

Monsieur le Président,

Par lettre du 14 mai 2002, j'ai porté à votre connaissance, conformément aux dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, le rapport d'observations définitives établi par la chambre régionale des comptes sur la gestion du département de la Réunion pour les exercices 1995 et suivants.

Dans le délai d'un mois, vous avez souhaité, par lettre du 11 juin 2002, apporter une réponse écrite à ces observations.

En conséquence, j'ai l'honneur de vous transmettre, ci-joint, le rapport d'observations définitives, complété de votre réponse.

En application de l'article L. 241-11 précité du code des juridictions financières, ce rapport doit être communiqué à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion. Il fait l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et est 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 trésorier-payeur général du département de la Réunion, en application de l'article R. 241-23 du code des juridictions financières.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Jean MOTTES

conseiller référendaire à la Cour des comptes

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION DU DEPARTEMENT DE LA REUNION

Exercices 1995 et suivants JUIN 2002

I. La situation financière du département

La période précédente avait été caractérisée par une reconstitution du fonds de roulement obtenue non seulement par une stabilisation des charges courantes mais surtout au prix d'une

réduction des dépenses d'équipement à compter de 1993.

Au cours de la période sous revue, la progression des dépenses de fonctionnement (+ 0,85 %) a été moindre que celle des recettes (+ 1,06 %), ce qui s'est traduit par une consolidation du résultat brut (+ 2,4 %). En revanche, la marge d'autofinancement courant a diminué et ne représentait que 2 % des produits de fonctionnement en 1998, contre 14,9 % pour les départements de même strate démographique. Cette diminution a notamment résulté du remboursement d'échéances exceptionnelles d'emprunts et du refinancement de certains encours.

A. Les opérations de fonctionnement

1) Les produits de fonctionnement

Les produits de fonctionnement sont restés globalement stables (+ 1,06 % par an sur la période 1995 à 1998), en raison des mécanismes d'indexation des dotations qui constituent la principale ressource du département. Toutefois, le niveau global de ces ressources était très élevé par rapport aux moyennes nationales et il était supérieur à la moyenne des autres départements d'outre-mer.

a) Les impôts directs

Le produit de la fiscalité directe est resté faible, ce qui s'explique par le niveau du potentiel fiscal du département et un recours modéré à la fiscalité, comparativement aux départements de métropole et même par rapport aux autres départements d'outre-mer. Le taux de mobilisation du potentiel fiscal était de

64 % en 1998. Les taux d'imposition n'ont pas été modifiés entre 1991 et 1998. L'augmentation du produit sur la période (+ 6,3 %) résulte de la seule progression des bases. La taxe professionnelle représentait à elle seule presque la moitié du total.

b) Les impôts indirects

Les impôts indirects ont constitué la seconde ressource du département (18,4 %), mais ont diminué à compter de 1998 en raison de la baisse de rendement de la taxe sur les tabacs et de la taxe sur les carburants. En revanche, les droits de mutation et les produits de la vignette étaient, eux, en progression.

c) Les transferts reçus

Les transferts reçus se composent des dotations globalisées allouées par l'Etat (dotation globale de fonctionnement et dotation générale de décentralisation) et de subventions et participations spécifiques (compensation des exonérations fiscales, subvention en matière d'aide sociale

notamment). Le département a reçu, à ce titre, 0,32 milliard d'euros (2,09 milliards de francs), ce qui représente 63,2 % du total des produits de fonctionnement, soit beaucoup plus que les autres départements métropolitains (environ 14 %) et les départements d'outre-mer (environ 31 % en Guyane, moins en Martinique et Guadeloupe).

La dotation globale de fonctionnement se décompose en deux dotations : la dotation forfaitaire qui représentait 30 % du total et la dotation de péréquation 70 %. Cette structure déséquilibrée des recettes de fonctionnement, déjà soulignée par le précédent rapport, n'a guère évolué.

2) Les charges de fonctionnement

Dans un contexte de progression limitée des ressources lié au pacte de stabilité, le département a affiché une volonté de maîtrise des dépenses courantes qui s'est traduite par une relative stabilisation de ces dépenses sur la période 1995 à 1998, à hauteur de + 0,85 % par an.

Le poste " autres charges de gestion courante " qui reflète les dépenses de " participations, allocations et subventions ", a constitué la première charge de fonctionnement. Il a progressé de 2 % sur la période.

Avec 69,06 M d'euros (453 MF) en 1998, soit 16,2 % du total des dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel sont restées stables, mais ont représenté en fin de période le double de la moyenne des autres départements de la strate.

L'allégement des charges financières a été confirmé avec une diminution de 6,7 % sur la période.

Les dépenses d'aide sociale qui, à elles seules, représentaient un peu plus de la moitié des charges de fonctionnement en 1998, ont enregistré une certaine stabilisation (- 0,7 %). Toutefois, ce poste a connu une nouvelle hausse en 1999. Avec une somme de 334,17 euros (2 192 F) dépensée par habitant en 1998, le département de la Réunion s'est situé au premier rang national pour les dépenses d'aide sociale par habitant, soit 52,2 % des dépenses réelles de fonctionnement. En 1995, ce même pourcentage était de 54,7 %, ce qui correspond à une certaine stabilisation. Ces dépenses ont augmenté de 0,23 milliard d'euros (1,5 milliard de francs) par rapport à la période précédente. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale est passé de 355 104 en 1995 à 370 190 en 1999 alors que ce chiffre avait été ramené à 300 532 en 1996 par la mise en place du nouveau règlement d'aide sociale. Toutefois, le nombre annuel des admissions s'est stabilisé.

B. Les opérations d'investissement

La période précédente avait été caractérisée par une baisse de ces dépenses à compter de 1993. Toutefois, le montant restait largement supérieur aux moyennes nationales. Globalement, les dépenses d'investissement ont augmenté de 5,7 % sur la période de 1995 à 1998. Néanmoins,

cette évolution a résulté avant tout de l'augmentation des remboursements de dettes (+ 16,9 %), notamment pour les exercices 1997 et 1998, et non de l'investissement réel.

Les dépenses d'investissement direct n'ont réellement progressé qu'à compter de 1998 (+ 6 % sur la période) en raison du retard pris dans l'avancement des travaux d'aménagement hydro-agricole de la zone ouest. A cause de ce programme, les dépenses d'équipement rural et agricole sont devenues le premier poste des dépenses d'investissement (21,2 % du total). Les dépenses relatives aux équipements scolaires (13,8 %) ont connu une forte progression alors que les subventions d'équipement versées ont diminué (-5,7 %), traduisant ainsi un rééquilibrage entre ces deux types d'intervention. Avec 0,20 milliard d'euros

(1,3 milliard de francs) en 1998, ces dépenses se sont situées largement au-dessus du niveau des moyennes nationales et des moyennes des autres départements d'outre mer.

A compter de 1996, les dépenses d'équipement ont fait l'objet d'une programmation pluriannuelle en vue d'un meilleur ajustement entre les prévisions et les réalisations, choix qui a abouti d'ailleurs à un meilleur taux de réalisation.

La proportion des emprunts dans le financement des investissements a progressé

(+ 5,4 %). Les subventions et participations ont été, en revanche, en diminution (- 15,7 %). Le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée ne représentait que 7,9 % des dépenses d'investissement en 1998, conséquence de la diminution des investissements directs à compter de 1995.

L'autofinancement, en diminution jusqu'en 1996, est remonté en 1998, mais ne représentait encore que 2 % des produits de fonctionnement, soit un taux inférieur aux moyennes nationales et aux moyennes des autres départements d'outre-mer.

C. La dette

La dette a été stabilisée à 0,40 milliard d'euros (2,6 milliards de francs), avec une diminution réduite de - 0,35 % par an en moyenne de 1995 à 1998. En revanche, le montant de l'annuité est en hausse de 7,30 % sur la période. Les exercices 1997 et 1998 ont donné lieu à remboursement in fine d'emprunts des années 1990 (10,67 M d'euros en 1997 et 8,84 M d'euros en 1998), remboursements dont la conséquence inévitable à court terme a été l'accentuation du taux d'endettement. Toutefois, en 1999, le taux a diminué et s'est aligné globalement sur les moyennes métropolitaines.

Les garanties d'emprunt sont passées de 245,44 M d'euros (1 610 MF), début 1995, à 221,05 M d'euros (1 450 MF), fin 1998. Au cours de l'instruction, le département a indiqué ne pas exercer de contrôle effectif sur l'utilisation des emprunts garantis, les contrats de prêts accordés par les

banques définissant clairement leur utilisation. Ces garanties concernaient d'abord les constructions de logements sociaux.

D. La trésorerie et le fonds de roulement

1) Le fonds de roulement

Le fonds de roulement s'est contracté (-15 %) sur la période. Il a représenté 27 jours de dépenses en 1998 contre 39 jours en 1997. Mais le niveau du solde moyen mensuel du compte de disponibilité a enregistré une hausse de 16 %. Il a représenté jusqu'à 21 jours de dépenses en 1997, ce qui a permis un raccourcissement du délai moyen de paiement (12 jours en 1998) et une diminution du stock moyen des mandats de paiement, d'un montant de 22,26 M d'euros (146 MF) en 1998.

Les créances à court terme sont passées de 140,25 M d'euros (920 MF) en 1995 à 80,95 M d'euros (531 MF) en 1998. Le volume des créances non recouvrées a légèrement diminué, évoluant de 30,79 M d'euros (202 MF) en 1995 à 30,03 M d'euros (197 MF) en 1998.

2) La ligne de trésorerie

Sur la période contrôlée, le département a eu recours à une ligne de trésorerie auprès du Crédit Local de France.

En application de la règle de l'annualité, toute ligne de trésorerie utilisée hors budget doit nécessairement être soldée avant la fin de l'exercice comptable, ou à défaut faire l'objet d'une inscription budgétaire. Cette prescription n'a pas été respectée en 1994, puisqu'un montant figurait en balance d'entrée 1995 au compte 569.

La circulaire du 22 février 1989 a par ailleurs défini les modalités des concours financiers à court terme aux collectivités locales et a précisé qu'une annexe du budget primitif de chaque exercice suivant la date de conclusion d'un contrat devait préciser les caractéristiques dudit contrat ainsi que l'utilisation faite de la ligne de crédit. Comme cette prescription n'a pas non plus été respectée, il n'a pas non plus été possible de vérifier la conformité de l'encours plafond.

3) Le portefeuille d'obligations

Le département disposait en 1998 d'un portefeuille d'obligations qui résultait du réemploi d'une indemnisation perçue après la nationalisation de la société d'énergie électrique de la Réunion. Les titres souscrits à l'origine ont été renouvelés en 1997 pour une valeur de 19,36 M d'euros (127 MF). Ces placements produisaient des produits financiers annuels de plus de 0,76 M d'euros (5 MF).

Selon l'article 15 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 et l'article 43 du décret n° 62-1587 du 29 décembre 1962 " les fonds des organismes publics autres que l'Etat sont déposés au Trésor sauf dérogations autorisées par le ministère des finances ". Les dérogations admises par la circulaire interministérielle du 5 mars 1926 distinguent les placements budgétaires des placements de trésorerie. Les placements budgétaires sont autorisés exclusivement à partir de fonds provenant de libéralités ou de legs ou de ceux provenant de l'aliénation d'éléments du patrimoine acquis par libéralités ou legs. La preuve de l'origine des éléments aliénés doit être apportée.

En l'occurrence, il ne s'agit ni de dons ni de legs ou libéralités. De plus, il n'est pas dans la vocation d'une collectivité territoriale de procéder à des placements financiers. La chambre considère qu'il eut été plus approprié de consacrer ces sommes à la réduction de la dette ou au financement des investissements.

II. Les aspects budgétaires et comptables

A. Les budgets annexes

Le département dispose de sept budgets annexes : le foyer de l'enfance de Sainte-Marie, le foyer de l'enfance de Terre Rouge, le laboratoire départemental, l'imprimerie départementale, le centre informatique départemental, le laboratoire vétérinaire et les thermes de Cilaos. Il a cependant été observé l'absence de budget annexe pour le service des transports, en dépit de l'arrêté interministériel du 19 août 1988, qui a rendu applicable dès l'exercice 1989, à l'ensemble des services publics à caractère industriel et commercial, le plan de compte défini par l'instruction M 4. La chambre note qu'une telle pratique permet d'individualiser les comptes et relève ainsi d'un souci de bonne gestion.

B. Les immobilisations en cours

Avec un montant de 179,89 M d'euros (1 180 MF) à la clôture de l'exercice 1998, les " immobilisations en cours " représentaient une masse assez importante. Les travaux de bâtiments en cours s'élevaient, pour leur part, à 151,99 M d'euros

(997 MF), soit 54,01 % des bâtiments comptabilisés à l'actif. Les travaux de voies et de réseaux étaient, quant à eux, de 212,82 M d'euros (1 396 MF), soit 58,2 % des voies et réseaux comptabilisés à l'actif. Ces proportions ont été en augmentation constante à partir de 1992.

Aucune opération de transfert sur les comptes d'imputation définitive au titre des voies et réseaux n'a été réalisée sur la période 1995 à 1998. On peut en conclure que les opérations de transfert des opérations d'investissement dans les comptes d'imputation définitive à l'achèvement des travaux ne sont pas réalisées ou que les travaux d'investissement engagés n'ont pas été achevés. Dans ces conditions, les amortissements ne sont pas effectués, ce qui nuit à la sincérité budgétaire. La chambre a cependant pris acte de la volonté du département de faire procéder à

une régularisation de ces opérations.

C. L'état de l'actif

1) Les travaux pour le compte de tiers

Au compte 237 " travaux pour le compte de tiers ", des sommes importantes, d'un montant total de 17,53 M d'euros (115 MF), sont inscrites et certaines sont même assez anciennes. Il s'agit essentiellement d'aides à l'amélioration de l'habitat qui, a priori, auraient dû figurer en section de fonctionnement. La rubrique " travaux pour le compte de tiers " ne doit être utilisée en effet que pour des travaux que le département réalise au profit de maîtres d'ouvrage extérieurs et qui deviennent la propriété de ces derniers après leur achèvement. Le payeur départemental a confirmé qu'il existe toujours des sommes imputées aux diverses subdivisions du compte 237. Il a précisé que les dépenses de cette nature sont désormais imputées au compte 130 " subvention d'équipement " au lieu du 237, ce compte faisant ensuite l'objet d'un amortissement sur cinq ans de sorte que les aides sont, en définitive, supportées par la section de fonctionnement. La chambre en prend donc acte.

2) La tenue de l'inventaire des ouvrages

Conformément à l'instruction M 51, l'état des biens meubles et immeubles est obligatoirement annexé au budget de l'exercice. Toutefois, en ce qui concerne certains musées départementaux, l'inventaire physique complet et actualisé n'a pas été réalisé. Le département a précisé que ces inventaires seraient désormais complétés et actualisés.

D. Les avances de trésorerie

L'article 182 du code de la famille et de l'aide sociale dispose que le département accorde obligatoirement des avances sur recettes d'aide médicale aux établissements publics et privés d'hospitalisation lorsque ces recettes dépassent un seuil fixé par décret. Ces avances sont inscrites au compte 408 " avances aux établissements hospitaliers ". L'avance est récupérée en cours d'année sur le montant des règlements à effectuer au titre des facturations du quatrième trimestre. De même, le département a la possibilité de verser une avance de démarrage aux établissements et services à caractère social et médico-social recevant des bénéficiaires de l'aide sociale.

Le département de la Réunion a largement utilisé cette possibilité d'avances. Celles-ci ont d'ailleurs été imputées au compte " 517 " au lieu du " 408 ". Le payeur départemental a expliqué cette imputation par le fait que le département a souhaité que ces avances à court terme soient transformées en avances permanentes. Ces imputations, qui sont contestables puisqu'il s'agit normalement d'avances à court terme, auraient dû figurer à des comptes budgétaires, tel que le compte 25, lorsqu'il s'agit d'avances permanentes. En outre, ces avances n'ont pas donné lieu à

établissement d'une convention prévoyant un remboursement. Au 31 décembre 1998, le solde du compte 517 était de 1 017 295,42 euros (6 673 020,50 F).

Certaines avances, pour un montant de près de 0,7 M d'euros (4,5 MF) au total, ont été remboursées en totalité suite à l'intervention de la chambre avec le concours du payeur départemental.

Les autres avances accordées, soit 337 084,06 euros (2 211 126,50 F), représentaient des avances faites à des hôpitaux publics ou privés et à des centres socio-éducatifs ou encore à des garderies. Certains de ces établissements ont disparu. Les garderies de Saint-Paul ont été mises en liquidation judiciaire en 1996, alors que l'avance avait été accordée sans convention, sans garantie et sans inscription budgétaire. Les hôpitaux concernés ont fait l'objet de regroupements. Le payeur départemental a indiqué ne pas avoir trouvé trace de l'origine de ces opérations et ne détenir aucun document relatif à ces opérations. Le précédent rapport avait déjà souligné que l'absence de convention rendait problématique le recouvrement de ces créances. Le solde de ce compte au

31 décembre 1994 était de 1 165 472,74 euros (7 645 000 F). Il a donc très peu évolué entre 1994 et 1998. Entre 1996 et 1999, aucune régularisation n'est intervenue.

Les avances prélevées sur la trésorerie du département, bien que destinées à réguler la trésorerie des établissements hospitaliers dont le département était par ailleurs débiteur au titre de l'aide sociale, n'ont pas été remboursées. Il s'agissait donc de créances à court terme qui ont pris un caractère permanent et sont devenues des créances à long terme, sans que cette transformation ne se soit traduite sur le plan budgétaire et comptable. Il conviendrait que ces sommes figurent au budget ou soient remboursées. Il est, en effet, anormal que des sommes aussi importantes soient seulement retracées sur des comptes de créances à court terme, sans traduction budgétaire, avec pour conséquence de grever la trésorerie du département.

Le département a déclaré que les avances effectuées s'inscrivaient dans un cadre légal dont la finalité était de permettre la régulation de la trésorerie des établissements en cause, que le recouvrement des avances les plus importantes a été d'ores et déjà assuré, et que, pour le reste, il a été procédé aux inscriptions budgétaires dans le cadre de la décision modificative n° 2 dont le vote est intervenu le 30 octobre dernier. La chambre prend donc acte de ces mesures positives.

III. La gestion du patrimoine

A. Situation générale

Le patrimoine immobilier était constitué de quatre cent quarante-huit établissements en 1998. Les collèges en constituaient la part principale, avec

75 % des bâtiments. Les bâtiments départementaux et les bâtiments médico-sociaux y concourent respectivement à hauteur de 16 % et 9 %.

Malgré l'importance de ce parc immobilier, les besoins ne sont pas couverts et le département doit recourir à de nombreuses locations qui, en 1998, se sont ainsi élevées à 0,87 M d'euros (5,7 MF). Ces insuffisances peuvent s'expliquer par les nombreuses mises à disposition ou locations de ses propres immeubles consenties par la collectivité.

Ces dernières années, le département a toutefois souhaité réduire le parc des locaux loués, optimiser l'usage de ses propriétés et régulariser les conventions d'occupation par des tiers (délibérations du 14 avril 1994 et du 25 juin 1996).

Un travail en profondeur a semble-t-il été entrepris depuis près de trois ans, visant à appliquer des modes de gestion pratiqués dans le secteur immobilier privé ou public. Malgré tout le fichier des établissements, en cours de création, ne dispose pas encore de l'ensemble des informations nécessaires à une gestion optimale. Le fichier du foncier non bâti, demande, pour sa part, à être constitué quasiment dans son intégralité. Selon le département, ces tâches seront poursuivies et consolidées dans les mois à venir, notamment dans le cadre de la mise en place de la M52. Enfin, la chambre relève que des orientations stratégiques ont été adoptées dans ce domaine au travers de schémas directeurs immobiliers.

B. Les logements de fonction

Les logements de fonction, accordés en nombre important par le département, ont contribué en partie à l'accroissement du patrimoine immobilier départemental. Nombre de ces attributions sont cependant contestables.

1) La réglementation

L'attribution de logements de fonction est prévue par l'article 14 de la loi

n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale, complétée récemment par la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999.

Les collectivités locales peuvent accorder des logements de fonction pour " nécessité absolue de service " à leurs agents, lorsque ces attributions de logement se justifient par les fonctions exercées, dans le cas où un agent ne peut accomplir normalement son service sans être logé dans les bâtiments où il doit exercer ses fonctions, comme cela peut être le cas pour un gardien. Cette référence à l'article R. 94 du code du domaine de l'Etat invoquée jusqu'à présent par la jurisprudence a été reprise, par le législateur, dans l'article 79 paragraphe 2 de la loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 précitée.

Des logements peuvent également être accordés par simple " utilité de service " quand l'attribution du logement présente un intérêt certain pour la bonne marche du service. Dans ce cas, l'attribution du logement donne lieu à la perception d'une redevance auprès du bénéficiaire, redevance que le Conseil d'Etat a fixée comme ne pouvant être inférieure à 42 % de la valeur locative du bien.

La mise en oeuvre de ces concessions de logement nécessite une décision de principe des organes délibérants de la collectivité fixant la liste des emplois pouvant bénéficier d'un logement de fonction pour " nécessité absolue de service " ou d'un logement pour " utilité de service " ainsi que les avantages liés au logement (eau, électricité, téléphone...). En dernier lieu, des arrêtés individuels d'affectation doivent préciser les noms et grades des bénéficiaires.

2) Les logements attribués à des fonctionnaires ou assimilés

a) Les décisions d'attribution

Sur la période contrôlée, l'attribution des logements de fonction aux agents du département a reposé sur une décision du bureau du conseil général en date du

5 octobre 1988, confirmée par une délibération du 27 mars 1991. Cette délibération n'a pas fait de distinction entre la nécessité absolue de service et l'utilité de service. Elle a accordé à l'ensemble des bénéficiaires la nécessité absolue de service, c'est-à-dire la gratuité totale du logement. Elle a seulement distingué certains emplois qui bénéficiaient de la gratuité totale des fluides, alors que d'autres ne bénéficiaient que de la gratuité de l'eau et de l'électricité.

Certaines de ces attributions répondaient bien à la nécessité absolue de service (gardiens de divers édifices du département et certains gestionnaires). En revanche, des attributions ont été accordées sur les mêmes lieux aux responsables de sites ou services alors que ces établissements ou édifices disposaient déjà d'un gardien (archives, laboratoire vétérinaire, musée Villèle).

La chambre a aussi relevé l'existence d'un logement de fonction à plusieurs kilomètres du lieu de travail des agents concernés. Une décision individuelle d'affectation, relative au conservateur du Musée Léon Dierx, a d'ailleurs été annulée par le tribunal administratif de Saint-Denis le 4 février 1998. La chambre a également noté, par exemple, l'attribution au directeur d'une agence située à Saint-Denis d'un logement de fonction sis à Saint-Paul.

De plus, certaines attributions n'ont pas donné lieu à une décision du conseil général. Celle-ci n'est intervenue que par une délibération des 25 et 26 juin 1999.

En réalité, ces attributions de logements de fonction étaient sans lien avec la réalité des emplois, mais relevaient davantage d'une politique de recrutement des cadres du département. C'est ainsi

qu'en sus du directeur général et des directeurs généraux-adjoints des services, les directeurs et directeurs-adjoints de cabinet et les directeurs de service ont tous bénéficié d'un logement de fonction, soit au total vingt-cinq cadres de direction.

Ce n'est qu'à partir de juillet 1999 que la loi a permis l'attribution d'un logement de fonction, pour les seuls directeurs généraux et directeurs généraux-adjoints des services départementaux.

Au cours de la période contrôlée, les arrêtés nominatifs individuels, qui auraient dû mentionner les conditions fixées par l'assemblée délibérante et préciser les obligations imposées au fonctionnaire en contrepartie du logement de fonction, n'ont pas été établis.

Cependant, le département a récemment indiqué que ce système avait finalement été entièrement corrigé à partir du 1er janvier 1999. Ainsi, au terme de l'instruction, n'étaient plus concernés que le directeur général des services et les directeurs généraux-adjoints, en application des dispositions de la loi de 1999. Le département a de plus déclaré, d'une part, qu'il sera dorénavant procédé, conformément à la réglementation, à la prise d'un arrêté individuel et nominatif indiquant de manière précise la nature des avantages accordés et, d'autre part, que ces avantages donneront lieu aux déclarations fiscales exigées. La chambre prend bonne note de ces mesures.

b) Les locations de logements de fonction à des agents du département

Le cadre plutôt large d'attribution de logements de fonction a amené, dans un premier temps, le département à acquérir et entretenir un nombre important de villas privatives ou à en louer. Dans un second temps, le conseil général a imaginé un système original consistant à louer le logement dont l'agent est propriétaire et à le lui attribuer comme logement de fonction. Ainsi, par une décision de la commission permanente du 15 novembre 1995, il a été attribué des concessions de logement à divers directeurs de service, alors qu'il s'agissait de leur propre habitation. Neuf agents de direction ont ainsi loué leur propre habitation entre 1994 et 1996 au département pour des loyers s'échelonnant de 937,56 euros (6 150 F) à 1 250,08 euros (8 200 F).

3) L'attribution de logements à des élus

Deux logements de fonction ont été attribués à des élus du conseil général. Pourtant, l'attribution de logements de fonction par les collectivités n'est prévue expressément que pour les agents des collectivités et en aucun cas pour les élus. Les indemnités de fonction qui leur sont allouées en application du code général des collectivités territoriales ont notamment pour objet de compenser les dépenses diverses que ces élus engagent pour l'exercice de leur mandat.

La première attribution d'un logement au bénéfice d'un élu du département, président par intérim, a été réalisée du 1er février 1994 au mois de novembre 1994 par la location d'une villa sur la côte ouest de l'île. Les meubles qui garnissaient la villa appartenaient au conseil général. Cette attribution n'était prévue par aucune délibération de principe. Le conseil général a seul pouvoir

pour autoriser les baux engageant le département. Toutefois, cette compétence a été déléguée à la commission permanente par décision du 4 avril 1994. Mais le bail a été signé par un agent du département.

Une seconde attribution interviendra, à la suite cette fois-ci d'une décision de la commission permanente du 4 mai 1994, au profit d'un autre élu, par la location d'un appartement à Saint-Denis, avec gratuité des abonnements et consommations de fluides. Dans sa séance du 12 juillet 1995, la commission permanente a autorisé la réalisation d'une installation téléphonique et la souscription d'un abonnement au nom du département au domicile personnel de cet élu, dans le sud de l'île. Cette attribution n'a pas été reprise dans la délibération de principe du conseil général des 25 et 26 juin 1999.

4) Les frais relatifs aux logements de fonction

Le département a pris en charge les consommations d'eau, l'entretien des jardins et piscines ainsi que la taxe d'enlèvement des ordures ménagères des logements de fonction.

La chambre a pris note des déclarations du département selon lesquelles ces avantages, qui représentent un complément de rémunération, donneront lieu à des déclarations fiscales.

Par ailleurs, certains directeurs de service ont disposé de personnels de maison, employés du département, pour l'entretien de leur logement. Cette pratique n'avait aucune base légale.

C. Les travaux sur les immeubles loués

Sur la période contrôlée, le département a financé des travaux incombant normalement au propriétaire et représentant des investissements pour la plupart irrécupérables.

C'est ainsi que la chambre a relevé un nombre important de mandatements relatifs à une villa de location, transformée en bureaux par des travaux réalisés par le département pour un montant d'environ 45 734,71 euros (300 000 F) en 1995, suite à une décision de la commission permanente du 22 mars 1995. L'imputation de ces travaux a été réalisée en section d'investissement, au compte 237 "travaux pour le compte de tiers", imputation provisoire qui n'a pu être régularisée comme cela a déjà été signalé ci-dessus. A la suite de ces travaux, un nouveau bail a été passé, avec effet rétroactif sur sept mois, pour un loyer en augmentation de plus de 914,69 euros (6 000 F).

Le conseil général a également fait réaliser des travaux de remise en état et de réhabilitation pour un montant de 2,44 M d'euros (16 MF) sur l'immeuble situé rue Gauthey à Paris et appartenant au CNARM. Ces travaux ont été effectués sur le fondement d'un bail à construction devant permettre au département d'être propriétaire de l'immeuble. Ce n'est qu'en novembre 2000 que le département a entamé une procédure d'achat pour une partie des locaux (les trois étages

supérieurs) pour un montant de 1,20 M d'euros (7,9 MF). On peut s'interroger sur les conditions dans lesquelles cette acquisition a pris en compte les travaux préalablement réalisés. On constate que les travaux réalisés figuraient toujours à l'état de l'actif du département pour un montant de 3,96 M d'euros (26 MF) en 1998.

Par ailleurs, par convention en date du 22 octobre 2000, l'Etat, la région et le département ont décidé de la création de l'Agence de gestion des initiatives en matière européenne (AGILE). La chambre a constaté que le département a pris en charge l'aménagement des locaux de l'AGILE en réalisant une nouvelle fois des travaux sur un immeuble loué.

D. Le parc automobile

Au 31 décembre 1997, le département disposait de six cent dix-huit véhicules, soit un ratio d'environ un véhicule pour trois agents. Le département n'a pu indiquer le nombre de véhicules acquis en renouvellement du parc et les services concernés sur la période 1995 à 1998, ni fournir l'évolution de la répartition des véhicules depuis 1998.

1) L'affectation de véhicules

L'utilisation des véhicules du département a été définie par une note de service du 1er mars 1995. Cette note prévoit trois types d'affectation pour les

véhicules :

- le véhicule de fonction, avec affectation nominative et permanente, dont les bénéficiaires sont les élus délégués ou responsables de commissions spécialisées, les directeurs généraux, et les chargés de mission et collaborateurs de cabinet ;

- le véhicule de service " Plus ", qui " peut être utilisé en dehors du strict cadre professionnel en raison des obligations du fonctionnaire qui en

bénéficie " ; cette affectation a concerné une grande majorité des responsables de service (quarante-sept sont dénombrés par la note) ;

- le véhicule de service proprement dit.

L'attribution de véhicules de fonction par les collectivités n'est prévue expressément que pour les agents des collectivités. Les indemnités de fonction qui sont allouées aux élus locaux en application du code général des collectivités territoriales ont notamment pour objet de compenser les dépenses diverses que ces élus engagent pour l'exercice de leur mandat.

En ce qui concerne les collaborateurs de cabinet, l'article 9 du décret du

16 décembre 1987 a précisé que le statut de ces agents ne donne droit à la perception d'aucune rémunération accessoire, à l'exception des frais de déplacement. L'état annexe du compte administratif 1997 recense trente-deux véhicules affectés au cabinet.

Enfin, la notion de véhicule de service " Plus " n'a pas de fondement juridique.

Les locations de véhicules au profit des élus et des membres du cabinet ont été importantes. En 1998, un montant de 39 747,53 euros (260 726,73 F) a été réglé, auquel s'ajoute un reste à payer de 42 845,95 euros (281 051 F), soit un total supérieur au seuil de passation des marchés publics.

Les agents bénéficiaires d'un véhicule de fonction ont également disposé d'une carte de paiement pour le carburant.

Si aucune décision relative aux bénéficiaires de voitures de fonction n'a pu être fournie sur la période 1995 à 1998, le département a cependant déclaré qu'à la fin de l'année 2000 ces pratiques avaient été supprimées pour les fonctionnaires à la faveur d'un remaniement du régime indemnitaire. Les véhicules de fonction sont désormais attribués aux seuls agents occupant un emploi fonctionnel. En ce qui concerne les élus, le Président dispose d'un véhicule particulier, et les Vice-Présidents de véhicules destinés à leur faciliter l'accomplissement de leurs missions.

Ces avantages en nature, au sens du code général des impôts, n'ont fait l'objet d'aucune déclaration de la part du département. Selon les articles 86 et 87 du code général des impôts, les employeurs sont en effet tenus de fournir à l'administration fiscale et aux organismes de sécurité sociale le détail des traitements, émoluments, salaires et rétributions imposables, incluant les avantages en nature. Il est donc souhaitable que le département incorpore, à l'avenir, ces avantages aux fiches de paye des agents bénéficiaires.

2) Le contrôle de l'utilisation des véhicules

Jusqu'en décembre 2000, le contrôle de l'utilisation des véhicules n'était pas assuré par la tenue de carnets de bord. Si un carnet était prévu pour les véhicules de service, la tenue de ce document était aux dires même du département " aléatoire ". Aucune vérification n'a été faite pour s'assurer que les agents, pour qui l'utilisation privative du véhicule était possible, avaient contracté une assurance complémentaire pour le transport de tiers. Outre les véhicules de fonction " officiels ", nombre de véhicules de service étaient conservés par les agents à l'issue de la période de travail.

Le département a précisé que, depuis la fin de l'année 2000, des contrôles sont désormais effectués afin de s'assurer que chaque responsable veille à l'application des nouvelles directives. L'usage privatif des véhicules pouvant néanmoins se retrouver au domicile de certains agents dans les cas d'astreinte et de remisage autorisés est proscrit et les agents dûment avertis. De

plus, toujours selon le département, les approvisionnements en carburant se font désormais par une carte affectée à chaque véhicule. La chambre prend acte de ces nouvelles dispositions.

IV. La gestion du personnel

L'effectif du conseil général était de deux mille cent soixante-seize agents au

31 décembre 1998, ce qui représente un volume budgétaire de dépenses de

73 598 742,14 euros (482 776 101 F) affectés à hauteur de :

- 72 306 140,80 euros (474 297 192 F) aux rémunérations,
- 540 613,94 euros (3 546 195 F) aux frais de déplacements dans le département,
- 97 734,46 euros (641 096 F) aux frais de transports hors département,
- 654 252,96 euros (4 291 618 F) aux frais de formation professionnelle.

Cet effectif est réparti de la façon suivante :

- catégorie A : 13 % (soit deux cent quatre-vingt-huit agents),
- catégorie B : 31 % (soit six cent soixante-quinze agents),
- catégorie C : 56 % (soit mille deux cent treize agents).

Le personnel est composé à plus de 90 % de titulaires.

Il est à noter que ces dépenses de personnel, exprimées en euros par habitant, représentent le double de la moyenne de la strate (départements de 500 000 à

1 million d'habitants).

A. Le régime indemnitaire

Par délibérations des 3 et 4 décembre 1991, 4 et 5 juin 1992 et 10 et 11 juin 1993, le département a fixé le régime indemnitaire de ses agents pour la période contrôlée. Les indemnités horaires de travaux supplémentaires étaient prévues pour des montants en francs et non pas selon un nombre d'heures maximum. Les bulletins de paye ne mentionnaient d'ailleurs que le montant global à payer au titre des heures supplémentaires, ce qui ne pouvait tenir lieu d'état de liquidation et aboutissait à une forfaitisation, procédé irrégulier, des indemnités horaires de travaux

supplémentaires.

Le département a indiqué que la délibération des 12 et 13 octobre 2000 avait permis de procéder à une refonte du dispositif, corrigeant les irrégularités ou anomalies existant antérieurement.

B. Les indemnités de logement

A compter de janvier 1997, le département a versé à un certain nombre de ses agents une indemnité de logement pour des montants s'échelonnant de 991,53 euros (6 504 F) à 1 652,70 euros (10 841 F). Le versement de ces indemnités faisait suite à la renonciation à la pratique de la location aux agents de leur propre logement.

Il résulte des dispositions de l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 que les seules indemnités auxquelles peuvent prétendre les fonctionnaires territoriaux sont celles qui ont été instituées par un texte législatif ou réglementaire. Les deux seuls régimes permettant l'attribution d'indemnités de logement sont ceux des sapeurs pompiers et des instituteurs. Le versement d'une indemnité forfaitaire de logement indexée ne repose sur aucune base légale ou réglementaire et est donc irrégulière. En outre, aucune des délibérations du conseil relatives au régime indemnitaire n'a déterminé le principe et les modalités d'attribution et de calcul de cette indemnité.

C. Les logements de fonction et les indemnités forfaitaires et horaires de travaux supplémentaires

En application de l'article 2 du décret n° 68-580 du 19 juin 1968, les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires ne peuvent être versées aux agents logés gratuitement par nécessité absolue de service.

Or la chambre a constaté que sur la période contrôlée de telles indemnités ont été versées à des agents du département bénéficiant d'un logement pour nécessité absolue de service : un responsable de la représentation permanente à Paris, deux conservateurs de musée, le gardien d'un musée et un gardien des archives départementales.

D. L'indexation des rémunérations des personnels

Les fonctionnaires territoriaux en activité à la Réunion bénéficient d'une majoration de traitement de 35 % instituée par l'article 3 de la loi du 3 avril 1950, complétée par les décrets du 22 décembre 1953 et du 15 mars 1957 et d'un index de correction (1,138) institué par le décret du 11 janvier 1949 modifié par le décret du 6 septembre 1979.

Ces majorations ont pour objet de garantir aux fonctionnaires en service dans les départements d'outre-mer un pouvoir d'achat équivalent à celui de leurs homologues en métropole. Le bénéfice de ces majorations ne peut être appliqué aux agents n'exerçant pas leurs fonctions dans le

département.

Pour autant, un attaché territorial et un rédacteur territorial, affectés à la représentation permanente du département à Paris, ont bénéficié de la prime de vie chère et de l'indexation sur leur salaire.

E. Les collaborateurs de cabinet

Les attributions de logement de fonction aux collaborateurs de cabinet ne sont toujours pas autorisées. Pour autant, certains collaborateurs de cabinet ont bénéficié de logements de fonction et des avantages afférents. L'un d'entre-eux, déjà logé par ailleurs, a perçu une indemnité de logement mensuelle d'un montant de 1 245,34 euros (8 168,90 F) de janvier 1997 à décembre 1998.

La plupart des membres du cabinet a également bénéficié de véhicules de fonction comme en atteste l'état des véhicules 1997. Cette attribution contredit aussi l'article 9 du décret du 16 décembre 1987.

F. La mise à jour du régime indemnitaire

Par une délibération des 9 et 10 juin 2000, le département a mis en place deux nouvelles primes : l'indemnité d'exercice de mission des préfectures et l'indemnité spécifique de service.

L'ensemble des dispositions a été repris pour chacune des filières par une nouvelle délibération des 12 et 13 octobre 2000.

Cette délibération dispose que la création de l'indemnité d'exercice de mission des préfectures " permet en outre une meilleure prise en compte des responsabilités qui incombent aux personnels assurant des fonctions d'encadrement, de compenser la suppression des véhicules mis à disposition ". On relève

également : " En contre partie il sera procédé, dès le 15 octobre 2000, à la restitution des véhicules mis à disposition. Des contrôles seront effectués et le non-respect des directives en la matière, outre les sanctions, entraînera le non-versement des primes en cause ".

Le coût annuel de ce nouveau dispositif devrait, selon le département, s'élever à 3,81 M d'euros (25 MF).

V. La gestion des recettes

A. Les restes à recouvrer et les remises de dettes

Le précédent rapport avait souligné la forte progression et l'importance des restes à recouvrer, notamment pour ce qui concerne les dettes communales vis-à-vis du département. Fin 1994, les restes à recouvrer atteignaient 39,79 M d'euros

(261 MF), soit 8 % des recettes réelles de fonctionnement. Fin 1998, les restes à recouvrer étaient de 30,03 M d'euros (197 MF), soit 5 % des recettes réelles de fonctionnement. Cette diminution s'explique par la mise en place d'un dispositif d'apurement de la dette des communes à compter de 1995.

D'une manière générale, le montant des restes à recouvrer hors dette des communes s'est maintenu cependant à un niveau élevé. Ces restes font apparaître des créances anciennes, certaines remontant à 1981, à l'encontre d'organismes publics mais aussi des titres émis suite à des avances de trésorerie accordées à des entreprises, aujourd'hui en situation de redressement ou de liquidation judiciaire.

Ces restes à recouvrer ne prennent d'ailleurs pas en compte un certain nombre de créances qui ont été directement transformées en subventions ou qui ont fait l'objet d'une remise de dette.

Jusqu'en 1997, ces remises de dettes n'ont fait l'objet d'aucune délibération du conseil général alors qu'il s'agit d'une compétence exclusive de l'assemblée plénière. Par délibérations des 29 et 30 octobre 1997, le conseil général a enfin rappelé la procédure de remise de dette, notamment la nécessité d'une décision de l'assemblée délibérante. Le respect de ces prescriptions ne suffit pas et ne doit pas permettre la remise en cause de la réglementation relative aux aides directes. En effet, comme le soulignait le précédent rapport, le département s'est transformé en bailleur de fonds alors que les aides directes aux entreprises sont prohibées. Cette interdiction a été contournée en accordant dans un premier temps des avances remboursables, puis la remise gracieuse de ces avances dans un second temps. Aucune évaluation de la viabilité des entreprises aidées n'a été effectuée. Nombre d'entreprises mort-nées ont ainsi bénéficié de ces subsides sans résultat probant.

B. Les admissions en non-valeur

Les admissions en non-valeur se sont élevées à environ 1,22 M d'euros (8 MF). La plus importante de ces non-valeurs, réalisée en 1997 pour un montant de 784 182,65 euros (5 143 901 F), a été imputée en section d'investissement au compte 251 " prêt " au lieu du compte 8285. Cette erreur a été rectifiée en 1998. Il est observé que les pièces justificatives de l'admission en non-valeur n'étaient pas systématiquement jointes aux mandats de paiement.

La décision d'admission en non-valeur a été prise par la commission permanente alors qu'il s'agit d'une décision soumise à la discrétion de l'assemblée délibérante en raison de sa compétence exclusive en matière budgétaire.

C. Les créances relatives à l'aide sociale

Le formulaire " obligation alimentaire ", renseigné par les obligés alimentaires, n'a pas fait, a priori, l'objet d'un contrôle des centres communaux d'action sociale ou des services du département. Ces derniers n'ont fait preuve d'aucune diligence pour récupérer les droits versés par la collectivité aux bénéficiaires des prestations, par des actions contre les obligés alimentaires ou les héritiers. De même, aucune saisine du juge, aucune hypothèque légale, aucun recours sur succession n'a été engagé sur la période contrôlée. Le département a expliqué que cette inaction résultait notamment d'un manque de formation des responsables de l'aide sociale, mais qu'une session concernant ces procédures avait eu lieu en novembre 2000 et avait permis de lancer les premières procédures.

Le conseil général a fait valoir également l'utilisation par les obligés alimentaires des différentes voies de recours avant la décision du juge aux affaires familiales. Cette explication est contestable puisque les modalités d'exercice de l'action prévue à l'article L. 714-38 du code de la santé publique ont été modifiées par l'article 51 de la loi n° 93-22 du 8 janvier 1993. Ce texte complète et modifie l'article L. 714-38 du code de la santé publique en précisant que " ces recours relèvent de la compétence du juge aux affaires familiales ". Désormais, l'action directe prévue à l'article L. 714-38 du code de la santé publique doit être exercée devant le juge aux affaires familiales et ce, depuis le 1er février 1994. Cependant pour éviter l'application de la règle " aliment ne s'arrérage pas ", des actions pourraient être engagées dès l'admission des personnes à l'aide sociale.

En ce qui concerne l'hypothèque légale, les procédures incombent au payeur et ont été précisées par l'instruction n° 98-161-M2 du 29 décembre 1998. Le département pouvait non seulement avoir recours à l'hypothèque légale prévue par l'article 2101 du code civil mais également à l'hypothèque prévue par l'article 77 de la loi du 9 juillet 1991 pour les titres de recettes émis depuis le 5 janvier 1993.

Enfin, en ce qui concerne le recours sur succession, le département a expliqué que la réglementation qui oblige les notaires, en cas de succession, à interpellier les services de l'aide sociale aux adultes pour savoir si le défunt bénéficiait de cette mesure, n'était appliquée que par un seul notaire à la Réunion.

Il n'en demeure pas moins qu'au regard des possibilités légales existantes, l'abstention actuelle du département conduit à des pertes non négligeables.

VI. La gestion des dépenses courantes

La chambre s'est tout particulièrement penchée sur la question du remboursement de frais aux élus.

A. Les frais relatifs aux groupes d'élus

La loi n° 95-65 du 19 janvier 1995 relative à la transparence de la vie politique a précisé les conditions dans lesquelles l'autorité territoriale peut, dans les conditions fixées par l'assemblée délibérante, affecter aux groupes d'élus, pour leur usage propre ou pour un usage commun, un local administratif, du matériel de bureau, une ou plusieurs personnes, et prendre en charge leurs frais de documentation, de courrier et de télécommunication. Les 22 et 23 février 1995, le conseil général a repris ce dispositif et fixé le montant plafond pouvant être alloué à ce type de dépenses sur le chapitre 931-11.

Toutefois, hormis les frais relatifs à du personnel, aucune autre dépense n'est imputée sur ce chapitre. Pourtant, des frais de télécommunication, des dépenses d'impression et des débours relatifs aux immeubles mis à disposition des élus devraient aussi y figurer. Il conviendrait que l'ensemble des dépenses relatives aux élus figure sur le chapitre prévu et que ces derniers ne bénéficient pas d'avantages contraires à la réglementation.

B. Les frais relatifs à la notion de mandat spécial

Au cours de la période sous revue, le département a procédé au remboursement de frais de séjour dans le cadre de missions hors du département à des élus, sur la base d'un forfait journalier.

Le remboursement des frais de déplacement et d'hébergement à un élu pour se rendre à des réunions qui se tiennent hors du département ne peut se faire que sur la base du mandat spécial prévu par la loi n° 92-108 du 3 décembre 1992, correspondant à une mission précise et accomplie dans l'intérêt du département. La notion de mandat spécial s'applique ainsi uniquement aux missions accomplies avec l'autorisation de l'assemblée délibérante. Pour faciliter la tâche des élus qui devraient bénéficier d'un mandat spécial dans des conditions d'urgence, la délibération prise à cet effet peut être postérieure à l'exécution de la mission.

Une délibération du 28 avril 1992 a donné délégation pour déterminer les modalités de versement de ces frais de missions à la commission permanente. Cette dernière, par une décision du 13 mai 1992, a décidé : " le remboursement des frais d'hébergement et de restauration sera effectué, sur présentation de justificatifs, aux frais réels dans la limite d'un plafond journalier fixé à 243,92 euros (1 600 F) ", ramené à 152,45 euros (1 000 F) par la suite.

Or, l'ensemble des mandatements concernant ces frais de mission a été réalisé de manière forfaitaire, sans présentation de quelque justificatif que ce soit, sur la base d'un montant journalier de 152,45 euros (1 000 F), alors que le remboursement forfaitaire réglementaire pour cette période était de 65,25 euros (428 F) pour Paris et 57,02 euros (374 F) pour la province. En outre, ces remboursements ont été justifiés systématiquement par des ordres de mission et non par des délibérations du conseil général.

C. Les mises à disposition de véhicules

L'article L. 3123-19 du code général des collectivités territoriales prévoit que les membres du conseil général peuvent recevoir une indemnité de déplacement dans le département pour prendre part aux réunions du conseil général et aux séances des commissions ou organismes dont ils font partie à titre de qualité. En outre, les élus départementaux bénéficient d'indemnités de fonction destinées à compenser les diverses dépenses liées à leur fonction.

Or des véhicules ont pu être mis à disposition de certains élus. Ce type d'avantage est susceptible d'être considéré comme un complément d'indemnité de fonction et, de ce fait, soumis à l'impôt.

VII. La gestion de la commande publique

La mise en concurrence des entreprises par la passation de marchés publics est de nature à permettre tout à la fois l'obtention de prestations aux meilleures conditions économiques et l'égal accès de tous à la commande publique. Le respect de ces principes de base n'a pas toujours été vérifié par la chambre au cours de son contrôle.

A. Les marchés à bons de commande

Le département recourt en effet de façon assez systématique aux marchés à bons de commande, quelle que soit la nature des prestations ou des travaux. Fréquemment, ces marchés ne fixent pas de minimum ou maximum, ce qui traduit une mauvaise appréhension des besoins alors qu'il s'agit a priori de prestations récurrentes. Cette procédure ne rend plus nécessaire de définir les besoins, ni d'évaluer avec précision la valeur du service rendu. Elle permet le maintien du chantier, sans qu'il soit besoin de conclure d'avenants. Les enveloppes restant indéfinies, il n'y a plus de véritable mise en concurrence. Une ligne est ainsi ouverte pour des montants forts importants et sur laquelle il est possible de puiser.

Le tribunal administratif de Saint-Denis a d'ailleurs annulé par deux fois un marché du département au motif que " les conditions prévues à l'article 273 du code des marchés publics justifiant la passation d'un marché à bons de commande ne se trouvaient pas réunies " (jugements du 6 octobre 1999 et du 4 octobre 2000). Le jugement du 4 octobre 2000 concernait la construction et la réalisation de grosses réparations de rives sur les routes départementales en des lieux bien identifiées. Le jugement du 6 octobre 1999 concernait l'acquisition de véhicules destinés aux unités territoriales.

Dans le même ordre d'idée, pour les marchés n° 95-185 et n° 95-186 relatifs à des travaux d'assainissement pluvial et de maçonnerie sur les routes départementales, les bons de commande faisaient état des coûts prévisionnels et ne précisaient pas les quantités de prestation à fournir.

Mais c'est dans le secteur des routes que les marchés à bons de commande ont été les plus nombreux. L'étroitesse du marché est telle que deux à trois sociétés ont été amenées à intervenir pour le département. De plus, les mandatements en faveur des grosses entreprises du secteur ont progressé de façon constante. Sur les exercices 1996, 1997 et 1998, une entreprise a bénéficié de mandatements respectivement de 2 279 847,92 euros (14 954 822 F), 4 008 354,66 euros

(26 293 083 F) (+ 75 %) et de 6 113 322,06 euros (40 100 764 F) (+ 52 %). Sur les exercices 1997 et 1998, une autre entreprise a bénéficié de mandatements respectivement de 4 587 388,66 euros (30 091 297 F) et de 6 822 636,24 euros

(44 753 560 F) (+ 48 %).

Pour autant, cette procédure n'est pas appropriée, car il s'agit de chantiers bien identifiés avec un volume de travaux parfaitement mesurable. Certes, des conditions climatiques exceptionnelles peuvent nécessiter de faire appel à des entreprises de manière très rapide. Ce sont dans ces circonstances qu'un recours au marché à bons de commande est possible, dans les conditions prévues par le décret n° 99-331 du 29 avril 1999 relatif aux marchés fractionnés. En effet, ces nouvelles dispositions, reprises à l'article 76 bis du nouveau code des marchés publics, prévoient la possibilité de passer des marchés à bons de commande, sans montant ou sans quantité, afin d'anticiper les situations d'urgence, comme cela est précisé dans la circulaire du 24 janvier 2000 relative aux marchés fractionnés. Ce dispositif spécifique s'applique, notamment, pour les besoins dont la survenance est liée à des situations d'urgence impérieuse ne résultant pas du fait de la personne publique contractante et incompatibles avec les délais d'organisation d'un appel d'offre.

B. Les marchés relatifs aux dépenses de communication

Au cours des années 1994 à 1998, le conseil général a consacré aux dépenses de promotion et de valorisation de ses actions des sommes importantes, représentant au total un peu plus de 6 M d'euros sur la période.

En 1998, le département a engagé une procédure d'évaluation de sa politique de communication perçue notamment à travers le magazine la " Réunion Hebdo ", tiré à 25 000 exemplaires. L'institut de sondage a conclu que 73 % des personnes interrogées ne connaissaient par le magazine et que 12 % connaissaient le titre mais ne l'avaient jamais lu et que 75 % des Réunionnais de plus de 18 ans pensaient que le conseil général ne faisait pas assez pour les informer. Ces résultats expriment les limites de la politique de communication menée par le département, alors que des moyens financiers mis en oeuvre ont été importants.

Quoiqu'il en soit, la chambre a pu constater, à l'occasion de son contrôle, que ces dépenses avaient été réalisées dans des conditions peu satisfaisantes. Elle a ainsi observé que les marchés de conception, de contrôle technique et d'impression du principal support de communication du

département ont été confiés à des entreprises paraissant présenter des caractéristiques communes marquées et, en tout état de cause, de nature à susciter des interrogations sur les conditions réelles de mise en concurrence.

C. Les marchés de transports

1) Les transports scolaires

En 1998, le département a consacré un peu plus de 8 M d'euros aux transports scolaires sous la forme de marchés conclus avec diverses sociétés dans des conditions également peu satisfaisantes.

En premier lieu, les imbrications familiales entre les sociétés sont telles que la concurrence paraît restreinte. Ainsi que le département l'a relevé lui-même à travers des courriers adressés à la direction de la concurrence et de la répression des fraudes en date des 21 octobre 1999 et 21 juin 2000, il existe un soupçon d'entente illicite. En effet, il n'y avait en général qu'une proposition par lot, comme en témoigne le procès-verbal établi par la commission d'appel d'offres.

Certains de ces marchés ont été annulés par le tribunal administratif par un jugement en date du 5 mai 1999. Alors que la date limite des offres avait été fixée au 4 août 1998, certains actes d'engagement étaient datés du 28 août. Certains d'entre eux n'étaient pas chiffrés. Enfin, alors que la négociation avait prévu qu'en cas d'obtention de trois lots, un rabais de 3 % serait consenti, une des sociétés les ayant obtenu n'a consenti qu'une remise de 1 %.

En fait, en raison semble-t-il de la configuration particulière de l'île, les transporteurs paraissent en position de monopole. Cette situation s'observe dans les transports scolaires comme dans les transports de personnes.

2) Les transports de personnes

Le département est une autorité organisatrice de transports, chargée du transport non urbain de personnes. Pour remplir cette mission, il a conclu des délégations de service public pour la mise en place du réseau " armature " ou cars jaunes, qui couvre les grands axes du département, et celui du " ti'car jaune ", spécialisé dans les réseaux locaux.

Le département a souhaité favoriser les regroupements, au moins pour le réseau armature. La SOTRADER, créée en 1996, dont le capital est majoritairement détenu par le département, est chargée du contrôle sous toutes ses formes, de la maintenance des gares, de la communication et de la promotion du transport public. Pour assumer cette tâche, elle dispose d'une convention de mandat qui lui assure l'essentiel de ses ressources, de l'ordre de 1,5 M d'euros (9,8 MF).

Des conventions ont donc été passées avec les délégataires de service public. La délégation de

service public se distingue du marché en ce qu'elle doit se faire aux risques et périls du délégataire, ce qui n'est pas le cas à la Réunion puisque le moindre aléa conduit à de nouvelles négociations, toujours à la charge du département, systématiquement obligé de compenser les différences entre recettes directes et charges d'exploitation.

Là encore, les dépenses ont fortement progressé en 1998, passant de 4,12 M d'euros (27 MF) en 1997 à 6,25 M d'euros (41 MF). Les charges futures ne devraient pas se réduire si l'on s'en réfère aux difficultés de circulation que les transporteurs voudraient voir prises en compte.

Toutefois, un véritable contrôle sur les charges réelles du délégataire améliorerait sensiblement les capacités de négociation du département. On observe en effet que ce sont les mêmes sociétés qui ont obtenu les marchés de transports scolaires et de personnes.

VIII. La gestion des régies

A. Les régies de recettes

Conformément aux dispositions de l'article 18 du décret du 29 décembre 1962, " des régisseurs peuvent être chargés pour le compte des comptables d'opérations d'encaissement ou de paiement ". Les actes constitutifs des régies de recettes doivent préciser les modalités d'encaissement de ces recettes sous forme de tickets ou de quittances.

Certaines régies vendent divers produits sans que la vente de ces produits ne donne lieu à délivrance de la moindre quittance, comme le montrent les états de versement des régisseurs du musée de Saint-Gilles-les-Hauts, du musée d'histoire naturelle et du musée Léon Dièrx.

La vente de ces produits a été le plus souvent autorisée par une décision de la commission permanente alors que celle-ci n'avait a priori pas délégation de compétence. Ce n'est que par une décision du conseil général des 9 et 10 juin 2000, relative au prix de vente des publications éditées par les services culturels, que délégation a été donnée à la commission permanente en vue de la fixation définitive des prix.

En outre, le payeur départemental a confirmé que ces produits n'étaient pas suivis dans la comptabilité des valeurs inactives du poste et que les commandes relatives à ces produits n'étaient pas visées par lui. De plus, certains produits invendus font l'objet a posteriori de distributions gratuites (décision de la commission permanente du 17 avril 1996). S'agissant d'une décision ayant des conséquences budgétaires, cette décision revenait à l'assemblée délibérante.

Certaines dépenses ont concerné l'achat de tickets-repas alors qu'aucune régie correspondante n'a été créée. D'autres dépenses ont été engagées pour l'achat de carnets de bons pour " porteurs " (dépenses de l'antenne de Paris) dont l'utilisation n'a pas fait l'objet d'un compte d'emploi. La gestion des régies des services culturels révèle aussi une autre anomalie, comme la

vente par le département d'ouvrages dont les auteurs sont des agents du département.

B. Les régies d'avances

La reconstitution du compte des régies d'avances du département n'est pas réalisée en fin d'exercice comme l'imposent les textes. Le payeur départemental a fait savoir que la dispersion des régies et la nature des opérations réalisées par la plupart d'entre elles empêchaient cette opération de régularisation. Il a, en revanche, indiqué que pour d'autres régies cette régularisation pourrait intervenir à l'avenir sans difficulté.

La chambre a noté que sur le compte de la régie d'avances de l'antenne de Paris ont été prises en charge des notes d'honoraires et des frais de représentation pour lesquels le recours à ce type d'instrument est inadéquat.

Par ailleurs, les frais de location du logement de fonction à Paris du responsable de l'antenne, d'un montant de 7 581,23 euros (49 729,61 F), ont été réglés par le biais de la régie d'avance, sans que les actes constitutifs de la régie l'y autorisent, la situation étant régularisée a posteriori par un arrêté du 4 octobre 1996 et alors même que ce type de dépenses n'entre pas non plus dans les catégories de dépenses payables par les régies d'avances.

IX. Les relations avec les autres organismes

Le montant total des concours aux associations et autres organismes a fortement progressé, passant de 25,31 M d'euros (166 MF) en 1995 à 60,83 M d'euros (399 MF) en 1998, soit un doublement en trois ans. Certaines interventions auprès de quelques associations ont retenu tout particulièrement l'attention de la chambre.

A. La politique de mobilité vers la métropole

Au cours de la période contrôlée, le département est intervenu directement en matière d'aide à la mobilité, avec le versement de nombreuses allocations (stagiaires de l'IFCASS de Dieppe, jeunes réunionnais au pair, ceux en recherche d'emploi, projets d'entreprises à l'extérieur) et aides diverses (sportifs de haut niveau, voyages professionnels des agriculteurs, voyages d'étude et de formation d'artisans).

Le département s'est également fortement impliqué dans une politique de mobilité vers la métropole en s'appuyant sur sa représentation permanente à Paris et au travers de structures relais : l'ARCC, le CNARM, la FNARM et la SEMLO. Bien que ces organismes associés soient de tailles et d'importances financières très différentes, la participation du département y a toujours été prépondérante.

La chambre observe que cet empilement de structures n'est pas de nature à faciliter la maîtrise

des risques pris par le département au travers de ses diverses interventions. Malgré tout, par une charte de décembre 1995, le département a essayé de formaliser une répartition des rôles entre chacun de ces intervenants, tout en leur consacrant des financements importants pour des actions ne relevant pas toujours de ses compétences propres.

1) Le comité national d'accueil et d'action pour les Réunionnais en mobilité (CNARM)

Cette association résulte de la mise en place de la politique de mobilité. L'article 2 des statuts prévoit notamment que " l'association a pour mission, sous l'impulsion concertée de l'Etat, du conseil régional et du conseil général, de participer, d'amplifier et de mettre en oeuvre les politiques de mobilité de l'Etat et des collectivités locales ". Les actions cofinancées par les trois partenaires sont mises en oeuvre par l'Agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer (ANT) ou le CNARM en fonction de la spécialisation ou du savoir-faire de chacun des opérateurs. Le CNARM, qui a un budget de l'ordre de 4,57 M d'euros (30 MF), compte plus de cinquante salariés et dispose d'une dizaine d'antennes en métropole.

C'est de loin la structure qui a bénéficié du soutien le plus important. Elle dispose à titre gratuit de locaux à Saint-Denis et elle a été bénéficiaire de la réhabilitation des locaux de la rue Gauthey à Paris. Le département lui a également reversé entre 1994 et 1998 des subventions d'investissement d'un montant de près de 300 000 euros (1 967 871 F) pour son équipement informatique. La mise à disposition des locaux à Saint-Denis n'a donné lieu à une convention qu'à compter de mars 1997. Cette association bénéficie également de la mise à disposition de deux agents du département.

Les interventions principales du CNARM concernent les aides à l'insertion professionnelle et sociale et les aides au transport. Ces subventions ne sont pas affectées de façon précise par type de dépenses mais sont imputées au chapitre 957-2 " aide sociale facultative ". Les conventions relatives à ces versements prévoient que le CNARM " s'engage à favoriser le transport, ainsi que l'insertion professionnelle des Réunionnais candidats à la mobilité et de faciliter l'accueil, l'adaptation, l'accompagnement et l'hébergement des arrivants ". Les recettes du CNARM sont quasi exclusivement constituées des subventions du département. Il réalise des interventions au bénéfice de personnes sans qu'il soit tenu compte de critères sociaux. Actuellement, le CNARM n'assure aucun hébergement.

En ce qui concerne les aides à l'insertion professionnelle, la répartition des compétences prévue par la loi du 7 janvier 1983 (articles 1 et 83) et le décret

n° 83-304 du 14 avril 1983, complétée par la loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 (articles 49 et 50) en a donné compétence à la région. La compétence du département se limite en ce domaine à la possibilité de passer une convention avec la région pour créer un centre de formation des apprentis. Cette répartition des compétences n'a pas été respectée et, par un courrier en date du 14 mai 1997, le département a d'ailleurs demandé à la région d'assumer sa compétence de

manière à pouvoir redéployer les crédits sur la filière emploi.

Le contrôle de l'utilisation de ces aides financières n'a apparemment pas toujours été très poussé puisque ce n'est qu'en 1997 qu'un titre de reversement a été émis à l'encontre de l'association pour des versements inemployés des années 1992 et 1993, pour un montant de 45 801,17 euros (300 436 F).

On peut s'interroger sur les raisons qui conduisent le département à " déléguer " à l'association la décision d'octroi des aides, et à faire appel à une association alors que l'agence nationale pour l'insertion et la promotion des travailleurs d'outre-mer existe. En 1998, le département, conscient de la faible autonomie de l'association, a décidé de réduire le nombre de ses représentants au sein du conseil d'administration et précisé qu'il s'abstiendrait désormais d'adresser des instructions au CNARM. Le département a indiqué que " le but recherché serait de faire en sorte que le CNARM apparaisse davantage comme une association autonome non seulement du département mais plus généralement de l'ensemble des collectivités publiques, de manière à ce que les activités du CNARM ne puissent être qualifiées de service public ".

En 1989, toujours dans le cadre de sa politique d'aide à la mobilité, le département a acquis un immeuble destiné au logement des candidats à la mobilité. On peut d'emblée se demander si la gestion de structures d'hébergement relève des compétences du département. La gestion de cet ensemble a d'ailleurs été immédiatement déléguée. Elle a d'abord été confiée en décembre 1990 à la SCIC (société filiale de la Caisse des dépôts et consignations). A cette fin, une subvention d'équipement de 135 801,58 euros (890 800 F) a été octroyée à la SCIC pour l'équipement de la résidence, ainsi qu'une somme de 76 224,51 euros

(500 000 F), destinée au fonds de roulement, remboursable à la clôture des comptes. En ce qui concerne la subvention d'équipement, la SCIC reconnaît n'en avoir utilisé que 70 152,46 euros (460 170 F). La SCIC resterait donc redevable de 65 649,12 euros (430 630 F) + 76 224,51 euros (500 000 F), soit 141 873,63 euros (930 630 F). Le département n'a pas porté l'affaire devant les tribunaux alors que, dans son courrier du 11 mars 1998, il fait état du non-paiement de frais d'hébergement par le CNARM au cours de l'année 1991 pour plus de 106 714,31 euros (700 000 F). Le rapport relatif au CNARM avait relevé la présence au passif de l'association d'une somme de 112 394,26 euros (737 258 F) sans qu'une corrélation puisse être établie entre les deux sommes. Le département, questionné sur le sujet, n'a pas davantage apporté de précision.

La gestion de l'immeuble a été ensuite confiée, à partir de 1992, au CNARM, et donnera lieu à une gestion chroniquement déficitaire. En 1994, une procédure de délégation de service public a été entamée puis abandonnée. Fin 1995, la représentation permanente à Paris s'est installée dans une partie des locaux. De décembre 1996 à octobre 1997, la partie destinée à l'hébergement a été de nouveau gérée par le CNARM, dans le cadre d'une convention de mise à disposition à titre gratuit. Les sommes perçues par le CNARM à ce titre ont fait l'objet d'un reversement. Toutefois le département a précisé, dans sa réponse du 6 mars 2001, qu'il ne disposait pas du

détail des recettes, globalisées dans les comptes du CNARM.

Finalement, ce bâtiment acheté 1,94 M d'euros (12,7 MF) en 1989, rénové pour

4,42 M d'euros (29 MF) soit un total de 6,36 M d'euros (41,7 MF), sera revendu en 3,20 M d'euros (21 MF) entraînant une perte de 3,16 M d'euros (20,7 MF).

2) La fédération nationale des associations réunionnaises en métropole (FNARM)

L'essentiel des recettes de cet organisme provient des subventions du département. Un audit du 22 avril 1997, réalisé à la demande du département, faisait état d'une situation financière proche de la cessation de paiement. La liquidation judiciaire sera finalement prononcée en février 1998.

L'importance du déficit cumulé s'explique, entre autres, par des engagements de dépenses supérieurs au budget alloué. Le poste " charges de personnel " absorbait à lui seul la subvention du département et un découvert important existait auprès de l'établissement teneur de compte. Des sommes obtenues pour venir en aide aux sinistrés de Feringa ont été utilisées pour le règlement des charges courantes. Les dépenses liées au financement des actions de l'association étaient faibles et certaines subventions n'ont pas été utilisées conformément à leur destination. Des subventions déguisées ont, enfin, été accordées à d'autres associations.

Dans sa conclusion, le rapport d'audit relevait :

- l'utilisation de biens de l'association dans un but contraire à son intérêt,
- des infractions à la législation du travail pour non-déclaration du personnel,
- des faux en écriture pour double prise en charge dans les déclarations d'utilisation de subvention,
- le détournement de collecte de fonds publics,
- le délit de banqueroute pour continuation d'une activité déficitaire.

Dans sa réponse du 12 février 2001, le département a déclaré, qu'après avoir pris connaissance du rapport d'audit du cabinet, il avait décidé d'interrompre son aide financière à la FNARM et avoir saisi le procureur de la République. La chambre en prend donc acte.

3) L'ARCC

L'essentiel des recettes de cet organisme provient des subventions du département. S'y ajoute la mise à disposition gratuite de locaux à la résidence de la chapelle. L'audit réalisé en 1997 révèle

que le directeur de cette association, détaché du CNARM depuis plus de cinq ans, a continué à être rémunéré par les deux associations. Cet audit recommandait également de procéder rapidement à une réduction des charges de fonctionnement.

4) La SEMLO

Créée en 1988, cet organisme avait pour mission de concevoir et d'animer une politique de logement des réunionnais en métropole. Le capital social de cette société était détenu à hauteur de 57 % par le département et dix autres actionnaires parmi lesquels le CNARM, l'ANT et la SCIC.

Cette société d'économie mixte a été financée quasi exclusivement par le département. L'état de l'actif au 31 décembre 1995 fait état d'un montant de plus de 2,44 M d'euros (16 MF) d'avances pour diverses opérations. A compter de 1995, le département a refusé de verser les subventions d'équilibre parce qu'elles dérogeaient au régime des aides publiques prévues au titre des interventions économiques.

En 1996, les administrateurs de la SEMLO se sont interrogés, à travers leur rapport annuel, sur le fonctionnement de cette structure qui gèrait seulement vingt-six logements, acquis grâce aux subventions et aux prêts consentis par le département pour un montant de 2,59 M d'euros (17 MF), et 221 droits de présentation également acquis grâce aux aides du département pour un montant de 1,45 M d'euros (9,5 MF). L'activité de la SEMLO était donc réduite à une simple gestion locative.

Suite à ces conclusions, l'assemblée générale extraordinaire du 30 décembre 1997 a décidé de la dissolution amiable de la société. En avril 1999, la gestion des appartements et des droits de réservation a été transférée au département. Depuis, une offre de vente des immeubles au prix des domaines a été adressée aux locataires, sans résultat.

5) Les autres organismes

En 1986, le département a accordé à la société Bienvenue Réunion une avance de trésorerie d'un montant de 190 561,27 euros (1 250 000 F). Il s'agissait d'une agence de voyage conçue à l'origine pour assurer une fonction de coordination pour le compte des autres agences de la place. L'office du tourisme de la Réunion en était devenu l'actionnaire majoritaire avec l'aide du département. Dans le cadre d'un redéploiement des activités entre La maison de la Réunion et l'office du tourisme, le passif de Bienvenue Réunion devait être supporté par le département. Cette décision sera transformée en avance de trésorerie le 17 octobre 1986. La société sera mise en liquidation judiciaire le 23 mars 1994 et le département ne pourra pas récupérer l'avance accordée.

L'association " La maison de la Réunion " sera, elle aussi, mise en liquidation judiciaire le 24 août 1994, alors que ses dettes vis-à-vis du département s'élèvent à 65 337,97 euros (428 589 F).

B. L'office départemental de la culture

Cette association bénéficiait de la mise à disposition de moyens matériels et financiers importants, de l'ordre de 2,90 M d'euros (19 MF) en 1998.

Suite à une délibération de la commission permanente du 24 avril 1996, une convention de gestion des biens et équipements a été passée le 13 juin 1997 avec l'association pour une durée de trois ans. Cette convention a confié à l'Office départemental de la culture la gestion de l'espace culturel de Champ-Fleuri à Saint-Denis, la gestion du théâtre de plein air de Saint-Gilles-les-Hauts et la gestion de la maison des associations à Saint-Denis. Les articles 3 et 4 de cette convention prévoyaient la perception par l'Office départemental de la culture du produit de la location de tout ou partie de ces équipements.

Seul le comptable public est habilité à détenir ou manier les deniers publics. Les recettes de location des équipements publics constituaient sans conteste des deniers publics. Or, l'association a perçu au lieu et place du département les locations relatives à ces immeubles, encourageant ainsi des risques juridiques significatifs.

Dès 1997, le département a eu connaissance de cette situation. L'Office départemental de la culture a continué pourtant de percevoir ces recettes. Dans sa réponse du 15 décembre 2000, le département a indiqué que la convention arrivée à échéance en juillet 2000 n'a pas été renouvelée mais que, dans l'attente d'une éventuelle mise en place d'une délégation de service public, les immeubles feront l'objet d'un simple contrat de mise à disposition. La chambre, attentive à la situation juridique de ce dossier, prend note des évolutions attendues.

C. Les versements aux coopératives

A compter de 1990, sous l'impulsion du ministère de l'Education nationale, la mise en place de " bibliothèques centres de documentation " (BCD) au sein des écoles primaires et maternelles a été encouragée. Leur financement est assuré par les communes avec le soutien du département. Mais leur création et leur l'aménagement restent toujours de la compétence de la collectivité concernée.

Dans le cadre du plan de développement des bibliothèques centres de documentation, le département a ainsi versé des subventions à diverses écoles maternelles ou élémentaires ou des crédits à caractère pédagogique. Il s'agit a priori de dépenses qui relèvent des communes ou des caisses des écoles. Or les versements de ces subventions ont été réalisés auprès des coopératives scolaires des écoles.

Le recours à une association qui se situe en dehors du champ de la réglementation de la comptabilité publique est une pratique illégale qui a été rappelée par la circulaire n° 90-039 du 15

février 1990 relative aux BCD. Celle-ci évoque la possibilité de créer une régie d'avance au sein de l'école qui permettrait le paiement de dépenses dans un cadre légal.

En outre, les factures jointes en pièce justificatives n'étaient pas émises systématiquement au nom de la coopérative mais souvent au nom de l'école. Cette pratique risquait de donner lieu à des doubles paiements.

Telles sont les observations définitives que la chambre a jugé utile de formuler.

Réponse de l'ordonnateur:

[REO2106021.pdf](#)