadre réglementaire.

b) Des anomalies dans le suivi des congés annuels

Tout d'abord, alors que le suivi des congés existait avant 2010, les dossiers consultés comportent rarement les fiches récapitulatives de congés annuels de 2009 et il n'existe aucune fiche qui se rapporte aux années antérieures. Le responsable actuel des ressources humaines a indiqué ne disposer d'aucune archive de ces documents. La tenue d'une fiche annuelle paraît un minimum nécessaire.

En ce qui concerne les modalités de gestion des congés, la commune utilise une fiche individuelle de congés qui récapitule également les jours de fractionnement (limités à deux jours) et les jours de récupération. Cette fiche fixant les droits de l'agent est signée par celui-ci et circule pendant l'année en cours entre l'agent demandeur, le chef de service d'affectation qui vise la demande, puis le directeur qui accorde le congé avant d'être transmise au maire qui décide en dernier lieu. Ce mode opératoire multipliant les intervenants expose à une perte du support et de l'information et peut conduire aux situations relevées d'absence de fiche pour une année donnée et à la conclusion, à tort, que l'agent n'a pris aucun congé au titre de cette année-là.

Par ailleurs, au cours de l'année, les informations qui y sont mentionnées sont parfois modifiées de manière manuscrite sans qu'il soit possible d'identifier l'origine ou le responsable de la modification ou encore l'année de référence, les fiches individuelles n'étant pas toutes réalisées systématiquement chaque année. Ces modifications manuscrites non justifiées et non signées rendent incompréhensible la lecture de la fiche de congé.

Pour une question de sécurisation de la procédure, la fiche récapitulative des congés annuels pourrait être tenue, à raison d'une fiche par année, au sein de la direction des ressources humaines, à charge pour cette dernière d'en assurer la mise à jour à la réception des nouvelles demandes des agents dûment visées et autorisées. Toute modification intervenant postérieurement à la fixation des droits ou tendant à accorder des droits supplémentaires doit trouver son justificatif dans le dossier individuel de l'agent concerné. Le nouvel outil de gestion permet désormais le suivi et les mises à jour destinés à sécuriser la gestion des congés annuels. Il serait incompréhensible que la commune n'ait pas recours à ce nouvel outil.

c) Des reports de droits à congés annuels non justifiés

Les agents disposent normalement de 25 jours de congés annuels. Or, les fiches individuelles mentionnent pour de nombreux agents des droits à congés fixés au-delà de ces limites.

Cette situation tient tout d'abord au fait que les droits au titre de 2010 ont été fixés, pour la plupart des agents, sur la base d'un report de la totalité des droits à congés de 2009, soit un cumul de 50 jours au titre des deux années. Ce cumul perdure sur les exercices postérieurs. Interrogé sur la généralisation et l'importance de ces reports, le gestionnaire a indiqué ne pas avoir disposé de justificatifs sur la situation antérieure et s'être fondé sur les déclarations des agents.

Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus, la réglementation prohibe le report des congés annuels, sauf cas dérogatoires. Tout congé non pris selon les règles ou non transféré sur un compte épargne temps (CET) est perdu. Les importants reliquats observés (entre 45 jours et 86 jours en 2013) doivent faire l'objet d'un examen particulier et, s'ils sont justifiés, d'une procédure de résorption permettant à la commune de se conformer à la réglementation.

La situation résulte également de l'amalgame induit par le cumul des congés annuels et des jours de récupération. En effet de nombreux jours de récupération (jusqu'à 43 jours dans un cas pour 2012) viennent s'ajouter aux congés annuels pour certains agents. Il paraît difficile de concevoir qu'un agent ait pu, sur une année et dans le cadre réglementaire prévu, réaliser les 1 607 heures de travail (soit 35 heures hebdomadaires réglementaires) justifiant ses 25 jours de congés annuels et les nombreuses autres heures qu'il lui a été nécessaire d'effectuer pour justifier la récupération de 43 jours supplémentaires. Au demeurant, ces attributions sont rarement appuyées de justificatifs et semblent revêtir un caractère arbitraire. Dans le contexte de gestion de la commune de M'tsangamouji, la récupération en 2011 des heures effectuées en 2009 et 2010 en l'absence d'archive ou d'historique des congés suscite des interrogations.

Il conviendrait à l'avenir que la commune définisse de manière précise le temps de travail adapté selon la nature et les conditions d'exercice des missions de chacun et les modalités de dédommagement par voie de récupération des heures réalisées au-delà du temps prévu, soit sous la forme de journées RTT (réduction du temps de travail) qui pourront être gérées comme des congés annuels, soit sous la forme de récupération. Dans ce dernier cas, les heures effectuées doivent être appuyées des justificatifs et leur récupération doit être réalisée en cours d'année.

### 3. Les conditions de versement du supplément familial de traitement

#### a) La réglementation applicable

Le droit au supplément familial de traitement (SFT) est ouvert aux agents de la fonction publique territoriale au titre des enfants dont ils assument la charge effective et permanente à raison d'un seul droit par enfant. Il s'agit d'un accessoire obligatoire du traitement régi par l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 selon lequel « *les fonctionnaires ont droit après service fait à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement* ».

Son application est encadrée par le titre IV du décret n° 85-1148 du 24 octobre 1985 modifié qui réserve ce droit aux fonctionnaires ou stagiaires en position d'activité ou en détachement sur un emploi public ainsi qu'aux agents non titulaires de droit public rémunérés sur la base d'un indice, ce qui exclut par exemple les agents de droit privé (par exemple un contrat subventionné).

La circulaire NOR FPPA 9900133C du 9 août 1999 précise les modalités de calcul et de versement, notamment en cas de cessation de vie commune. Le SFT n'est versé qu'à un seul des époux lorsqu'il y a un couple de fonctionnaires ou d'agents publics.

Sur cette base, le service gestionnaire doit s'assurer que les versements effectués au titre du SFT respectent l'ensemble des critères fixés, d'autant que les versements doivent être déclarés dans le cadre du fonds de compensation du supplément familial de traitement.

#### b) Les justificatifs absents des dossiers ou incomplets

L'examen de la situation au sein de la commune de M'tsangamouji montre que le versement de ce complément de rémunération n'est pas réalisé dans les conditions minimales de fiabilité et de sécurité.

Les pièces justifiant les prestations ne figurent pas toujours dans les dossiers individuels de chaque agent concerné. Un contrôle rapide a montré que, lorsqu'elles y sont, elles ne sont pas toujours complètes. Parmi les situations irrégulières relevées on peut citer :

- des versements du SFT pour un nombre d'enfants supérieur à celui qui figure dans les pièces justificatives. Cela concerne neuf agents parmi les 11 bénéficiaires du SFT pour six enfants et plus ;

- des versements concernant des enfants dont l'âge excède la limite fixée ;

- des versements à un parent divorcé n'exerçant pas la charge parentale (enfant résidant avec l'autre parent dans l'hexagone) ;

Afin de sécuriser le versement de cet avantage familial, il convient que la collectivité s'assure de la situation familiale des agents au moyen d'une fiche complète de renseignements appuyée des justificatifs probants tels que la copie du livret de famille, un extrait de naissance, une attestation de l'employeur du second parent si celui-ci exerce dans le secteur public, une copie des actes relatifs à l'exercice de la charge effective du ou des enfants. Autant de pièces qui seront à classer par la suite dans le dossier de l'agent intéressé.

#### 4. Une mise à disposition irrégulière

L'article 61 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 dispose que la mise à disposition est la situation du fonctionnaire qui demeure dans son cadre d'emploi ou corps d'origine, est réputé y occuper un emploi, continue à percevoir la rémunération correspondante, mais exerce ses fonctions hors du service où il a vocation à servir.

Les conditions de la mise à disposition sont fixées par le décret n° 2008-580 du 18 juin 2008.

##### a) Une application très approximative de la réglementation

La commune de M'tsangamouji accueille un agent mis à disposition par le conseil général depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010. La réglementation établit différentes étapes dans la procédure de mise à disposition d'un agent territorial dont la première consiste en l'information préalable de l'assemblée délibérante de la collectivité gestionnaire. La date d'information des élus du conseil général n'est visée sur aucun document figurant au dossier de l'agent laissant un doute sur le respect de cette étape.

La deuxième étape concerne la conclusion, entre la collectivité et l'organisme d'accueil, d'une convention de mise à disposition définissant la nature des activités exercées par le fonctionnaire, ses conditions d'emploi, les modalités du contrôle et de l'évaluation de ses activités. La convention initiale a été signée, pour une durée de trois ans, par le président du conseil général et par le maire de M'tsangamouji le 26 février 2010, soit deux mois après la date de prise de service de l'intéressé.

Enfin, la nomination est prononcée par l'autorité territoriale investie du pouvoir de nomination après accord de l'intéressé et de l'organisme d'accueil dans les conditions définies par la convention précitée. Cet arrêté n'a pas été retrouvé dans le dossier de l'agent.

##### b) Des missions incompatibles avec la mise à disposition

La convention indique que l'intéressé sera placé sous l'autorité directe du maire afin d'exercer les fonctions de directeur de cabinet. Ses missions sont ainsi détaillées :

- Organisation des cérémonies, manifestations ;
- Etudes et analyses des politiques publiques ;
- Responsable du protocole ;
- Organisation et suivi des relations avec les représentants institutionnels ;
- Réalisation d'études générales, affaires d'intérêt local ;
- Gestion des relations avec les groupes politiques ;
- Suivi des relations avec les administrés ;
- Assure la représentation de l'élu ;
- Supervise la communication de la collectivité ;
- Suivi des travaux des commissions municipales ;
- Suivi des affaires administratives et juridiques.

Ces missions sont celles d'un collaborateur de cabinet et, à ce titre, sont incompatibles avec la situation de mise à disposition de l'agent.

Le fonctionnement du cabinet des maires est strictement réglementé. Selon les dispositions de l'article 110 de la loi statutaire du 26 janvier 1984 modifiée, l'autorité territoriale peut, pour former son cabinet, recruter librement un ou plusieurs collaborateurs et mettre fin à leurs fonctions de la même manière. Les modalités de recrutement et de rémunération des membres de cabinet, ainsi que leur effectif maximum, sont déterminés en fonction de l'importance démographique de la commune par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 modifié.

Les collaborateurs de cabinet occupent des emplois non permanents. Cela implique que lorsque cet emploi est occupé par un fonctionnaire, il ne peut l'être que par voie de détachement ou après mise en position de disponibilité de l'agent, ce dernier étant alors recruté en qualité d'agent non titulaire, position dans laquelle il n'acquiert pas de droit à la retraite au titre de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL).

Le principe de l'incompatibilité de la qualité de collaborateur de cabinet d'une autorité territoriale avec l'affectation à un emploi permanent dans cette collectivité retenu dans la réglementation rappelée ci-dessus permet de marquer une nette dissociation entre le cabinet d'une part et les services administratifs d'autre part, les missions de ces deux organes n'ayant pas les mêmes finalités.

La situation de l'agent du conseil général mis à disposition auprès de la commune de M'tsangamouji est par conséquent irrégulière.

#### c) Des errements dans la fixation de la rémunération

Par délibération du 24 janvier 2010, le conseil municipal de M'tsangamouji avait décidé de fixer le salaire de base de cet agent à 70 % de l'indice terminal du cadre d'emploi des attachés territoriaux - indice 658 - soit un montant mensuel de 3 049 € alors que celui-ci est, à compter de la date de recrutement (1<sup>er</sup> janvier 2010), au 3<sup>ème</sup> échelon de son grade à l'indice 389 correspondant à un salaire mensuel de 1 801 € environ.

La convention signée par les parties prévoit, conformément aux dispositions réglementaires, le remboursement de la rémunération de l'agent au conseil général sur la base de son grade ou emploi d'origine ainsi que les indemnités et primes qui y sont liées.

Au final la rémunération versée à l'agent sera celle que prévoit la convention de mise à disposition.

#### d) La décharge pour l'exercice d'un mandat syndical

Par un avenant du 6 février 2013, la commune et le conseil général ont reconduit pour une durée supplémentaire de trois ans la mise à disposition de l'intéressé dans des conditions inchangées par rapport à la précédente période.

Or, par arrêté du 15 mars 2013, le président du conseil général a accordé à l'agent le bénéfice d'une décharge partielle d'activité pour l'exercice d'un mandat syndical.

Dans ce domaine, la réglementation prévoit qu'un agent peut bénéficier d'une décharge partielle ou totale de service pour exercer une activité auprès d'une organisation syndicale existant dans son administration, c'est-à-dire qu'il peut être autorisé à consacrer tout ou partie de ses heures de travail à une activité syndicale.

Dans le cas observé, l'agent n'exerce pas son activité dans la structure administrative concernée. Ces nouvelles conditions remettent en cause l'étendue des fonctions de l'agent au sein de la commune et donc les conditions de prise en charge de sa rémunération. Ces nouvelles obligations ne peuvent être décidées de manière unilatérale par le seul employeur d'origine et doivent donner lieu à une modification de la convention de mise à disposition entre le conseil général et la commune ce qui n'a pas été le cas.

## e) Le remboursement au conseil général

Selon les termes de l'article 2 du décret précité relatif au régime de mise à disposition, « l'organisme d'accueil rembourse à la collectivité territoriale ou à l'établissement public d'origine la rémunération du fonctionnaire mis à disposition, les cotisations et contributions y afférentes, ainsi que les charges liées à la formation. En cas de pluralité d'organismes d'accueil, ce remboursement est effectué au prorata de la quotité de travail dans chaque organisme ».

Conformément à ce texte, la convention de mise à disposition établie entre le conseil général de Mayotte et la commune de M'tsangamouji prévoit effectivement le remboursement des rémunérations versées par l'employeur d'origine. Toutefois, jusqu'en 2012, la commune ne s'est pas conformée à cette obligation invoquant l'absence de titre de recettes émis par le conseil général.

En 2012, la commune a exécuté partiellement cette obligation, conformément à l'avis budgétaire n° B 12-10 de la chambre du 8 juin 2012. Toutefois, ce remboursement est resté partiel et n'a pas concerné les rémunérations servies au cours du premier semestre 2010 et celles de la période postérieure à mars 2012 ainsi que les charges patronales y afférentes.

## C. Synthèse de la gestion des ressources humaines

La gestion des ressources humaines selon les dispositions statutaires nationales peut être considérée comme naissante à M'tsangamouji avec la mise en place depuis à peine quatre ans des dossiers individuels des agents. L'inexistence d'un véritable service des ressources humaines et l'éparpillement des missions constituent des handicaps pour cette gestion marquée çà et là par des irrégularités. Le manque de qualification des personnels, essentiellement d'exécution, sont des points faibles que la commune doit rectifier.

**La chambre demande à la commune de mettre en place un service chargé de la gestion des ressources humaines notamment en faisant suivre à ses agents concernés les formations adéquates auprès du centre de gestion de la fonction publique territoriale et en utilisant, sans délai, l'outil de gestion intégrée acquis mais non encore exploité. (Recommandation n° 4)**

## VIII. La gestion des marchés publics

La commune de M'tsangamouji n'est entrée dans le champ d'application du code des marchés publics qu'à compter de l'année 2008<sup>4</sup>. Elle ne s'est dotée d'aucun guide de procédures et les réponses apportées à la chambre sont révélatrices d'une méconnaissance flagrante des règles de la commande publique.

Il semble que seules les opérations subventionnées et pour lesquelles des pièces justificatives sont nécessaires<sup>5</sup> sont inscrites dans une procédure de marché public.

La commune procède ainsi à une dichotomie entre les « achats concernant le fonctionnement » et les « marchés publics ». Pour ces derniers, elle précise que leur gestion est suivie par des cabinets extérieurs lesquels « recensent les besoins, rédigent les documents du marché, préparent et suivent les procédures de mise en concurrence, analysent les offres des candidats pour permettre à la commission d'appel d'offres ou au pouvoir adjudicateur de faire le meilleur choix possibles et assurent le suivi des travaux ».

<sup>4</sup> En application des dispositions du décret n° 2008-585 du 19 juin 2008 adaptant à Mayotte certaines dispositions du code des marchés publics.

<sup>5</sup> Sauf les marchés de fournitures scolaires à compter de l'exercice 2013.

La commune justifie cette situation non par une méconnaissance de la réglementation mais par l'existence de difficultés structurelles, à savoir l'absence de service dédié aux achats.

## A. Les « achats concernant le fonctionnement »

### 1. L'inexistence ou l'absence de procédures formalisées et l'accès aux outils

Les achats proprement dits sont organisés par chaque service utilisateur. A l'exception des marchés liés à la distribution des collations scolaires, lesquels paraissent suivre une procédure régulière en raison du financement majoritairement assuré par l'établissement en charge des allocations familiales à Mayotte, la commune de M'tsangamouji méconnaît totalement les règles de la commande publique : les commandes sont passées sur présentation de trois devis demandés par le service utilisateur.

L'intervention de plusieurs services dans la démarche d'achat implique une grande rigueur comptable. Celle-ci exige la mise en place de procédures et d'outils partagés entre les services financiers et les services acheteurs.

L'accès à l'outil de gestion comptable est réservé au service comptable qui centralise l'ensemble des actes de dépenses mais reçoit également des factures en dehors de tout bon de commande et doit procéder à la régularisation a posteriori par l'émission de ce document. Sur la période, des bons de commande réalisés à partir de carnets sont constatés.

Dans un contexte financier difficile, il serait de bonne gestion que le service financier conserve la maîtrise et le suivi des dépenses, soit en donnant l'accès de certains modules de l'outil « Max compta » aux services susceptibles d'intervenir dans la chaîne comptable, de manière à ce que l'ensemble des dépenses puisse être suivi par le logiciel, soit en prévoyant une procédure dans laquelle seul le service financier peut soumettre une commande à la signature du maire ce qui exclut de facto les bons de commande extraits de carnets. Les procédures comptables internes au service ainsi que celles liées aux relations avec les autres services « consommateurs » doivent être formalisées, diffusées et respectées.

### 2. Une erreur d'appréhension de la réglementation

La description par la commune de la méthodologie du recensement de ses besoins dénote une absence totale d'inscription des « achats concernant le fonctionnement » dans le champ d'application de la commande publique.

S'il ressort des comptes de gestion qu'aucun des besoins annuels en fonctionnement de la commune n'a dépassé le seuil d'application des procédures formalisées<sup>6</sup>, cet état de fait ne justifie en aucun cas le recours à une procédure de simple demande de devis réservée aux seuls achats dits de très petits montants, soit ceux inférieurs à 15 000 € par an depuis le 12 décembre 2011<sup>7</sup>.

comptes	2007	2008	2009	2010	2011	2012	moyenne / an
Fourniture d'entretien	2 873	11 871	20 203	6 000	5 549	6 344	8 807
fourniture de petit équipement	2 386	609	15 894	664	7 871	11 687	6 519
fournitures administratives	6 190	5 492	20 177	13 003	22 320	17 395	14 096
fournitures scolaires	107 261	14 105	99 699	29 042	42 035	58 970	58 519
entretien et réparations / bâtiments	119 688	101 663	2 620	41 278	24 915	-	48 361
entretien et réparations / voies et réseaux	116 966	164 744	78 661	148 461	27 059	-	89 315
entretien et réparations sur autres biens mob.	15 147	21 229	9 566	27 761	18 572	22 056	19 055

Source : Compte de gestion

<sup>6</sup> Soit 200 000 € ;

<sup>7</sup> Et fixé à 20 000 € entre le 21 décembre 2008 et le 1<sup>er</sup> mai 2010 puis à 4 000 € jusqu'en décembre 2011.

Un recensement précis des manquements, et donc des potentiels délits d'atteintes à la liberté d'accès et à l'égalité des candidats dans les marchés publics et les délégations de service public<sup>8</sup>, n'a pu être réellement effectué à défaut pour la commune d'avoir produit une nomenclature de fournitures et des services et en l'absence apparente de contrat pour la plupart des achats. Toutefois il semble évident que les achats de fournitures scolaires auraient dû, compte tenu des montants annuels en jeu, faire l'objet d'une procédure adaptée pour les années 2008 à 2012. Il en va de même pour les fournitures administratives pour les années 2009, 2011 et 2012.

Une telle organisation, et notamment la circonstance que les devis à l'origine de l'attribution du marché soient sollicités par le service utilisateur, sans contrôle manifeste du responsable financier, constituent un cadre largement ouvert aux tentatives de corruption, active et/ou passive, pour l'accès à la commande publique.

Au-delà de ces considérations de régularité, il est souhaitable que la commune structure ses besoins en fournitures, services et travaux selon des modalités lui permettant de procéder à des achats d'un montant suffisamment important pour bénéficier d'un effet de réduction des marges.

Selon la circulaire du 14 février 2012 relative au Guide de bonnes pratiques en matière de marchés publics que la commune soutient avoir pris comme base de référence :

*« Une définition précise du besoin est la garantie de la bonne compréhension et de la bonne exécution du marché. Elle permet de procéder à une estimation fiable du montant du marché.*

*Le choix de la procédure à mettre en œuvre est déterminé en fonction du montant et des caractéristiques des prestations à réaliser. C'est pourquoi il est indispensable de procéder, en amont, à une définition précise des besoins. De cette phase préalable essentielle dépend le choix de la procédure et la réussite ultérieure du marché.*

...

*Une bonne évaluation des besoins et, par suite, une définition très précise de ces besoins dans les documents de la publicité ne sont pas uniquement une exigence juridique. Elles sont, d'abord, une condition impérative, pour que l'achat soit effectué dans les meilleures conditions.*

....

*Pour être efficace, l'expression des besoins impose :*

*— l'analyse des besoins fonctionnels des services sur la base, par exemple, d'états de consommation ;*

*— la connaissance, aussi approfondie que possible, des marchés fournisseurs, qui peut s'appuyer, par exemple, sur la participation de l'acheteur à des salons professionnels ou sur de la documentation technique ;*

*— la distinction, y compris au sein d'une même catégorie de biens ou d'équipements, entre achats standards et achats spécifiques ;*

*— lorsqu'elle est possible, l'adoption d'une démarche en coût global prenant en compte, non seulement le prix à l'achat, mais aussi les coûts de fonctionnement et de maintenance associés à l'usage du bien ou de l'équipement acheté. »*

<sup>8</sup> Article 432-14 du code pénal : « punies de deux ans d'emprisonnement et de 30000 euros d'amende ».

Pour ce faire, la commune doit, au préalable, finaliser l'établissement d'une nomenclature de ses besoins<sup>9</sup>. Ce document doit lui permettre d'identifier les catégories de besoins fonctionnels de ses services, notamment d'identifier les possibilités de cumul entre les différents services, en tenant compte du marché local et donc de l'existence de prestataires susceptibles de répondre à chaque catégorie identifiée.

La commune pourra alors procéder à une évaluation de ses besoins et des achats correspondants dans un cadre pluriannuel afin tant d'augmenter les chances de bénéficier de réductions des marges, par l'effet de masse et par la sécurité offerte au titulaire du marché, que de sécuriser et stabiliser sa propre organisation par l'instauration de procédures d'approvisionnement lui économisant le renouvellement annuel des procédures de marché.

## B. Les opérations de travaux

Sur les exercices 2011 et 2012, les opérations de travaux lancées par la commune de M'tsangamouji ont porté respectivement sur des sommes de 759 133 € et 1 118 175 €.

### 1. Le recours à une solution très expédiente pour les marchés de maîtrise d'œuvre

Totalement dépendante des attributions de subvention, notamment de l'Etat, pour mener à bien ses opérations d'investissement, la commune, prenant acte de l'incapacité de ses agents à mettre en forme un dossier de demande de subvention susceptible d'aboutir, a décidé de solliciter directement les maîtres d'œuvre afin de leur proposer de monter lesdits dossiers, prestation dont la rémunération sera assurée, si la subvention est obtenue, au travers de l'attribution, sans mise en concurrence, du marché de maîtrise d'œuvre.

Au-delà des possibles mises en cause pénales susceptibles d'intervenir en raison de ce mode de fonctionnement et de l'irrespect global des règles de la commande publique, la commune, dont la capacité à suivre l'exécution des marchés de maîtrise d'œuvre est limitée en l'absence de service marché, se place dans une situation de dépendance totale vis-à-vis de ces prestataires, seuls deux ayant accepté, pour l'heure, de souscrire à cet « arrangement » : les sociétés ETG et Index Ingénierie.

Ces maîtres d'œuvre peuvent librement fixer le montant de leur rémunération pour amortir les coûts liés aux études n'ayant pas abouti à l'attribution d'une subvention, voire même, en l'absence de contrôle sur la bonne exécution des missions de maîtrise d'œuvre, mettre en place un système plus global d'attribution des marchés aux entrepreneurs de travaux.

Sur l'année 2012<sup>10</sup>, le montant des rémunérations attribuées à la société Index Ingénierie paraît très exagéré au regard des taux habituellement arrêtés entre 7 % et 13 %<sup>11</sup> et à la nature des opérations.

---

<sup>9</sup> La démarche semble avoir été initiée par une délibération n° 21/MJI/2010 du 28 février 2010.

<sup>10</sup> Seule année pour laquelle ce recoupement a pu être effectué du fait des productions incomplètes de la commune.

<sup>11</sup> Selon le Guide à l'intention des maîtres d'ouvrage publics pour la négociation des rémunérations de maîtrise d'œuvre publié la mission interministérielle pour la Mission Interministérielle pour la Qualité des Constructions Publiques.

## Chambre régionale des comptes de Mayotte

Intitulé des marchés	2012 Objet	Procédure		Montant des travaux €	Montant du marché de maîtrise d'œuvre €	taux de rémunération
		formalisée	adaptée			
Opération d'aménagement de la rue de l'école maternelle Chembényoumba				195 584	61 154	31%
lot 1	Mise aux normes d'une voirie	x		144 144	-	-
lot 2	Mise aux normes d'une voirie	x		51 440	-	-
Opération d'aménagement de la rue Zevougnou et la rue Bacar Tsimanda				694 179	98 262	14%
Lot 1	Mise aux normes de voirie	x		649 649	-	-
Lot 2	Mise aux normes de voirie	x		44 530	-	-
Opération de nomination et numérotation des rues				228 412	73 125	32%
Lot 1	Signalisation des rues	x		36 003	-	-
Lot 2A	Numérotation de maisons à M'tsangamouji	x		50 672	-	-
Lot 2B	Numérotation de maisons à Hembényoumba et Mliha	x		39 833	-	-
Lot 3	Signalétiques urbaines	x		39 983	-	-
Lot 4	Signalisation routière	x		14 967	-	-
Lot 5	Mobiliers urbains	x		46 954	-	-
TOTAL				1 118 175	232 541	21%

Source : Commune

## 2. L'impossibilité d'une réelle maîtrise d'ouvrage

Dans le cadre de ce système, la commune pourrait maintenir l'exercice de ses compétences de maître d'ouvrage à la condition de disposer de personnels capables d'exercer un réel contrôle des marchés de maîtrise d'œuvre. Or la commune a signalé qu'en dehors du suivi financier, à savoir le paiement des avances et des décomptes, elle ne dispose d'aucun dispositif de suivi, celui ayant été « totalement externalisé ».

Si, ainsi qu'elle le signale, les décisions d'attribution sont le fait de la commission d'appel d'offres et si elle procède à la signature des décisions relevant de sa seule compétence, elle ne peut être regardée pour autant comme exerçant totalement ses missions de maîtrise d'ouvrage en l'absence de suivi régulier de l'exécution des marchés. A titre d'illustration, la consultation des dossiers et contrats de marché n'a pu être effectuée lors de la visite sur place car le maître d'œuvre conserve l'intégralité de ces documents dans ses locaux.

## 3. Une démarche d'économie très discutable : la programmation des opérations d'investissement par étapes

Lorsque l'Etat décide de s'associer à la réalisation d'une opération structurante d'une commune mahoraise, sa participation est en principe limitée à 80% du montant de l'enveloppe financière nécessaire. Selon les entretiens menés, la commune de M'tsangamouji tire profit de la circonstance de ce que les décisions préfectorales portant attribution des subventions d'investissement ne comporte que le montant de la somme attribuée, et non que cette somme doit représenter 80 % du montant total de l'opération, en scindant la programmation desdites opérations de travaux en plusieurs étapes.

Tout d'abord le maître d'œuvre prépare un dossier de demande de subvention, dans les circonstances décrites ci-dessus, incluant une estimation prévisionnelle des travaux. Puis, après attribution de la subvention, il modifie le champ de l'opération, et par conséquent le montant prévisionnel des travaux, afin que ces derniers soient subventionnés à 100 %. Le déroulement de ces opérations n'a pu être constaté sur pièces du fait de l'absence de ces dernières dans les locaux de la commune et de leur non-communication malgré les demandes en ce sens.

Il arrive même que les fonds ainsi alloués ne soient pas totalement consommés par la réalisation de l'opération subventionnée en raison, selon la commune, du montant des offres des constructeurs. Cette dernière procède alors à la réaffectation de ces crédits<sup>12</sup> sur d'autres opérations de travaux.

Il y a lieu de s'interroger, eu égard au mélange des genres évoqué dans les deux points précédents sur le rôle du maître d'œuvre, sur les risques que ce dernier, en charge de la préparation du dossier de subvention, n'augmente fictivement le montant prévisionnel des travaux, lequel sert de référence pour le calcul de sa rémunération, d'une opération dont il assurera les opérations de maîtrise d'œuvre et dont il sait qu'elle ne sera réalisée qu'à hauteur du montant de la subvention ainsi obtenue.

**La chambre demande à la commune de procéder à la régularisation de sa fonction achat notamment :**

- **par la formation d'un ou plusieurs agents à l'achat public et à l'exercice de la maîtrise d'ouvrage publique ; (recommandation n° 5)**
- **par la finalisation de l'établissement de la nomenclature des besoins et la mise en place de procédure d'évaluation centralisées des besoins. (recommandation n° 6)**

---

Telles sont les observations définitives que la chambre régionale des comptes de Mayotte a souhaité porter à la connaissance de la commune.

---

<sup>12</sup> Voir par exemple les délibérations 21/MJI/2012 du 26 août 2012 et 32/MJI/2013 du 28 juillet 2013 portant réaffectation d'une somme de 262 125 € sur deux opérations.

## Chambre régionale des comptes de Mayotte

## ANNEXE

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Evol. 2011/2006	Evol. 2011/2010
DGF	1 220 853	1 259 663	1 246 319	1 234 638	1 242 005	1 274 989	4,43 %	2,66 %
Autres dotations, subv. et participations	610 885	1 031 449	975 986	1 132 647	1 748 957	1 538 698	151,88 %	-12,02 %
Produits des services et du domaine	0	0	0	11 299	19 501	33 161		70,05 %
Autres recettes								
<b>Produits de gestion (a)</b>	<b>1 831 738</b>	<b>2 291 112</b>	<b>2 222 305</b>	<b>2 378 584</b>	<b>3 010 463</b>	<b>2 846 848</b>	55,42 %	-5,43 %
Charges de personnel	932 310	1 147 111	1 171 384	1 547 606	1 859 275	1 917 380	105,66 %	3,13 %
Charges à caractère général	478 660	550 760	551 962	501 509	574 799	506 305	5,78 %	-11,92 %
Subventions	57 800	53 590	56 910	33 821	17 821	25 000	-56,75 %	40,28 %
Autres charges	372 081	450 366	415 994	435 270	497 994	508 270	36,60 %	2,06 %
<b>Charges de gestion (b)</b>	<b>1 840 851</b>	<b>2 201 827</b>	<b>2 196 251</b>	<b>2 518 205</b>	<b>2 949 889</b>	<b>2 956 956</b>	60,63 %	0,24 %
<b>Excédent brut de fonctionnement (a-b)</b>	<b>-9 113</b>	<b>89 285</b>	<b>26 054</b>	<b>-139 622</b>	<b>60 573</b>	<b>-110 108</b>	1108,28 %	-281,78 %
<i>Evol. Annuelle</i>		-1079,78 %	-70,82 %	-635,88 %	-143,38 %	-281,78 %		
Produits financiers	0	0	0	0	0	0		
Intérêts des emprunts	2 403	1 391	718	0	0	0	-100,00 %	
Produits exceptionnels	1 240	128 632	1 282	103 582	67 310	18 364	1380,85 %	-72,72 %
<i>dont subv. Invest. Transférées</i>	0	0	0	0	0	0		
Charges exceptionnelles	0	10 266	0	2 398	34 771	34 725		-0,13 %
Dotations aux Amort. et aux Prov.	6 001	0	19 774	31 024	25 043	25 399	323,25 %	1,42 %
Reprises sur Amortissements et Provisions	0	0	0	0	0	0		
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>-16 277</b>	<b>206 261</b>	<b>6 845</b>	<b>-69 462</b>	<b>68 069</b>	<b>-151 868</b>	833,03 %	-323,11 %
<b>CAF brute</b>	<b>-10 276</b>	<b>206 261</b>	<b>26 619</b>	<b>-38 438</b>	<b>93 112</b>	<b>-126 469</b>	1130,73 %	-235,83 %
Amort. du capital de la dette	17 023	11 096	11 762	0	0	0	-100,00 %	
<b>CAF disponible</b>	<b>-27 299</b>	<b>195 165</b>	<b>14 857</b>	<b>-38 438</b>	<b>93 112</b>	<b>-126 469</b>	363,27 %	-235,83 %
Dépenses d'équipement (réel)	1 825 788	1 349 215	1 231 879	1 058 684	1 000 131	1 317 757	-27,83 %	31,76 %
Dépenses d'équipement (ordre)	0	0	0	0	0	0		
Immo. financières (réel)	0	0	0	0	0	0		
Immo. financières (ordre)	0	0	0	0	0	0		
Autres dépenses (réel)	0	0	0	0	0	0		
<b>Dépenses réelles d'inv. (hors emp.)</b>	<b>1 825 788</b>	<b>1 349 215</b>	<b>1 231 879</b>	<b>1 058 684</b>	<b>1 000 131</b>	<b>1 317 757</b>	-27,83 %	31,76 %
<b>Dépenses d'inv. (hors emp.)</b>	<b>1 825 788</b>	<b>1 349 215</b>	<b>1 231 879</b>	<b>1 058 684</b>	<b>1 000 131</b>	<b>1 317 757</b>	-27,83 %	31,76 %
Capacité d'autofinancement disponible	-27 299	195 165	14 857	-38 438	93 112	-126 469	363,27 %	-235,83 %
FCTVA et subventions (réel)	1 028 517	1 164 854	953 794	1 603 680	517 740	1 047 878	1,88 %	102,39 %
Subventions (ordre)	0	0	0	0	0	0	0	0
Prod. des cessions et remb. créances (réel)	0	0	0	0	0	0	0	0
Produit des cessions (ordre)	0	0	0	0	0	0	0	0
Autres recettes (réel)	0	0	18 000	0	0	0	0	0
Autres recettes (ordre)	0	0	0	0	0	0	0	0
ICNE	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Financement propre disponible</b>	<b>1 001 218</b>	<b>1 360 019</b>	<b>986 652</b>	<b>1 565 243</b>	<b>610 851</b>	<b>921 409</b>	-7,97 %	50,84 %
Dépenses totales d'inv. (hors emp.) (a)	1 825 788	1 349 215	1 231 879	1 058 684	1 000 131	1 317 757	-27,83 %	31,76 %
Financement propre disponible (b)	1 001 218	1 360 019	986 652	1 565 243	610 851	921 409	-7,97 %	50,84 %
<b>Besoin/capa. de fint après rbst Dette (a-b)</b>	<b>824 571</b>	<b>-10 804</b>	<b>245 227</b>	<b>-506 558</b>	<b>389 280</b>	<b>396 348</b>	-51,93 %	1,82 %
Emprunts nouveaux de l'année (d)	0	0	0	0	0	0	0	0
Besoin ou capa. de fint après rbst Dette (c)	824 571	-10 804	245 227	-506 558	389 280	396 348	-51,93 %	1,82 %
<b>Variat. du fonds de roulement (d-c)</b>	<b>-824 571</b>	<b>10 804</b>	<b>-245 227</b>	<b>506 558</b>	<b>-389 280</b>	<b>-396 348</b>	-51,93 %	1,82 %
Encours de dette au 31/12	22 859	11 762	0	0	0	0	-100,00 %	
Fonds de roulement au 1er Janvier	40 663	-783 908	-773 104	-1 018 331	-511 773	-901 052	2315,90 %	76,06 %
<b>Fonds de roulement au 31 Décembre</b>	<b>-783 908</b>	<b>-773 104</b>	<b>-1 018 331</b>	<b>-511 773</b>	<b>-901 052</b>	<b>-1 297 401</b>	65,50 %	43,99 %
<i>en jours de dépenses de fonctionnement</i>	-142	-111	-143	-65	-97	-135	-4,87 %	38,88 %
<b>Besoin en fonds de roulement</b>	<b>-1 036 543</b>	<b>-1 252 461</b>	<b>-1 197 857</b>	<b>-810 068</b>	<b>-905 565</b>	<b>-1 332 908</b>		
<b>Trésorerie</b>	<b>252 635</b>	<b>479 357</b>	<b>179 526</b>	<b>298 296</b>	<b>4 513</b>	<b>35 508</b>	-85,95 %	686,76 %
<b>Dépenses totales de fonctionnement</b>	<b>1 991 598</b>	<b>2 511 595</b>	<b>2 570 182</b>	<b>2 845 078</b>	<b>3 341 959</b>	<b>3 464 823</b>		
<b>Recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>1 975 321</b>	<b>2 717 856</b>	<b>2 577 027</b>	<b>2 775 615</b>	<b>3 410 028</b>	<b>3 312 955</b>		
<b>Dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>1 985 597</b>	<b>2 511 595</b>	<b>2 550 408</b>	<b>2 814 053</b>	<b>3 316 916</b>	<b>3 439 424</b>		