



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINTE-SUZANNE (Département de La Réunion)

Exercices 2017 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 7 octobre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
PROCÉDURE.....	4
OBSERVATIONS	5
1 LA FIABILITÉ DES COMPTES : UN PRÉALABLE POUR ASSAINIR LA SITUATION FINANCIÈRE	6
1.1 Des problèmes de fiabilité et de sincérité des comptes.....	6
1.1.1 Une information des élus et des citoyens limitée.....	6
1.1.2 Des principes de gestion à restaurer	8
1.1.3 Des travaux de fiabilisation nécessaires en vue du passage au référentiel M57 au 1 ^{er} janvier 2024	11
1.2 Des efforts de fiabilisation des comptes à compter de l'exercice 2021	12
1.2.1 Une tentative inaboutie de gestion par autorisations de programme et crédits de paiement.....	12
1.2.2 Des efforts de régularisation à déployer et à poursuivre.....	13
1.2.3 Un passif lourd de conséquences pour la commune	15
1.3 Une situation financière dégradée.....	15
1.3.1 Une augmentation des recettes insuffisantes pour financer les investissements	16
1.3.2 Des ruptures de trésorerie chroniques.....	19
1.3.3 Une masse salariale à rationaliser	21
2 DES ENJEUX MAJEURS : AMÉLIORER LA QUALITÉ DE VIE ET L'ATTRACTIVITÉ DE LA COMMUNE.....	24
2.1 Du projet de mandature au plan d'actions	24
2.1.1 Une action communale diluée face à une situation sociale dégradée	25
2.1.2 Des acquis à exploiter pour accélérer la transition écologique.....	29
2.1.3 La prévention des risques naturels insuffisamment intégrée aux politiques communales	30
2.2 Un patrimoine communal peu valorisé et de nouveaux investissements limités.....	32
2.2.1 Des moyens insuffisants pour l'entretien et la gestion durable du patrimoine communal	32
2.2.2 Des marges de progrès dans le pilotage de la commande publique.....	35
2.2.3 Des ressources internes à optimiser autour des investissements et des grands projets... ..	40
2.3 Les partenariats et les relations avec les organismes de regroupement autour de deux projets-phares	42
2.3.1 Un recours aux outils financiers à rationaliser.....	42
2.3.2 Le Bocage, une zone attractive d'aménagement touristique intercommunale.....	44
2.3.3 L'hypercentre : l'ambition d'un cœur de ville requalifié et dynamisé	45
ANNEXES	47
RÉPONSE.....	58

SYNTHÈSE

La commune de Sainte-Suzanne, qui comptait 23 939 habitants au 1^{er} janvier 2021 et un effectif de 549 agents, présente une situation financière dégradée, même si une amorce de redressement est perceptible depuis 2020.

La fiabilisation de ses comptes, qui faisait déjà l'objet de plusieurs recommandations non mises en œuvre dans les précédents rapports de la chambre, constitue un préalable indispensable pour donner une image sincère de sa situation financière. Un premier effort de régularisation portant sur 1,7 M€ de rattrapage d'arriérés et d'effacement de créances irrécouvrables a été enregistré dans le cadre de l'élaboration de son budget primitif 2022, voté à hauteur de 46 M€. Il devra se poursuivre pour apurer un passif de l'ordre de 4,2 M€ constitué de factures en attente, de titres non justifiés et de créances irrécouvrables, accumulé sur trois décennies, plusieurs opérations immobilières n'ayant été soldées que récemment.

La commune est en défaut de trésorerie chronique : des mandats sont mensuellement en attente de paiement, voire des factures en attente de mandatement. Cette situation engendre d'importants intérêts moratoires et indemnités alors même que paradoxalement d'importantes sommes sont en attente de recouvrement. Malgré une augmentation de 3,9 M€ entre 2017 et 2021 de ses recettes fiscales, la capacité d'autofinancement (CAF) ne permet pas certaines années à la commune de dégager de ressources suffisantes pour couvrir l'intégralité de l'annuité de ses emprunts.

La commune souffre d'un sous-financement structurel de son investissement : les dépenses ont atteint en moyenne 5,3 M€/an, dont la moitié couverte par des emprunts et moins d'un quart par des subventions. Pour l'entretien de son patrimoine, elle n'a pu mobiliser en moyenne que 694 000 € par an, montant insuffisant au regard de l'état de son réseau routier (187 km) et de son parc immobilier globalement vétustes. Elle ne parvient pas à conduire de manière optimale certains chantiers importants comme la piscine.

Le poids des enjeux sociaux auxquels est confronté le territoire, les risques naturels avérés, les contraintes financières de la collectivité, et un pilotage défaillant allongent la durée de la plupart de ses chantiers, à l'exemple de la rénovation de la piscine, et rendent son action peu lisible. L'adoption d'un plan pluriannuel des investissements devra s'accompagner d'une stratégie financière volontariste et d'une recherche de mutualisation avec ses partenaires pour que la commune puisse pleinement exercer ses compétences : accompagnement social, entretien du patrimoine routier et bâti dans tous les quartiers, et conduire les opérations d'envergure programmées dans l'hypercentre et le Bocage.

La création d'un comité de suivi des recettes, les efforts de coordination entre les services techniques et le pôle financier, ainsi que le renforcement de l'encadrement traduisent un réel effort de management que la chambre souligne et encourage la commune à renforcer. Toutefois, sans une amélioration du pilotage de ses projets et sans un redressement financier, qui passe par une restauration rapide et durable de ses marges d'autofinancement, notamment par la maîtrise de sa masse salariale et des autres charges courantes, la commune ne sera pas en mesure d'apporter des réponses à la hauteur des enjeux d'une ville moderne à la campagne, engagée pour le climat et la transition énergétique. La mise en service d'une piscine rénovée, pleinement opérationnelle au dernier trimestre 2022 est attendue comme un symbole fort de cette capacité.

RECOMMANDATIONS

N°	Objet	Nature ¹	Domaine	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Améliorer sans délai la qualité de l'information budgétaire et financière au profit des élus et des citoyens.	Régularité	Gouvernance			X	8
2	Procéder sans délai à la mise en concordance de l'inventaire comptable et de l'état de l'actif et au transfert des frais d'études et d'insertion aux comptes d'immobilisation 21 ou 23 ainsi que des immobilisations en cours aux immobilisations corporelles ou incorporelles dès leur mise en service conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.	Régularité	Situation patrimoniale			X	12
3	Restaurer d'ici 2024 un niveau de capacité d'autofinancement suffisant pour être en mesure de payer les fournisseurs dans les délais de paiement réglementaires.	Régularité	Situation financière			X	20
4	Réaliser l'évaluation de la mise en œuvre des actions prévue dans le cadre de partenariats ou labellisations, notamment par la convention territoriale globale.	Performance	Relations avec les tiers			X	28
5	Objectiver la programmation en s'appuyant sur un outil de type SIR (système d'information routier) dans un délai maximal de deux ans.	Performance	Gouvernance			X	35
6	Faire adopter systématiquement le plan de financement des opérations et ses modifications par le conseil municipal et le notifier aux partenaires du projet	Régularité	Gouvernance			X	39
7	Se doter pour 2023 d'une programmation pluriannuelle des investissements réaliste.	Performance	Gouvernance			X	40

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

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Sainte-Suzanne a été ouvert le 28 janvier 2022 par lettre du président de la chambre adressée à M. Maurice Gironcel, maire de la commune.

En application des articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 19 mai 2022 avec le maire.

La chambre, dans sa séance du 17 juin 2022, a arrêté les observations provisoires qui ont été notifiées au maire qui y a répondu le 5 septembre 2022.

En application de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières, des extraits ont été adressés à la communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR), qui n'a pas répondu.

Après avoir examiné la réponse du maire, la chambre, dans sa séance du 7 octobre 2022, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

La commune de Sainte-Suzanne est située au nord-est de La Réunion. Son territoire s'étend du littoral à 1 449 m d'altitude et couvre une superficie de 5 784 ha. Son caractère rural reste marqué. La commune se définit comme une « ville moderne à la campagne » grâce notamment à la couverture par la fibre numérique et à sa caractéristique de « ville à énergie positive ».

La commune est membre de la communauté intercommunale du nord de La Réunion (CINOR) avec les communes de Saint-Denis et Sainte-Marie. Le président de la CINOR est le maire de la commune de Sainte-Suzanne depuis le 10 juillet 2020. Sa population recensée à 23 718 habitants en 2018² a augmenté de 6,8 % depuis 2013 (22 209 habitants).

Au cours de la période, plusieurs compétences de la commune ont été transférées obligatoirement à la CINOR³. La commune a également transféré sa compétence liée à la maîtrise d'ouvrage des investissements sur les réseaux d'éclairage au syndicat intercommunal d'électricité du département de La Réunion (SIDELEC Réunion) à compter du 1^{er} janvier 2020⁴.

La commune détient des parts du capital des sociétés d'économie mixte (SEM) et sociétés publiques locales (SPL) suivantes :

- la société d'économie mixte d'aménagement et de construction (SEMAC) ;
- la société mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion (SEMADER) ;
- la société d'économie mixte des transports, tourisme, équipements et loisirs à Saint-Pierre (Semittel) ;
- la société d'économie mixte Réunion recyclage environnement (SEMRRE) ;
- la SPL Horizon Réunion ;
- la SPL Maraina ;
- la SPL Territo'arts.

Sa participation à la Semittel dont l'activité est concentrée dans le sud de l'île n'est plus justifiée aujourd'hui. La présence du représentant de la commune aux instances de cette SEM est d'ailleurs très faible. La Semittel n'a d'ailleurs pas transmis les trois derniers rapports à la commune pour présentation au conseil municipal. Partageant l'analyse de la chambre, la commune a initié une démarche de cession des actions qu'elle détenait au capital de la Semittel.

² 23 939 habitants au 1^{er} janvier 2021 selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

³ Les compétences suivantes ont été transférées à la CINOR : les zones d'activités économiques (ZAE) au 1^{er} janvier 2017 ; la gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) au 1^{er} janvier 2018 ; l'eau potable et eaux pluviales au 1^{er} janvier 2020.

⁴ Délibération du conseil municipal de la commune du 14 décembre 2019.

1 LA FIABILITÉ DES COMPTES : UN PRÉALABLE POUR ASSAINIR LA SITUATION FINANCIÈRE

1.1 Des problèmes de fiabilité et de sincérité des comptes

1.1.1 Une information des élus et des citoyens limitée

1.1.1.1 L'absence de publication en ligne d'informations obligatoires

L'article L. 2121-25 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que « *dans un délai d'une semaine, le compte-rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe* ».

L'article R.2313-8 du CGCT précise les modalités de mise en ligne des documents d'informations budgétaires et financières. Il est ainsi prévu la mise en ligne sur le site internet de la collectivité d'une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles jointe au budget primitif et au compte administratif, ainsi que le rapport adressé au conseil à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent.

Un décret du 5 mai 2017⁵ complété par l'arrêté du 17 novembre 2017⁶ fixe l'obligation pour les collectivités territoriales de plus de 3 500 habitants et leurs établissements publics attribuant une subvention de plus de 23 000 €, de publier chaque année sur un support numérique, les données essentielles des conventions de subvention ou sur « data.gouv.fr », un tableau récapitulatif des aides accordées aux organismes et associations.

La commune détient un site internet <https://ville-saintesuzanne.re>, cependant elle ne rend accessible aucune de ces informations ni sur ce site, ni sur la plateforme dédiée.

1.1.1.2 Des rapports sur les orientations budgétaires incomplets

Conformément aux dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, le maire présente dans les deux mois qui précèdent l'examen du budget « *un rapport sur les orientations budgétaires, les engagements pluriannuels envisagés ainsi que la structure de la dette* ».

Ce rapport est bien présenté au conseil municipal de la commune et donne lieu à un débat dont il est pris acte par délibération. Cependant, son contenu ne respecte pas les dispositions de l'article D. 2312-3 du CGCT. Il ne présente pas notamment les « *éléments sur la rémunération tels que les traitements indiciaires, les nouvelles bonifications indiciaires, les heures supplémentaires rémunérées et les avantages en nature* ».

⁵ Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention.

⁶ Arrêté du 17 novembre 2017 relatif aux conditions de mises à disposition des données essentielles des conventions de subvention.

1.1.1.3 Des comptes administratifs lacunaires

En vue d'une bonne information des élus et des citoyens, les modalités de publicité des budgets et des comptes ainsi que la liste des états annexes sont définies aux articles L. 2313-1 et R. 2313-1 du CGCT.

Les instructions budgétaires et comptables⁷ définissent la présentation normalisée des documents budgétaires par les collectivités, actualisée annuellement par arrêté ministériel.

Lors du précédent contrôle, la chambre avait observé que certaines annexes n'étaient pas jointes aux comptes administratifs de la commune ou n'étaient que partiellement renseignées.

- Annexe relative à la liste des concours attribués à des tiers en nature et en subventions

La liste des concours attribués à des tiers, en nature ou en subventions, annexée au compte administratif du budget principal pour les exercices 2017 à 2020 ne mentionne que le logement de fonction du directeur général des services et les locaux mis à disposition de la caisse des écoles. Cependant, il ressort de l'examen du compte 6257 « Réceptions » que la commune continue, de façon récurrente, de réaliser des dépenses⁸ en faveur de diverses associations, sans que cela ne soit consigné en annexe de ses comptes administratifs.

La commune n'a pas tenu compte des précédentes observations de la chambre et ne fait pas apparaître toutes les informations qui doivent figurer dans cette annexe.

- Annexes relatives aux engagements hors bilan

Les garanties d'emprunt sont des engagements hors bilan par lesquels la commune s'engage, en cas de défaillance du débiteur, à assumer l'exécution de l'obligation ou à payer à sa place les annuités du prêt garanti. L'octroi de garanties d'emprunt donne lieu à délibération du conseil municipal précisant l'objet, le montant et la durée de l'emprunt concerné ainsi que les conditions de mise en œuvre de la garantie.

Conformément à l'article L. 2313-1 du CGCT, un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement doit être joint aux documents budgétaires (budgets primitifs et comptes administratifs).

Les informations transmises dans les documents budgétaires sont erronées et incomplètes : aucun échéancier n'y figure. Les derniers emprunts garantis par la commune annexés aux comptes administratifs remontent à 2011. Cependant, le conseil municipal a voté des garanties d'emprunt de plus de 32 M€ entre 2017 et 2021. Le calcul du ratio d'endettement relatif aux garanties d'emprunt est donc insincère.

- Annexes relatives au patrimoine de la collectivité

L'article R. 2313-3 du CGCT prévoit des annexes au compte administratif concernant la variation du patrimoine de la collectivité tant en entrées qu'en sorties. Ces documents ainsi que les informations relatives aux opérations de cessions et aux travaux en régie ne sont pas joints aux comptes administratifs.

⁷ Instruction M14 pour les communes, les établissements publics communaux et intercommunaux ; Instruction M4 pour les services à caractère industriel et commercial.

⁸ Notamment la location de salles ou de chapiteaux : facture n° CG18/5321 du 12 décembre 2019 de Nordev pour les vœux du maire au club Joie de vivre la veille ; factures de la SARL Chapiteaux express n° 2020-03 du 15 janvier 2020 pour le tennis club de Sainte-Suzanne et n° 2020-61 du 11 août 2020 pour l'association Vacances en famille.

La chambre constate que les documents budgétaires présentés par la commune sur la période contrôlée ne respectent pas les maquettes en vigueur à la date de leur soumission au vote de l'assemblée délibérante et manquent de rigueur.

Recommandation n° 1 : Améliorer sans délai la qualité de l'information budgétaire et financière au profit des élus et des citoyens.

Pendant ses échanges avec la chambre, la commune a entrepris de compléter diverses annexes dans son compte administratif 2021 et s'est engagée à faire figurer d'autres dans l'édition 2022. Cet effort contribuant à une meilleure information du citoyen devra être étendu aux autres points soulevés, parmi lesquels :

- la publication sur le site internet de la commune des informations obligatoires⁹ ;
- les données essentielles des conventions de subvention conformément au décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 complété par l'arrêté du 17 novembre 2017 ;
- la présentation dans le rapport sur les orientations budgétaires des éléments relatifs à la rémunération, conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT ;
- la présentation des budgets primitifs et des comptes administratifs, conformément aux articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT et aux maquettes budgétaires.

1.1.2 Des principes de gestion à restaurer

1.1.2.1 Un rattachement des charges et des produits perfectible

En application du principe d'indépendance des exercices, les communes de 3 500 habitants et plus doivent rattacher à l'exercice concerné toutes les recettes et toutes les dépenses de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice, et pour lesquelles l'ordonnateur n'a pas reçu les pièces justificatives.

La commune a procédé à un rattachement des charges et des produits sur l'ensemble de la période sous contrôle. Toutefois, le rattachement qu'elle opère demeure approximatif : présence de recettes à classer ou à régulariser¹⁰ au 31 décembre ; non rattachement et paiement de charges, notamment du chapitre 011 « Charges à caractère général » dont les prélèvements EDF (cf. *infra*).

1.1.2.2 Des restes à réaliser insincères

Les restes à réaliser doivent être évalués de façon sincère. Ils correspondent :

- aux dépenses d'investissement engagées non mandatées ;
- aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre.

⁹ Les comptes-rendus des conseils municipaux conformément à l'article L. 2121 25 du CGCT ; les documents d'information budgétaire et financière, conformément au décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 et de l'article L. 2313-1 du CGCT ; les données essentielles des conventions de subvention conformément au décret n° 2017-779 du 5 mai 2017 complété par l'arrêté du 17 novembre 2017.

¹⁰ Au 31 décembre 2020, recette inscrite au compte 47138 « Recettes perçues avant émission des titres – autres » de 87 927,50 € provenant d'un cabinet de notaire en date du 12 novembre 2019.

Les restes à réaliser de la section d'investissement sont pris en compte pour le calcul des résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif. Ils doivent être repris dans le budget de l'exercice suivant.

L'état des restes à réaliser est dressé au 31 décembre de l'exercice écoulé et sert de justificatif des restes à réaliser inscrits au compte administratif. Les états des restes à réaliser¹¹ de la période établis par la commune sont revêtus de la signature du maire uniquement et ne sont pas visés par le comptable public alors que ce dernier doit expressément apposer sa signature pour en accuser réception au maire, dans le respect de l'instruction budgétaire et comptable M14. La commune s'est engagée à régulariser sa pratique dès 2022. La chambre en prend acte.

- Les restes à réaliser en dépenses d'investissement

L'étude par échantillonnage des mandats de l'exercice 2019 démontre que des factures reçues au cours de l'exercice 2018 ont été inscrites en restes à réaliser en dépenses et n'ont été payées qu'au cours de l'exercice 2019 alors que des visas des services sont de l'année précédente. Ces dépenses n'auraient pas dû être comptabilisées comme des restes à réaliser mais être mandatées.

- Les restes à réaliser en recettes d'investissement

Les restes à réaliser en 2021 sur l'exercice 2022 du plan de relance régional de 2016 pour 106 092 €¹² ne sont pas justifiés.

Les dépenses réalisées partiellement n'ont pas été justifiées avant le 31 mars 2019, date limite prévue par les conventions. Lors d'une réunion du 8 avril 2022, la région a demandé à la commune de lui transmettre la situation de ces opérations afin de les solder « en l'état ». La commune ne percevra donc pas la totalité des subventions notifiées devenues caduques et devra rembourser une partie des acomptes versés. Aussi, les restes à réaliser liés aux subventions dans le cadre du plan de relance régional pour la mise en conformité des trois écoles¹³, non fondés, majorent le résultat de la commune en 2021.

La chambre rappelle que conformément à l'article R. 2311-11 du CGCT, « *les restes à réaliser de la section d'investissement arrêtés à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre* ». La commune annonce une régularisation, conformément à cette disposition, pour l'exercice 2022.

1.1.2.3 Des risques d'irrecouvrabilité à prendre en compte

Une comptabilité établie sur la base d'appréciations prudentes permet d'éviter le transfert, sur des périodes à venir, d'incertitudes présentes susceptibles de grever le patrimoine et le résultat.

Seule une provision pour dépréciation de comptes de tiers a été réalisée en 2021 par un mandatement d'ordre non budgétaire d'un montant de 80 000 €. Cette somme correspond aux impayés de la régie de restauration scolaire constatés par la comptable de la commune. Cependant les restes à recouvrer auprès des familles pour la participation à la restauration

¹¹ Nommés « états des crédits reportés » par la commune.

¹² Cf. tableau n° 3 de l'annexe 2.

¹³ Cf. tableau n° 4 de l'annexe 2.

scolaire s'élèvent au 31 décembre 2021 à 738 406 € dont 278 310 € de créances de plus de trois ans. La provision non budgétaire est donc bien inférieure aux risques d'irrecouvrabilité des créances de cantine.

De 2017 à 2021, la commune a admis des créances en non-valeur de 465 570 € sur proposition du comptable afin d'apurer des comptes de prise en charge des titres de recettes concernant principalement des participations des familles à la restauration scolaire.

Au 31 décembre 2021, la commune présente des restes à recouvrer¹⁴ de près de 4 M€ dont 2,2 M€ auprès de débiteurs publics et 0,2 M€ auprès de locataires acquéreurs.

- Les restes à recouvrer auprès de débiteurs publics

Sur les 2,2 M€ de restes à recouvrer auprès de débiteurs publics, 690 192 € sont liés à des titres de recettes émis de 1999 à 2014.

La commune a, d'une part, émis des titres de recettes à hauteur de la subvention maximale attendue sans atteindre le montant des dépenses subventionnables, et d'autre part, été dans l'incapacité de fournir les pièces justificatives à l'appui de plusieurs titres.

La chambre ayant rappelé que ces titres injustifiés doivent faire l'objet par la commune de mandats d'annulation de titres au compte 673 « titres annulés sur exercice antérieur » pour les recettes de fonctionnement ou au compte de recettes utilisé pour les recettes d'investissement, la commune indique que ces restes à recouvrer sont en cours d'apurement. Ces écritures de régularisation réduiront le résultat excédentaire de la commune de 690 192 €.

- Les restes à recouvrer auprès des locataires acquéreurs

La location-vente¹⁵ est une convention consistant à prévoir qu'à l'expiration d'un contrat de louage, la propriété du bien sera transférée au locataire. Le vendeur s'engage envers l'accédant à lui transférer, par manifestation ultérieure de sa volonté et après une période de jouissance à titre onéreux, la propriété immobilière moyennant le paiement fractionné ou différé du prix de vente et le versement d'une redevance jusqu'à la levée de l'option.

Au cours de l'exercice 2021, la commune a régularisé plusieurs dossiers de locataires acquéreurs pour un montant total de 160 570 €. La commune avait émis des titres supérieurs aux montants des prix délibérés sur rapport de la SEMADER lors du conseil municipal du 2 août 1996 pour le village Desprez.

Les restes à recouvrer auprès des locataires acquéreurs, identifiés à hauteur de 213 166 € au 31 décembre 2021, ont fait l'objet d'un seul mandat en 2022. Afin de respecter le principe de prudence, étant donné les situations des débiteurs et l'ancienneté des titres émis, la commune devrait, selon la chambre, provisionner les sommes correspondantes ou admettre les créances en non-valeur.

¹⁴ Cf. tableau n° 6 de l'annexe 2.

¹⁵ Loi du 12 juillet 1984 définissant la location-accession à la propriété immobilière ; instruction budgétaire et comptable M14, Tome 2, Titre 3, Ch. 3.

1.1.3 Des travaux de fiabilisation nécessaires en vue du passage au référentiel M57 au 1^{er} janvier 2024

1.1.3.1 Une connaissance du patrimoine à améliorer

- L'inventaire non concordant à l'état de l'actif

L'instruction budgétaire et comptable M14 rappelle que le suivi des immobilisations d'une collectivité relève « *de manière conjointe de l'ordonnateur et du comptable* ». L'ordonnateur est chargé « *du recensement des biens et de leur identification : il tient l'inventaire physique, registre justifiant la réalité physique des biens et l'inventaire comptable, volet financier des biens inventoriés* ». Le comptable est « *responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan : à ce titre, il tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance générale des comptes et au bilan* ». Ces deux documents doivent être concordants.

Au 31 décembre 2021, dans la continuité des exercices précédents, l'inventaire de la commune ne concorde pas avec le compte de gestion et l'état de l'actif du comptable.

La commune n'a donc pas une image fidèle de son patrimoine et se prive d'un document fiable pour améliorer sa stratégie de gestion patrimoniale.

- L'absence de procès-verbal de transfert des biens de la compétence eau

La compétence de l'eau a été reprise par la CINOR au 1^{er} janvier 2020. Conformément à l'article L. 1321-1 du CGCT, ce transfert entraîne de plein droit la mise à disposition par la commune à la CINOR de l'ensemble des biens pour l'exercice de la compétence, laquelle doit être constatée par un procès-verbal établi contradictoirement entre les représentants des deux parties.

Il appartient à la commune de se rapprocher de la CINOR pour faire aboutir cette démarche dans les meilleurs délais, la CINOR n'ayant pas répondu à la chambre.

- L'absence d'intégration des immobilisations achevées

Le compte « Immobilisations en cours » (compte 23) enregistre les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées, à la fin de chaque exercice. Lorsqu'une opération est achevée, elle doit donner lieu à un transfert au compte d'immobilisation définitif.

Une absence d'intégration au compte définitif donne une information comptable erronée : alors que des immobilisations sont achevées, voire mises en service, elles continuent d'apparaître dans des comptes d'immobilisations en cours.

De plus, lorsque ces immobilisations sont amortissables, le résultat de fonctionnement des exercices concernés est majoré du fait de la non constatation des dotations aux amortissements, qui constituent une dépense obligatoire.

La valeur de 78,5 M€¹⁶ encore présente au 31 décembre 2021 au débit du compte « Immobilisations en cours » correspond essentiellement aux comptes 2313 « Constructions » (pour 47,4 M€) et 2315 « Installations, matériels techniques, outillage » (pour 30,9 M€).

¹⁶ Cf. tableau n° 7 de l'annexe 2.

Aucune immobilisation en cours n'a été transférée au cours de la période alors que plusieurs bâtiments ont été réceptionnés depuis 1999 (mairie du centre, écoles, salles polyvalentes).

La chambre renouvelle sa critique faite en 2008, déjà répétée en 2015, concernant l'inventaire des immobilisations établi par la commune non mis à jour et ajusté de la réalité comptable et patrimoniale. L'ordonnateur ne transmet pas les informations au comptable au moyen d'un certificat administratif afin que ce dernier constate les opérations de transfert des immobilisations en cours achevés (compte 23) à un compte d'immobilisations corporelles (compte 21).

Recommandation n° 2 : Procéder sans délai à la mise en concordance de l'inventaire comptable et de l'état de l'actif et au transfert des immobilisations en cours aux immobilisations corporelles ou incorporelles dès leur mise en service conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.

1.1.3.2 Un règlement budgétaire et financier à formaliser et adopter

La commune n'a pas de règlement budgétaire et financier.

Ce document unique formalisant les règles internes à une collectivité est facultatif pour les communes n'ayant pas opté pour l'application du référentiel M57. Dans une perspective de généralisation du compte financier unique et de possible déploiement du dispositif de certification, le référentiel M57 va se généraliser au 1^{er} janvier 2024 à l'ensemble des collectivités locales.

Le changement de nomenclature au 1^{er} janvier 2024 devra s'accompagner de l'adoption d'un nouveau règlement budgétaire et financier qui devra obligatoirement préciser les modalités de gestion des autorisations de programme et des autorisations d'engagement, en particulier les règles relatives à leur caducité, les modalités de report des crédits de paiement y afférents, et d'information du conseil municipal sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l'exercice¹⁷. La commune s'est engagée à approuver ce règlement en 2023 pour accompagner ce passage à la nouvelle instruction budgétaire et comptable. La chambre en prend acte.

1.2 Des efforts de fiabilisation des comptes à compter de l'exercice 2021

1.2.1 Une tentative inaboutie de gestion par autorisations de programme et crédits de paiement

Selon l'article L. 2311-3-I du CGCT, « *les autorisations de programme constituent la limite supérieure des dépenses qui peuvent être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables, sans limitation de durée, jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être mandatées dans l'année pour couvrir les engagements contractés dans le cadre des autorisations de programme correspondantes.*

¹⁷ Article L. 5217-10-8 du CGCT.

L'équilibre budgétaire de la section d'investissement s'apprécie en tenant compte des seuls crédits de paiement ».

Cette procédure évite à la collectivité de mobiliser ou de prévoir la mobilisation d'emprunts par anticipation.

En 2021, la commune a adopté pour plusieurs projets d'investissement la procédure des autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) afin de ne pas faire porter sur un seul exercice budgétaire l'intégralité de la dépense.

Cependant, aucun dispositif particulier n'a été mis en place pour le suivi des AP/CP. Les opérations relevant de dispositifs différents (pacte de solidarité territoriale - PST notamment) ont même vu leur plan de financement évoluer défavorablement pour la commune qui ne tire donc aucun bénéfice de ce mode de gestion. La gestion des investissements en AP/CP n'a pas été reconduite au budget primitif 2022.

La chambre invite la commune à mettre en place les formations nécessaires au bénéfice des agents concernés ainsi que des procédures spécifiques dans le cadre de l'élaboration du règlement financier.

1.2.2 Des efforts de régularisation à déployer et à poursuivre

1.2.2.1 La régularisation de charges à étaler

Selon l'instruction budgétaire et comptable M14, *« les charges à répartir sur plusieurs exercices comprennent les charges à étaler et certains frais affectant plusieurs exercices [...] Cet étalement dérogatoire ne peut concerner que des dépenses exceptionnelles, dans leur nature (comme des décisions de justice par exemple) et par leur montant rapporté au total des recettes réelles de fonctionnement, qui ne pouvaient pas être anticipées lors de l'établissement du budget et qui mettraient en péril son équilibre ».*

Afin d'améliorer la qualité de ses comptes, la commune a soldé par des opérations d'ordre budgétaire en 2021 des charges à étaler pour un montant de 424 582 €, enregistré dans l'inventaire de l'ordonnateur comme des charges à étaler à purger sous le numéro d'inventaire 2004-03-588 depuis plus de 15 ans.

1.2.2.2 Les prélèvements d'EDF

Des dépenses récurrentes telles que les redevances sont enregistrées en dépenses réglées sans mandatement préalable au compte 47218. L'état de développement des soldes au 31 décembre 2020 affiche pour ce compte des prélèvements EDF d'un montant de 88 763 € au titre de l'exercice 2019 et de 470 976 € au titre de l'exercice 2020.

Les sommes enregistrées sur ce compte sont, en principe, à régulariser dans le mois de la constatation de leur paiement (débit du compte budgétaire intéressé lors de l'émission du mandat de paiement) et en tout état de cause avant la clôture de l'exercice, par l'ordonnateur qui émet le mandat de régularisation. L'absence ou le retard de régularisation de ces dépenses pourrait s'expliquer par des ouvertures d'enveloppes de crédits inférieures au montant des mandatements à réaliser. Ainsi, au compte administratif 2020, les crédits annulés au chapitre 011 « Charges à caractère général » s'élèvent à 45 110 € tandis que les prélèvements EDF à mandater sont de 559 740 €.

Une régularisation du mandatement des factures d'EDF a été réalisée en 2021. En effet, la commune a mandaté plus d'1 M€ d'électricité au lieu de 300 002 € en 2020 et 271 373 € en 2019. La somme mandatée représente environ deux années de dépenses d'électricité et affecte le budget 2021 de près de 500 000 €.

Au 31 décembre 2021, la commune n'avait plus que les factures du mois de décembre 2021 en attente de mandatement pour un montant total de 63 627 €, charges non rattachées à l'exercice 2021.

1.2.2.3 La régularisation des cotisations sociales

En 2021, la commune a veillé au paiement régulier de ses cotisations sociales afin d'éviter des pénalités de retard.

En avril 2021, la commune détenait en effet une dette envers la caisse générale de sécurité sociale (CGSS) d'un montant de 1 417 598 € comprenant des majorations de retard, des pénalités ainsi qu'un redressement sur la période de 2016 à 2018 suite à un contrôle de la CGSS de 2019.

La commune a respecté les délais et échéancier accordés par la CGSS pour le règlement de ses cotisations et pénalités de juillet 2021 à septembre 2022 soit 235 434 € en 2021 et 288 186 € en 2022. Cette dette est donc apurée. Pour des majorations de retard de 863 510 € qui devaient être réglées pour le 20 septembre 2022, la commune a sollicité une remise gracieuse de cette dernière somme, les crédits équivalents ayant été prudemment inscrits au budget primitif 2022 au chapitre 68 « Dotations aux provisions semi-budgétaires ».

En 2022, la commune est également redevable à la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) au titre des retraites et de l'allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales (ATIACL) de majorations de retards de paiement de cotisations respectivement de 332 139 € et de 2 156 € au titre des années 2017 à 2021. N'ayant obtenu une remise gracieuse totale que pour 2017, elle a sollicité à titre exceptionnel que la remise partielle de 50 % déjà accordée pour les années suivantes soit reconsidérée en faveur d'une remise totale. Dans l'attente, la commune a inscrit une provision de 162 000 € au budget supplémentaire 2022.

1.2.2.4 Les soldes des opérations d'aménagement dues à la SEMADER

Par délibérations du 15 novembre 2014, le conseil municipal a approuvé la participation communale aux soldes des opérations d'aménagement confiées à la SEMADER pour des zones d'aménagement concerté (ZAC) Bagatelle (573 000 €), Centre-ville (343 000 €) et Pente Bel Air (440 000 €) payables en trois échéances au 1^{er} janvier des années 2015, 2016 et 2017.

Suite à des difficultés financières, les charges liées à ces anciennes opérations d'aménagement ont été soldées sur les exercices budgétaires 2021 et 2022.

1.2.2.5 La location du local professionnel à usage de bureaux au Bocage auprès de la CINOR

Par bail professionnel du 6 février 2014, la commune a loué des locaux, sis au 144 Route nationale 2 à Sainte-Suzanne, auprès de la CINOR à compter du 4 décembre 2013 pour une durée de 36 mois et un loyer mensuel de 3 500 € payable avant le 5 de chaque mois suite à l'envoi du titre de recette émis par la CINOR. Ce bail a été renouvelé avec les mêmes modalités le 14 février 2017. Par courrier en date du 17 juin 2020, la commune a demandé la résiliation

du bail à compter du 31 août 2020. Étant donné les retards pris dans la livraison des locaux communaux avec la période de confinement, par lettre du 9 septembre 2020, le bail a été prolongé jusqu'au 31 mars 2021.

En mars 2022, la commune a mandaté les loyers du 1^{er} janvier 2016 au 31 août 2020 pour un montant total de 192 778 €. Elle reste encore redevable à la CINOR des loyers du 4 décembre au 31 décembre 2016 et du 1^{er} septembre 2020 au 31 mars 2021 à hauteur de 31 222 €.

1.2.2.6 Des dépenses en attente à régulariser pour avoir une image fidèle des comptes de la commune

Fin septembre 2022, des dépenses antérieures à l'exercice 2022 restaient à mandater devant réduire le résultat de l'année :

- les taxes foncières de 2018 à 2021 pour un montant total de 279 103 € ;
- des trop-perçus de la taxe d'aménagement suite à dégrèvement pour un montant total de 127 429 € dont 98 339 € avec une date limite de paiement du 15 janvier 2020 ;
- le remboursement des travaux de la RN 2002 à la région pour 513 023 € ;
- le remboursement d'une avance financière à la CINOR exigible depuis le 30 mars 2013 à hauteur de 200 000 €.

1.2.3 Un passif lourd de conséquences pour la commune

Le rattachement des produits et des charges et les restes à réaliser ne sont pas exhaustifs. De plus, la commune ne mandate pas l'ensemble des factures de l'année. Le principe d'indépendance des exercices n'étant pas respecté, les comptes sont insincères et le report des charges des années antérieures pèse sur les exercices actuels.

Ainsi, en 2021, étant donné les constats en fiabilité des comptes et l'annulation d'un titre de recettes d'un montant de 57 663 €, la commune a régularisé ses comptes à hauteur de 1 706 362 € et réduit d'autant le résultat de l'année.

Au 31 décembre 2021, la commune était encore redevable envers divers créanciers de 1,8 M€ à 3 M€, selon que l'on prenne en compte les pénalités ou non, et détenait des créances injustifiées envers des débiteurs publics pour 0,7 M€. Si les comptes de la commune étaient sincères et réguliers, son résultat devrait être réduit à due concurrence des factures en attente de mandatement et des annulations de titres non réalisés.

1.3 Une situation financière dégradée

Les deux budgets annexes (eau potable et pompes funèbres) étant clôturés au 1^{er} janvier 2020, l'analyse financière de la commune ne porte donc que sur son budget principal.

En 2021, les dépenses de fonctionnement de la commune se sont élevées à 34,9 M€, auxquelles s'ajoutent 9,1 M€ de dépenses d'investissement. Le compte de l'exercice 2021 fait ressortir un excédent de 0,67 M€. Compte tenu des résultats des exercices précédents, le solde

cumulé, hors restes à réaliser, est excédentaire de 3,5 M€ dont 2,9 M€ de reprise des excédents du budget annexe de l'eau potable.

- Cet excédent cumulé avec les restes à réaliser s'élève à 3 362 215 €¹⁸. En prenant en compte les mandats de régularisation à réaliser, il ne devrait plus être compris qu'entre - 0,4 M€ et 1,5 M€.

1.3.1 Une augmentation des recettes insuffisantes pour financer les investissements

Les produits de gestion de 34,7 M€ en 2021 ont augmenté de 10,1 % depuis 2017, tandis que les charges de gestion, en apparence, ont progressé de 6,6 % pour s'élever à 31,8 M€ en 2021. Ce constat positif est à tempérer étant donné l'évolution du périmètre des interventions communales et des constats effectués en fiabilité des comptes.

1.3.1.1 Les produits de gestion

Les produits de gestion de la commune ont progressé de 2,4 % en moyenne annuelle passant de 31,6 M€ en 2017 à 34,7 M€ en 2021.

Les recettes réelles de fonctionnement proviennent de la fiscalité (75 %), des dotations et participations (20 %) et des produits de services et du domaine (5 %).

- La fiscalité

La fiscalité a augmenté de 3,9 M€ de 2017 à 2021. Elle est principalement composée des impôts locaux (42 %) et de l'octroi de mer (39 %) qui ont cru au cours de la période respectivement de 21,4 % et 19,2 %.

L'augmentation des impôts locaux de 2 M€ résulte :

- d'une part, du travail mené par la cellule fiscale de la commune sur la mise à jour des bases cadastrales ;
- d'autre part, de la modification des calculs des impôts locaux en 2021 (transfert de la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et compensation des exonérations de la taxe d'habitation).

- Les dotations et participations

Les dotations et participations de la commune sont composées de la dotation globale de fonctionnement (DGF) dont la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM), de participations de l'État, de la caisse des allocations familiales (CAF), de la CINOR et des compensations d'exonérations des taxes locales.

La baisse de 8,6 % des dotations et participations entre 2017 (6,85 M€) et 2021 (6,26 M€) n'est qu'apparente et provient d'un changement de méthode dans la comptabilisation des prestations facturées à la CINOR (0,9 M€) et la suppression de la compensation des exonérations de la taxe d'habitation (0,4 M€). La dotation de fonctionnement a augmenté de 19 % notamment par l'évolution de la DACOM (31,9 %).

¹⁸ Résultat du compte de gestion 2021 : 3 516 223,39 € - RAR dépenses : 1 251 000 € + RAR recettes : 1 096 992 €.

- Les ressources d'exploitation

Les ressources d'exploitation, en baisse de 1,9 %, proviennent principalement des recettes suivantes :

- des redevances des services périscolaires et les participations aux frais de restauration dont les tarifs ont été diminués en 2018 ;
- des remboursements des personnels mis à disposition ou facturés ;
- des revenus des immeubles notamment de la gendarmerie et de la trésorerie.

Le périmètre des remboursements des personnels a fluctué au cours de la période :

- en 2017 et 2018, remboursements du budget annexe de l'eau au budget principal (2017 : 243 603,82 € ; 2018 : 278 890,09 €) ;
- depuis mi-2019, remboursements des frais de police (0,2 M€ par an) ;
- en 2020 et 2021, remboursements des prestations effectuées par la commune pour la CINOR pour l'exploitation du stade en eaux vives intercommunal (SEVI) et l'entretien du site du Bocage (0,7 M€ par an). La convention liée au SEVI n'ayant pas été reconduite en 2021, la commune ne percevra plus de recettes à ce titre en 2022.

1.3.1.2 Les charges de gestion

Hors factures régularisées ou en attente, les charges de gestion ont progressé de 6,6 % sur la période passant de 29,8 M€ en 2017 à 31,8 M€ en 2021. Elles sont composées des charges de personnel (73,7 %), des charges à caractère général (16,7 %), des subventions de fonctionnement (7 %) et des autres charges de gestion (2,6 %).

- Les charges de personnel (cf. *infra*)

De 2017 à 2021, les charges de personnel (atténuations de charges déduites) ont augmenté de 1,8 % passant de 22,3 M€ en 2017 à 22,7 M€ en 2021. Après déduction des remboursements de personnel mis à disposition par la commune au budget annexe de l'eau de la commune et à la CINOR, la masse salariale n'a progressé que de 0,27 M€ passant de 22,1 M€ à 22,4 M€.

- Les charges à caractère général

Les charges à caractère général, s'élevant à 4,49 M€ en 2017, ont progressé de 28,9 % pour atteindre 5,79 M€ en 2021.

La commune ne respectant pas le principe de l'annualité budgétaire et les délais de paiement, les charges à caractère général ne reflètent pas les dépenses réelles de ce chapitre et les crédits ouverts annuellement sont insuffisants de façon chronique (cf. *supra*).

La commune a mis en place différentes opérations pour contenir ses charges à caractère général dont plusieurs mesures d'économie d'eau et d'électricité en lien avec le SIDELEC.

La diminution des dépenses alimentaires de 30 % de 2017 (1,15 M€) à 2021 (0,8 M€) a récompensé le recalcul des quantités alimentaires par rationnaire en fonction des besoins de l'âge des enfants afin de réduire le gaspillage.

En 2021, étant donné la crise sanitaire, la commune n'a pas organisé la fête de la vanille et d'autres fêtes, cérémonies et réceptions. Les économies réalisées, de l'ordre de 0,4 M€, lui ont permis de mandater les factures EDF de 2019 et 2020 en attente.

Afin de réduire la masse salariale et ne pas investir dans des équipements professionnels, la commune augmente le recours à des prestataires pour effectuer des travaux et loue des nacelles ou camions en fonction de ses besoins. Les locations et les frais d'entretien des bâtiments sont donc en augmentation sur la période.

La commune doit ajuster ses ouvertures de crédits au chapitre 011 « Charges à caractère général » afin de pouvoir mandater ses dépenses courantes et ses factures antérieures en attente de mandatement dont la location des bureaux au Bocage du 1^{er} janvier 2017 au 31 mars 2021 et les taxes foncières de 2018 à 2021 (cf. *supra*).

- Les subventions de fonctionnement

Les subventions de fonctionnement fluctuent sur la période pour progresser de 8,8 % soit 0,2 M€ entre 2017 et 2021. En 2021, elles s'élèvent à 2,47 M€ dont 770 000 € pour le centre communal d'action sociale (CCAS) et 700 000 € pour la caisse des écoles¹⁹.

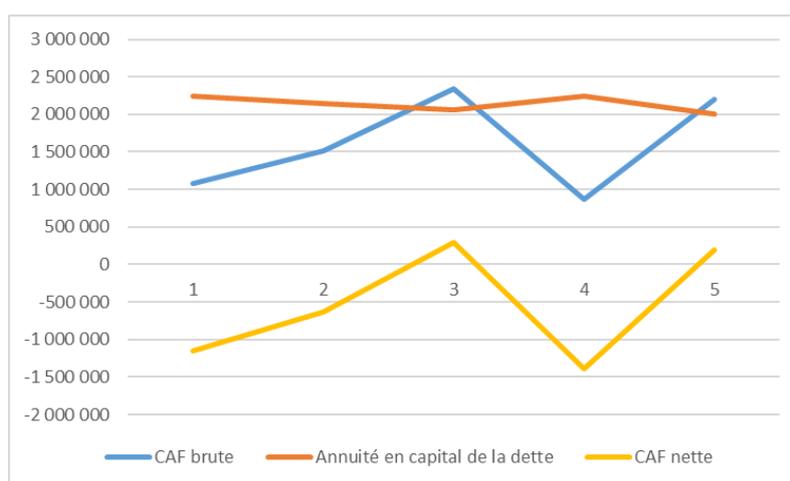
- Les autres charges de gestion

Les autres charges de gestion courante ont progressé de 12 %²⁰. Sur la période, elles sont principalement composées de la contribution au service incendie (62,2 %), des indemnités des élus (26 %) et des pertes sur créances irrécouvrables (11,7 %). Malgré l'augmentation d'admissions en non-valeur de créances irrécouvrables en 2021 (140 490 € pour une moyenne annuelle de 2017 à 2020 de 81 270 €), ce montant est insuffisant (cf. *supra*).

1.3.1.3 Le financement des investissements

La capacité d'autofinancement (CAF) mesure la capacité de la commune à financer sur ses ressources propres les besoins liés à son existence, après que les dépenses réelles de fonctionnement ont été couvertes par les recettes réelles de fonctionnement.

Graphique n° 1 : Évolution de la CAF de 2017 à 2021 (en euros)



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

¹⁹ Cf. tableau n° 10 de l'annexe 3.

²⁰ Cf. tableau n° 9 de l'annexe 3.

L'épargne brute structurellement basse de la commune fluctue sur la période (0,86 M€ à 2,35 M€) et ne représente en moyenne que 4,9 % des produits de gestion.

La CAF nette correspond à l'épargne brute diminuée des annuités en capital des emprunts. Elle est négative en 2017, 2018 et 2020 et inférieure à 0,2 M€ en 2021 et à 0,3 M€ en 2019. La CAF nette cumulée de 2017 à 2021 est négative (- 2,7 M€) et ne prend pas en compte les factures en attente de mandatement et les restes à recouvrer à annuler ou à admettre en non-valeur.

La commune ne dégage donc pas de son activité courante des ressources suffisantes pour couvrir l'annuité de ses emprunts et ne peut plus financer elle-même ses investissements.

Pour répondre à ses besoins de financement (14,8 M€), la commune a contracté de nouveaux emprunts pour un montant total de 13 M€ de 2017 à 2021. Son encours de dette en 2017 était de 974 € par habitant et s'élève au 31 décembre 2021 à 1 127 € par habitant. Sa capacité de désendettement²¹ est de 12,6 années en 2021, qui, si elle est en nette amélioration grâce à celle de la CAF, reste à un niveau préoccupant et dépasse le plafond fixé à 12 ans par le dispositif de contractualisation État-collectivités dit contrats de Cahors.

Hors emprunt, les recettes d'investissement sont composées de subventions (48,6 %), du fonds de compensation de la TVA (20,5 %), de la taxe locale d'équipement et de la taxe d'aménagement (10,4 %), des fonds affectés à l'équipement dont les amendes de police (6,5 %) et les produits de cession (6,4 %).

De 2017 à 2021, les principaux financeurs contribuant aux investissements de la commune sont :

- le département de La Réunion (2,56 M€) ;
- la région Réunion (1,84 M€) ;
- l'État (1,78 M€ hors dotations d'équipement des territoires ruraux - DETR...) ;
- la CINOR (0,2 M€).

1.3.2 Des ruptures de trésorerie chroniques

Le fonds de roulement net global (FRNG) est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotations et réserves, subventions, emprunts) et les immobilisations (investissements réalisés et en cours de réalisation). Il correspond, en comptabilité budgétaire, à la somme des excédents définitifs que la collectivité a dégagés au cours du temps. Le fonds de roulement permet de couvrir le besoin de fonds de roulement global traduisant le décalage entre encaissement de recettes et paiement des dépenses.

Le 31 décembre 2020, le FRNG abondé par la reprise des excédents du budget annexe de l'eau, a permis de couvrir les besoins de financement. Cependant, pour le reste de la période examinée, les besoins en fonds de roulement global au 31 décembre n'ont pas été couverts par le FRNG. La trésorerie nette résultant de la différence entre le fonds de roulement et le besoin de fonds de roulement s'en est trouvée dégradée et négative amenant la commune à mobiliser en fin d'année des lignes de trésorerie oscillant entre 1 M€ à 1,7 M€²².

²¹ Encours de dette rapporté à la capacité d'autofinancement brute.

²² Cf. tableau n° 12 de l'annexe 3.

La commune est en rupture de trésorerie chronique. Des mandats sont mensuellement en attente de paiement faute de trésorerie. Ainsi, au 12 janvier 2022, 339 mandats étaient en attente de paiement pour un montant total de 930 794,16 €.

Régulièrement, le directeur général des services, par délégation du maire, demande au comptable de régler des factures en priorité notamment pour les entreprises rencontrant des difficultés financières et de préférence par ordre chronologique.

Pour leurs contrats de commande publique, les collectivités territoriales sont tenues de régler les sommes dues aux créanciers dans un délai de 30 jours²³. Ce délai court à compter de la date de réception de la facture par l'ordonnateur.

Le délai de 30 jours se décompose en deux phases : 20 jours pour le mandatement par l'ordonnateur et 10 jours pour le paiement par le comptable public.

Les intérêts commencent à courir le lendemain de l'expiration du délai de paiement et jusqu'à la date de mise en paiement incluse. Si la commune paie son fournisseur ou son prestataire avec retard, elle lui doit :

- des intérêts moratoires calculés en fonction du nombre de jours de retard et appliqués au montant qui subit le retard ;
- une indemnité de 40 € pour frais de recouvrement, due dès le premier jour de retard, s'ajoutant systématiquement aux pénalités de retard.

Les intérêts moratoires et l'indemnité forfaitaire sont exigibles sans qu'un rappel du fournisseur ou du prestataire soit nécessaire.

De 2018 à 2021, à la suite de demande de fournisseurs et de la préfecture, la commune a mandaté au budget principal 178 156 €²⁴ au titre des intérêts moratoires et indemnités forfaitaires dont un mandatement d'office de 52 067 € par arrêté préfectoral du 21 novembre 2019.

En 2021, nonobstant la modification de dates de réception de factures²⁵, le délai global de paiement moyen de la commune en 2021 est de 162,79 jours. En raison de ces retards excessifs de paiement, la commune serait redevable de 320 932 € d'intérêts moratoires alors qu'elle n'en a mandaté que 20 668 € au cours de l'exercice.

Recommandation n° 3 : Restaurer, d'ici 2024, un niveau de capacité d'autofinancement suffisant pour être en mesure de payer les fournisseurs dans les délais de paiement réglementaires.

De plus, malgré le transfert de la compétence de l'investissement en éclairage public au 1^{er} janvier 2020 au SIDELEC Réunion dont le maire est le président, la commune n'a pas transféré les marchés en cours. La commune et le syndicat ont signé une convention de mandat le 10 novembre 2021 par laquelle la commune paie au nom du SIDELEC Réunion les factures puis se fait rembourser et perçoit les subventions du fonds européen de développement régional (FEDER) et d'EDF avant de les reverser au syndicat. Les dépenses prévues par la convention s'élèvent à 1 093 986 € et les recettes à 561 928 €. Si la commune fait valoir que cette procédure

²³ Article R. 2190 du code de la commande publique.

²⁴ Cf. tableau n° 13 de l'annexe 3.

²⁵ Ainsi, les loyers du local professionnel à usage de bureaux au Bocage dus à la CINOR au titre des exercices 2016 et 2017 ont été enregistrés dans le logiciel comptable à la date de leur mandatement soit respectivement les 4 et 8 mars 2022 diminuant de plusieurs années le délai global de paiement.

atypique résulterait du refus du comptable public du SIDELEC de voir transférer ce marché, la chambre constate qu'elle a eu pour conséquence de faire supporter à la commune, malgré ses difficultés de trésorerie, des avances au bénéfice du SIDELEC Réunion, de 1 062 566 € en 2021 et 611 928 € en 2020.

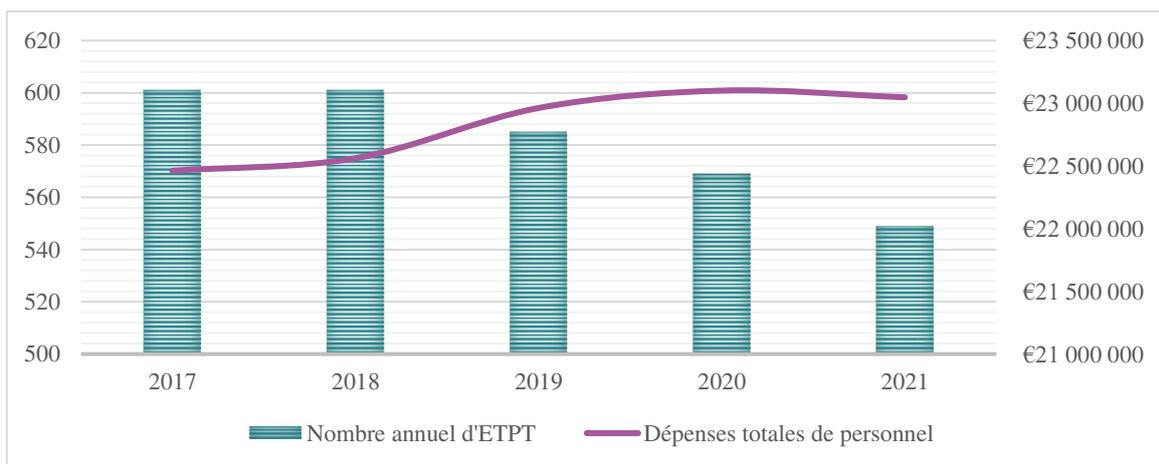
1.3.3 Une masse salariale à rationaliser

1.3.3.1 Des dépenses de personnel en hausse malgré une baisse des effectifs

La diminution du nombre d'agents (601 en 2017 à 549 en 2021) n'a pas permis de réduire la masse salariale.

Cet effort a été compensé en partie par la titularisation de 90 agents vers un cadre d'emploi de catégorie C. Les personnels nouvellement intégrés disposent de la sur-rémunération et d'une grille indiciaire évolutive avec le temps. Le coût moyen annuel par agent est de ce fait en augmentation constante (coût annuel moyen brut d'un agent en 2017 : 37 373 € ; en 2021 : 41 980 €).

Graphique n° 2 : Évolution de la masse salariale rapportée aux effectifs



Source : CRC, d'après les données fournies par la commune

Le maire souhaite une politique massive de titularisation afin d'atteindre l'objectif de 75 % de titularisation à la fin de sa mandature. Au vu de la situation financière qu'elle a constatée, la chambre invite la commune à retrouver une maîtrise de ses charges de personnel qui en 2021, représentent 70,2 % des charges courantes de la collectivité.

1.3.3.2 Les avantages et les primes

- Le temps de travail

Les irrégularités relatives au temps de travail fixé à 1 607 heures par an constatées par la chambre sont les deux demi-journées de congé exceptionnel accordées les après-midis des 24 et 31 décembre, équivalant à 100 000 € par an de service non effectué. En réponse à la chambre, la commune s'est engagée à déduire dès 2022 ces demi-journées des congés accordés à ses agents. La chambre en prend acte.

- Les logements et véhicules de fonction

La CGSS dans sa lettre d'observations du 28 octobre 2019 adressée à la commune, mentionne qu'un logement de type F4 est mis à disposition de l'agent chargé de la garde et de la sécurité des locaux. L'étude des bulletins de paie par la CGSS démontre qu'aucun avantage en nature n'a été calculé sur les années contrôlées. Ce manquement a occasionné l'émission d'une demande de recouvrement d'un montant de 2 551 €.

La chambre constate que malgré ce recouvrement, la commune n'a toujours pas régularisé la situation contrevenant à l'alinéa 1 de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit que tout avantage en espèces ou en nature versé en contrepartie ou à l'occasion du travail doit être soumis à cotisations.

Lors de la demande de production des pièces relatives aux logements de fonction, aucune pièce ne concernait le logement occupé par cet agent. La chambre a également relevé qu'aucune délibération ne fixe la liste des emplois concernés par l'octroi des logements de fonction en violation de l'article L. 721-1 du CGCT.

La commune a indiqué qu'après un nouvel examen de la situation par ses services, l'emploi de l'agent n'ouvrait finalement pas droit à l'attribution d'un logement de fonction pour nécessité absolue de service. La personne s'est vu demander de quitter son logement pour le 1^{er} septembre 2022.

La chambre invite la commune à revoir sa politique d'attribution des logements de fonction et à fixer en premier lieu la liste des emplois concernés.

Concernant les véhicules, la commune indique ne mettre à disposition de ses agents que des voitures de service et non de fonction.

Cependant, la note de service fixant les règles concernant la gestion des véhicules communaux à compter du 1^{er} mai 2016 mentionne l'existence de véhicules de fonction.

Contrairement aux autres véhicules de service du parc, trois véhicules n'étaient équipés ni d'un système de géolocalisation, ni de carnets de bord ni bien même des couleurs de la mairie. Ce sont également les seuls véhicules à bénéficier d'un remisage à domicile. L'absence de ces éléments les apparente à des véhicules de fonction qui doivent être considérés comme des éléments de la rémunération et donner lieu à cotisation.

La chambre l'ayant invitée à se mettre en conformité avec l'arrêté du 10 décembre 2002 relatif à l'évaluation des avantages en nature, la collectivité indique que ces trois véhicules se verront dès 2022 dotés de carnets de bord et d'un flochage.

- Le RIFSEEP

La commune a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) par délibération du 8 avril 2017.

Pour l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), la délibération reprend les textes, elle attribue à chacun des groupes de fonctions et un plafond annuel correspondant au maximum prévu pour les agents de l'État. Elle ne détermine toutefois ni les règles de modulation ni la classification des postes par rapport aux plafonds par groupe.

L'application du régime indemnitaire à Sainte-Suzanne semble revêtir un caractère arbitraire et discrétionnaire. Seuls 39 % des agents bénéficient d'une IFSE au 1^{er} janvier 2021. De la sorte, placés sur des postes équivalents, certains en bénéficient, d'autres non. Par exemple,

sur 51 agents d'exécution faisant partie des équipes des différentes cantines de la ville, placés à rang égal sur l'organigramme, seuls 22 bénéficient d'une IFSE.

Lors du conseil municipal du 5 avril 2022, la commune a délibéré sur le complément indemnitaire annuel (CIA) qui n'était toujours pas en vigueur. Ce dispositif sera déployé en 2023 au vu des évaluations de 2022. Le coût occasionné est estimé par la commune à 454 755 €, soit une somme moyenne par agent de 828 €. Ces montants comparables à la régularisation de la mise en place du RIFSEEP ne sont pas disponibles au regard de la situation financière de la commune. Invitée par la chambre à reporter l'attribution d'un CIA, part indemnitaire non obligatoire, la commune, en concertation avec les organisations syndicales, a acté que l'attribution de l'IFSE aux agents actuellement non bénéficiaires sera étalée sur plusieurs exercices budgétaires (2022 à 2025), précédant l'attribution du CIA.

1.3.3.3 Une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences à mettre en place

La gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences est une gestion anticipative et préventive des ressources humaines, en fonction des contraintes de l'environnement et des choix de la collectivité.

La commune dit avoir finalisé en 2022 un outil de gestion des ressources humaines. À l'horizon 2026, elle prévoit le départ à la retraite de 59 agents pour un coût annuel estimé de 1 087 968 € de charges de personnels. Encouragée par la chambre à envisager une politique de non remplacement systématique sur ces postes, la commune précise que les remplacements des départs en retraite se feront essentiellement dans le domaine des affaires scolaires et de la restauration municipale.

La commune doit également prendre en considération les différences de salaires moyens bruts mensuels des personnels (5 575 € pour les cadres, 3 807 € pour les cadres intermédiaires et 2 709 € pour les agents d'exécution). Ses prévisions doivent également intégrer le coût supérieur du salaire d'un fonctionnaire par rapport à celui d'un agent contractuel (1 147 € en moyenne) et veiller à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Étant donné sa situation financière, la commune doit rechercher des marges de manœuvre pour reconstituer son autofinancement. Une seule mesure ne sera sans doute pas à même de permettre le rétablissement des grands équilibres budgétaires. La conjugaison de plusieurs d'entre elles paraît incontournable.

Afin d'augmenter ses ressources, la commune pourrait améliorer ses recettes fiscales²⁶.

²⁶ Les recettes pourraient être abondées :

- en poursuivant les travaux sur les bases cadastrales ;
- en augmentant les taux des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties diminués en 2019 ;
- en modulant l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties durant les deux premières années qui suivent l'achèvement des constructions nouvelles, reconstructions et additions de construction à usage d'habitation en la limitant à 40 %, 50 %, 60 %, 70 %, 80 % ou 90 % de la base imposable hors biens financés par des prêts aidés de l'État ou prêts conventionnés, modulation prévue par l'article 1383 du code général des impôts (CGI).

La commune est également invitée à rendre plus efficaces ses recherches de financement pour ses investissements (cf. infra), effectuer des cessions d'actifs et à revaloriser ses produits des services et du domaine dont les tarifs de restauration scolaire revus à la baisse au cours de la période, de location des salles et de droits de place.

Afin de retrouver une situation financière saine, la commune doit avant tout rationaliser ses dépenses et élaborer un plan de maîtrise de ses charges, notamment celles à caractère général, et de sa masse salariale.

2 DES ENJEUX MAJEURS : AMÉLIORER LA QUALITÉ DE VIE ET L'ATTRACTIVITÉ DE LA COMMUNE

Le poids des enjeux sociaux auxquels est confronté le territoire, les risques naturels avérés, ainsi que les contraintes financières de la collectivité allongent la plupart de ses chantiers et rendent son action peu lisible. L'efficacité et l'efficacités de sa gestion s'en trouvent amoindries, plusieurs projets d'envergure ayant dû être arrêtés ou reportés et les moyens dédiés au fonctionnement et à l'entretien du patrimoine de la collectivité se révélant insuffisants face à des besoins croissants.

2.1 Du projet de mandature au plan d'actions

Le projet de mandature 2020-2026 est organisé autour de quatre objectifs généraux : relever le défi écologique, garantir l'avenir des enfants, le bien vivre-ensemble et l'aménagement durable et solidaire. Ce projet diffère dans sa forme de celui de 2014, beaucoup plus détaillé, qui listait notamment les besoins en équipements pour chaque quartier.

Le directeur général des services (DGS) de la commune qui occupe ce poste depuis le dernier trimestre 2020, a décliné les axes du projet de mandature dans un « projet d'administration pour un PASS » (plan d'actions de Sainte-Suzanne) pour la période 2021 à 2026, lequel assigne aux services cinq objectifs²⁷.

²⁷ Les cinq objectifs du PASS :

- « rendre les espaces publics plus agréables avec plusieurs actions de rénovation (écoles, crèches), la création de nouveaux équipements communaux (école de musique et de danse, salle des fêtes à Bagatelle) ;
- finaliser des ventes foncières, le plan local d'urbanisme et la mise à jour des voiries ;
- favoriser la cohésion sociale avec le centre communal d'action sociale, la caisse des écoles, l'externalisation des activités péri et extra scolaires à des associations, réduire le déficit sans augmenter le prix des repas et procéder à différentes actions au niveau de la restauration municipale (anti-gaspillage, qualité des repas, traitement des déchets) ;
- encourager le vivre ensemble (journées d'animation, fêtes de quartier, arts de la scène et promotion du sport) ;
- renforcer l'accès aux services publics ».

Dans le prolongement, les directions des services municipaux ont produit ou actualisé en avril 2022 des fiches spécifiques à leur champ de compétences, dits « projets de services ». La précision de ces projets reste toutefois globalement insuffisante et leur déclinaison par exercice budgétaire n'est fournie partiellement que par la direction des services techniques. Le DGS n'a ni fourni de tableau de bord synthétique ni évoqué d'autre outil de pilotage global. L'insuffisance des outils de pilotage, de programmation et d'évaluation nuit à une gestion optimale des politiques publiques. Cette observation se vérifie particulièrement pour la gestion du patrimoine et des grands projets évoqués ci-après. En cours de contrôle, des mesures correctives ont été apportées pour le suivi des recettes, leur mise en œuvre n'est pas encore démontrée.

Au 1^{er} décembre 2021, les services de la commune comptent 91 % d'agents de catégorie C (agents d'exécution), 6 % de catégorie B (cadres intermédiaires) et 3 % de catégorie A (agents d'encadrement). Alors que des projets complexes sont annoncés, son taux d'encadrement est plus faible que la moyenne de celui des communes au niveau national (cf. annexe n° 4 : taux d'encadrement). Un renforcement a été amorcé dans les services techniques, évoqué ci-après.

2.1.1 Une action communale diluée face à une situation sociale dégradée

En 2020, la commune a dépensé par habitant 1 359 € en fonctionnement, soit exactement la moyenne des communes de sa strate²⁸ au niveau national et 356 € en investissement, soit 98 € ou 21 % de moins que la moyenne.

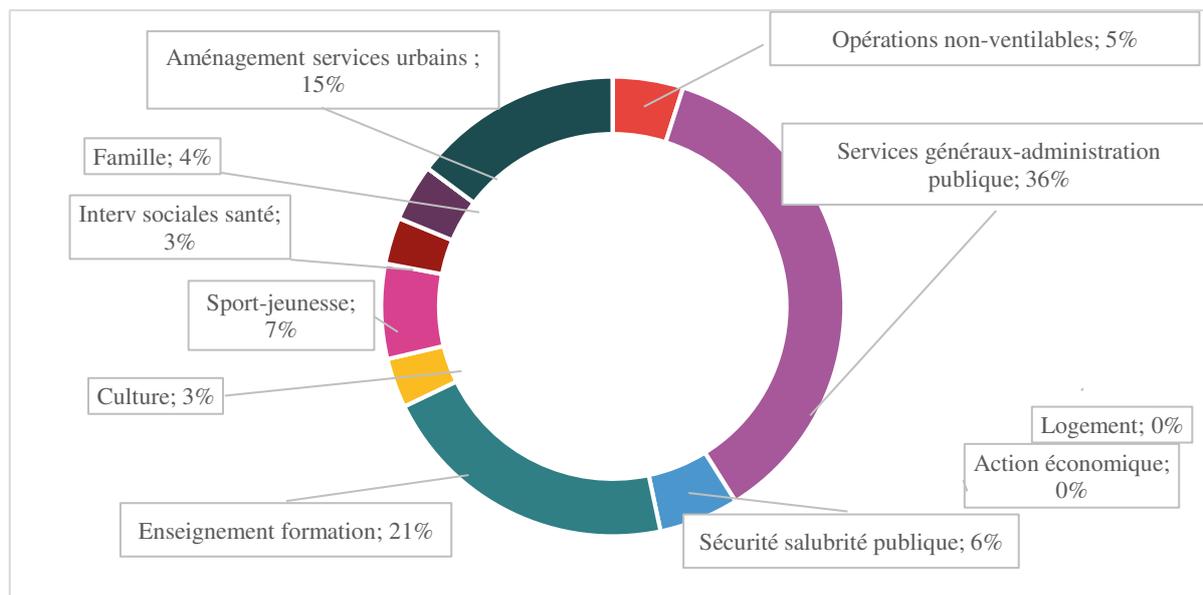
Elle vote son budget par nature tout en faisant apparaître une présentation par fonction. Les mandats de dépenses de la commune cumulés sur l'ensemble de la période²⁹, en dehors de l'administration générale et des dépenses non ventilables, font ressortir les deux secteurs les mieux dotés (cf. graphiques n° 3 et 4) :

- enseignement-formation : 27,2 M€ en fonctionnement et 8,1 M€ en investissement ;
- aménagement-services urbains-environnement : 18,9 M€ en fonctionnement et 3,7 M€ en investissement.

²⁸ Communes de 20 000 à 50 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé (Fiscalité propre unique - FPU).

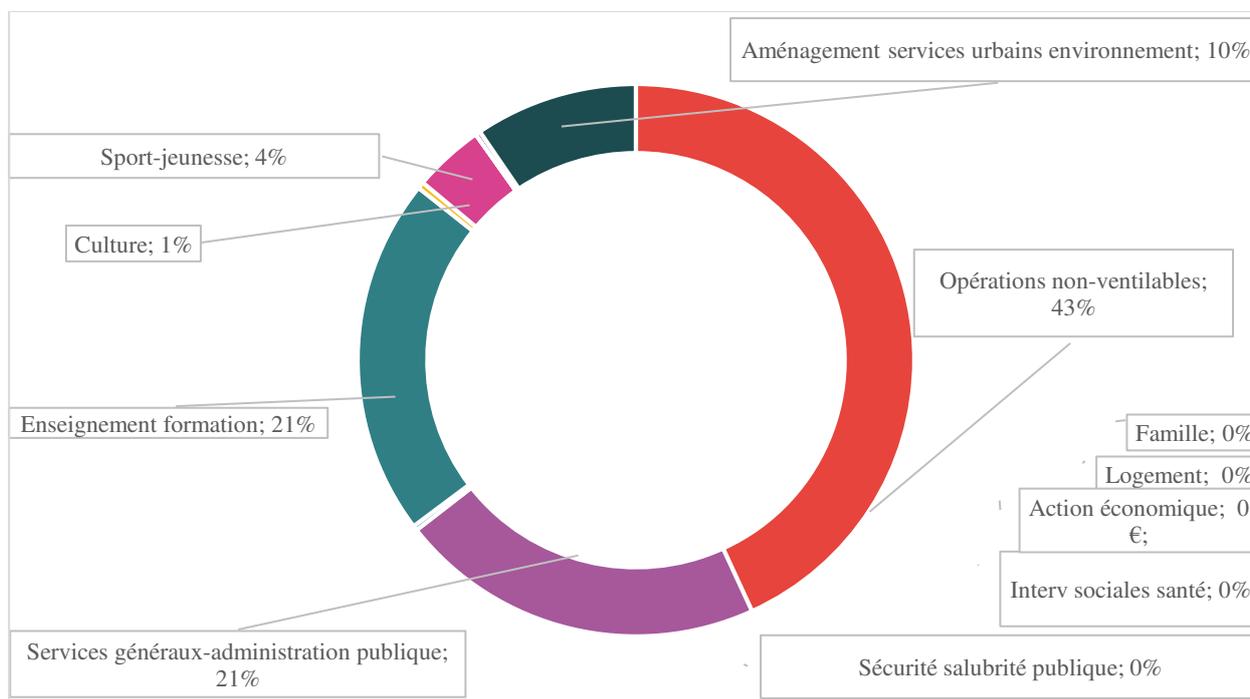
²⁹ Source : comptes administratifs 2017 à 2020 (2021 sera ajouté dès qu'il sera disponible).

Graphique n° 3 : Ventilation des mandats de dépenses de fonctionnement par fonction



Source : CRC, d'après les comptes administratifs 2017 à 2020

Graphique n° 4 : Ventilation des mandats de dépenses d'investissement par fonction



Source : CRC, d'après les comptes administratifs 2017 à 2020

Alors que les comptes administratifs 2017 et 2018 présentaient une répartition détaillée par fonction, les opérations dites « non ventilables » représentent depuis 2019 la plus grosse part des dépenses, entravant le suivi des évolutions par secteur et la lisibilité de l'action de la collectivité.

Il n'est pas observé d'augmentation des dépenses en matière de sécurité et salubrité publique en 2020 ; l'impact de la crise sanitaire ne peut donc être illustré par ces chiffres.

- Enseignement-formation

Bénéficiant de 21 % du budget total de la commune sur quatre ans, tant en investissement qu'en fonctionnement, le secteur de l'enseignement et de la formation est affiché comme la priorité de la municipalité.

Une visite du groupe scolaire Antoine Bertin et de la cuisine centrale³⁰ a permis de constater la grande qualité de ces équipements récents.

- Aménagement du territoire et logement

Entre 1999 et 2008, le parc de logements de la CINOR a augmenté de 24,6 %. C'est la commune de Sainte-Suzanne qui a connu la plus grande densification, avec un gain de 40,4 %, alors qu'elle n'abrite que 11,43 % de la population de l'intercommunalité³¹. Selon le projet d'aménagement et développement durable (PADD) associé au plan local d'urbanisme (PLU) en cours de révision, « avec un besoin d'environ 200 logements/an pour les dix prochaines années, cette dynamique de construction de Sainte-Suzanne est à maintenir voire à accentuer tout en conservant une part de logements sociaux en accord avec les exigences de la loi SRU³² »³³.

Entre 2017 et 2022, le rythme s'est nettement ralenti. Le logement n'a pas mobilisé de ressources propres de la commune pour de nouvelles opérations. Certaines opérations livrées il y a dix ans n'ont pu être soldées qu'en 2021 et 2022 (cf. *supra*).

La densification en habitat s'accompagne de nouveaux besoins en services et équipements, décrits en particulier dans le diagnostic effectué par la caisse d'allocations familiales, que la commune n'a cependant pas encore intégrés dans une programmation formalisée.

- Volet social dans les quartiers prioritaires et le reste de la ville

La convention territoriale globale (CTG) de services aux familles signée le 1^{er} août 2019³⁴ entre la caisse d'allocations familiales et la commune vise en particulier 17 000 allocataires³⁵, soit 76 % de la population qui en 2017, a perçu plus de 4 M€ au titre des prestations légales versées par la caisse. Elle couvre la période mi 2019-2022. Le poste de coordonnateur bénéficie d'une participation annuelle de la caisse de 30 000 €/an sur 46 293,48 €.

La commune intervient à travers cette convention selon plusieurs axes pour réduire les écarts de développement entre les quartiers prioritaires et ruraux et faciliter l'accès aux services et aux activités pour les populations éloignées et isolées socialement pour une amélioration des conditions de vie des Suzannois. Sur la période 2019-2022, la convention prévoit des actions à hauteur de 18,28 M€, dont 57 % sont pris en charge par la commune, soit 10,4 M€ ou 2,6 M€/an en moyenne.

³⁰ Construite par la CINOR.

³¹ 207 487 hab. (INSEE 2018).

³² Loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

³³ Source : rapport de présentation du PLU.

³⁴ Délibération favorable du conseil municipal le 10 octobre 2018.

³⁵ Sur 23 718 habitants recensés en 2018 à Sainte-Suzanne.

Dans les faits, dans les comptes administratifs, ces dépenses ne sont pas individualisées. Elles sont en partie comptabilisées dans les dépenses non ventilables et dans la rubrique « administration générale ».

Plusieurs axes d'intervention mobilisent les moyens de la commune :

- la politique petite enfance (gestion de trois crèches par le biais du CCAS pour 88 enfants et accompagnement de deux structures) ;
- la politique éducation, par le biais de la caisse des écoles (activités péri et extrascolaires, accueil de loisirs sans hébergement (352 places/an), séjours éducatifs, journées de découverte sportive, soutien logistique et financier aux associations sportives dont le tennis club...) ;
- la politique sociale de proximité par le CCAS et la politique d'insertion ;
- la politique « seniors ».

La chambre recommande à la commune de réaliser l'évaluation prévue « chaque année à l'issue de la (présente) convention », cette disposition n'étant pas mise en œuvre. Un tel exercice permettrait d'ajuster au plus près des besoins les moyens limités déployés par la collectivité.

Recommandation n° 4 : Réaliser l'évaluation de la mise en œuvre des actions prévues dans le cadre de partenariats ou labellisations, notamment par la convention territoriale globale.

Deux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)³⁶, Bagatelle et Bel Air-centre-ville-Village Desprez, se distinguent notamment par un indice de jeunesse (moins de 20 ans/60 ans ou plus) de 2,4 contre 1,8 dans le territoire intercommunal. Faute d'évaluation communiquée, la spécificité des politiques conduites dans ces QPV n'est pas mesurable.

Depuis 2018, la gestion du centre social de Bagatelle est confiée à l'association Familles solidaires, la caisse d'allocations familiales prenant en charge 80 à 90 000 €/an et la commune 35 000 €/an. Un second centre social est intégré à un pôle administratif construit à Quartier Français, préfiguré en 2020.

La maison de services de Village Desprez inaugurée en octobre 2021 est la première de l'île à être labellisée « Maison France Services ». Elle donne accès à huit services publics dans un espace collectif qui abrite le CCAS. Des aides et des conseils personnalisés sont apportés sur un ensemble de volets : prestations sociales, formation, mobilité, emploi, accès au droit, développement économique, offre culturelle, retraite, famille, santé, le logement social etc. Outre l'accompagnement en matière d'assurance maladie, d'assurance retraite, et d'allocations familiales, les services proposés prennent en compte ceux de Pôle Emploi et de la Poste.

- Volet économique

Sur les 51 608 €/an prévus par la commune pour une épicerie sociale et solidaire, une aide de 40 000 € est attribuée par la caisse dans le cadre de la CTG : il s'agit de la seule action du volet économique identifiée.

³⁶ Le QPV de Bagatelle concerne 4,5 % de la population, soit 1 064 personnes et le QPV de Bel Air-centre-ville-village Desprez, 8,3 %, soit 1 958 personnes. Total pour la commune : 13 %.

D'autres interventions de la commune et de ses partenaires bénéficient au développement économique sans être rattachées à cette fonction, et sans retombée directement mesurable, tels la réfection de voiries agricoles, l'organisation d'événements, l'entretien de sites touristiques, etc. L'attractivité de la commune repose sur ses partenariats avec les autres collectivités et autres partenaires compétents (cf. § 2.3).

2.1.2 Des acquis à exploiter pour accélérer la transition écologique

Les actions menées par la commune ont été récompensées depuis une dizaine d'années par les labellisations « Agenda 21 Local France », les rubans du développement durable et le trophée des outremer durables. Commune « à énergie positive », dans le sens où la production d'énergie électrique sur le territoire est supérieure à la consommation, engagée pour le climat, faute de moyens, la commune n'intègre pas encore suffisamment dans son fonctionnement quotidien ni dans ses grands projets les objectifs de la transition écologique et énergétique qui pourraient être sources d'économies. À titre d'exemple, la piscine en cours de rénovation ne sera pas alimentée par des sources d'énergie renouvelable, comme le photovoltaïque par exemple.

En 2012, le projet de territoire de Sainte-Suzanne avait été reconnu « Agenda 21 local France » pour trois ans. Au vu du bilan fourni par la commune, un courrier du 4 août 2016 de la commissaire générale au développement durable a accordé le bénéfice de cette labellisation pour deux ans de plus (2016 et 2017).

Parmi les six recommandations qui avaient alors été formulées à l'attention de la commune, deux en particulier n'ont pas été mises en œuvre : renforcer l'axe économique et « *mettre en œuvre une véritable démarche d'évaluation, non comme volonté de contrôle (audit) mais bien d'avantage comme outil au service du pilotage et de l'animation du projet (...)* ».

La commune soulignait également au cours de cette expérience Agenda 21, l'intérêt de la mise en œuvre de diagnostic et stratégie partagés, de la démarche participative, de décloisonnement apporté par les comités de direction, qui ont permis de faire évoluer les méthodes de travail au sein de ses services par une mise en réseau des informations et un traitement collectif des problématiques posées.

Cependant, au terme de la labellisation, ni le renforcement des axes économiques, ni la démarche d'évaluation n'ont été mis en place. L'engagement explicite de la commune à mettre en œuvre un projet pour la période 2016-2030 n'a pas non plus été respecté³⁷.

En 2022, le directeur général des services arrivé en 2020 a poursuivi l'ajustement de l'organigramme. La commune a créé un nouveau pôle « aménagement du territoire » et fait évoluer le pôle « technique et environnement » en pôle « grands projets et développement durable ». La direction superstructure et établissements recevant du public (ERP) a été scindée en deux et la direction infrastructure renforcée par la création d'un poste de technicien. Outre la recherche d'une approche plus globale, ces modifications devraient favoriser une meilleure gestion des investissements (cf. *infra*). La commune, qui admet que des efforts restent à faire

³⁷ Extrait du courrier de la commune à la commissaire générale au développement durable : « *Les objectifs de l'Agenda 2030 pour le développement durable répondent dans leur majorité aux défis que notre commune souhaite relever et c'est donc logiquement que nous allons mettre en œuvre un projet 2016-2030 construit pour répondre à ces objectifs à l'échelle de notre territoire.* »

pour concrétiser ses engagements, évoque au-delà des changements internes opérés, le recours aux compétences externes pour intégrer la transition écologique en amont de chaque projet.

2.1.3 La prévention des risques naturels insuffisamment intégrée aux politiques communales

2.1.3.1 La révision du PLU à finaliser

Le PLU de la commune prescrit le 20 mai 2005, arrêté le 25 juin 2016, a été approuvé le 22 mars 2017. Il est compatible avec le schéma d'aménagement régional (SAR) et le schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) révisés en 2011. Sainte-Suzanne s'est densifiée, le centre-ville a commencé sa mutation et plusieurs ensembles de logements collectifs, des bâtiments publics à l'architecture moderne tels que la médiathèque intercommunale sont sortis de terre ou le groupe scolaire Antoine Bertin, contrastant avec un bâti environnant et des infrastructures vieillissantes.

Le zonage du PLU, opposable depuis le 22 mars 2017, a intégré la cartographie des risques du plan de prévention des risques « inondations et mouvements de terrain » (PPRIMT), approuvé le 26 juin 2015 mais pas le projet de plan de prévention des aléas côtiers portés à la connaissance de la commune le 16 juillet 2015 par le préfet de La Réunion.

Une nouvelle mise en révision le 12 octobre 2018 selon la procédure allégée prévue à l'article L. 153-34 du code de l'urbanisme vise la régularisation de la zone équipée par les éoliennes et la réduction d'un espace boisé classé (EBC), le classement en zone à urbaniser (1AUa) et le recul de l'axe RN2. Le nouveau PLU devra nécessairement être rendu compatible avec le plan de prévention des aléas côtiers et de ses éventuelles mises à jour, portés à connaissance du maire.

L'article L. 153-49, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} avril 2021 prévoit que *« lorsqu'un plan local d'urbanisme doit être rendu compatible avec un document mentionné aux articles L. 131-4, L. 131-5, L. 131-6 ou L. 131-8 ou le prendre en compte, ou permettre la réalisation d'un projet d'intérêt général postérieur à son approbation, l'autorité administrative compétente de l'État en informe l'établissement public de coopération intercommunale ou la commune »*.

Le projet de PLU révisé a été arrêté le 14 décembre 2021 et la procédure de consultation des personnes publiques et associées est en cours. Cependant, suite à une rencontre entre l'État et la ville, et compte tenu de l'état d'avancement des travaux sur la modification du schéma de cohérence territoriale (Scot) menée par la CINOR³⁸, l'enquête publique prévue mi 2022 sera repoussée à la fin de l'année.

Ce document essentiel conditionne la « sortie de terre » de certains projets. Ainsi, le mandataire chargé du projet Hypercentre précise-t-il dans son avant-projet (cf. *infra*) la nécessaire coordination avec la procédure de révision du PLU.

2.1.3.2 Une prise en compte tardive des risques naturels

La topographie du territoire le rend très vulnérable face au risque d'inondation, enjeu primordial, qui entraîne le classement de la commune comme un des six territoires à risque

³⁸ Le Scot en vigueur est celui approuvé le 18 décembre 2013.

important (TRI) sur le département de La Réunion ; dans le plan de prévention multirisques inondation et mouvement de terrain (PPRIMT) approuvé le 26 juin 2015, la présence de TRI était déjà mentionnée.

La zone de village Desprez, contiguë au centre-ville urbanisé de la commune, est exposée à un risque de submersion marine en raison de la faible altitude de l'ensemble du secteur. L'aléa submersion marine peut être aggravé lors de la concomitance d'un événement de houle et de fort débit. En effet, la rivière Sainte-Suzanne peut sortir de son lit et inonder une partie du quartier.

Le plan de prévention des risques littoraux (PPRL - recul du trait de côte et submersion marine) approuvé le 3 janvier 2020 puis le porter à connaissance relatif à l'aléa inondation du 17 mars 2020 ont ajouté et précisé les contraintes pour les zones littorales. Dans l'attente de l'approbation définitive du PLU, il appartient au maire, lors de l'instruction ou de la délivrance des autorisations d'urbanisme, d'appliquer la connaissance de ces aléas en modifiant ou annulant ses programmes d'aménagement, le cas échéant. Dans la bande littorale soumise aux risques de submersion marine, aucune nouvelle construction ne sera autorisée ; les projets du Bocage et de l'hypercentre évoqués ci-après s'en trouvent affectés.

La commune, dans le cadre d'une assistance à la CINOR, avait initié une étude intitulée « Réalisation du plan de gestion de la rivière Sainte-Suzanne ». Un marché a été notifié le 18 décembre 2017 pour un coût de 149 675 €, comprenant une subvention à hauteur de 25 % de l'office de l'eau. Depuis le transfert effectif de la compétence GEMAPI, le montage de cette opération a été fragilisé : la CINOR a, selon la commune, payé directement le prestataire³⁹ et devait rembourser l'équivalent de 80 heures de temps de travail d'agents et 4 000 € HT forfaitaire à la commune. La chambre attire l'attention de la commune sur la rigueur à apporter aux montages juridiques et à la rédaction des conventions. Dans ce cas précis, le transfert de compétences s'étant traduit dans les faits par une reprise de la maîtrise d'ouvrage par l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la commune aurait dû informer le prestataire que le nouveau maître d'ouvrage était la CINOR, ce qu'elle n'a pas fait.

2.1.3.3 Climat, énergie et déchets : de la mobilisation à l'action

L'organisation par la commune de deux éditions d'une marche pour le climat, ainsi que son engagement pour rester une commune à énergie positive, s'inscrivent dans le prolongement de l'agenda 21 local de 2012, et la positionnent comme précurseur de ces enjeux devenus prioritaires. Sa situation financière contraint cependant la collectivité à limiter ses interventions.

L'objectif de la mandature de relever le défi écologique passe par une administration exemplaire. Plusieurs actions ont été initiées :

- fourniture de repas végétariens, achat de denrées bio ;
- sensibilisation des clubs organisateurs d'événements aux pratiques éco-responsables par la direction de la vie sportive ;
- sensibilisation des agents aux économies d'énergie et à l'utilisation de produits d'entretien aux moindres impacts ;
- prise en charge du prix des abonnements multimodaux à hauteur de 50 %, dans la limite de 86,16 € par mois⁴⁰ en application du décret n° 2020-676 du 21 juin 2010,

³⁹ Groupement Hydrétudes/ACOA/ECOMED/OCEA.

⁴⁰ Source : délibération 21/049/DRH du 1^{er} août 2021.

pour les déplacements effectués par les agents publics entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail ;

- développement progressif de l'isolation thermique du bâti communal.

Un projet de récupération des déchets alimentaires de la cantine est en cours en partenariat avec la CINOR : la collecte et la valorisation des biodéchets en compost, mobiliseraient environ 20 000 € par an, pour un investissement limité⁴¹.

Une délibération du conseil municipal en date du 14 décembre 2019 précise le champ du transfert opéré par la commune en direction du SIDELEC, en l'occurrence l'éclairage LED des voiries et des espaces publics, des aires de jeux, des installations sportives ainsi que des prises d'illustrations, la mise en valeur par la lumière et l'éclairage extérieur des monuments et bâtiments publics, pour une durée minimale de cinq ans. L'acquisition de véhicules électriques et l'équipement d'installations de recharge solaire ont été ajoutés à ces missions.

2.2 Un patrimoine communal peu valorisé et de nouveaux investissements limités

2.2.1 Des moyens insuffisants pour l'entretien et la gestion durable du patrimoine communal

La faiblesse des moyens mobilisés par la commune pour l'entretien de son patrimoine est quasi structurelle. Cependant, si cette dépense représente une moyenne de moins de 694 000 €/an, une progression constante est enregistrée entre 2017 et 2021, dépassant le double du niveau initial. C'est l'entretien des réseaux qui mobilise la part la plus importante du financement en 2020 et 2021. Si le budget alloué à l'entretien des bâtiments double entre 2019 et 2020, il reste très insuffisant au regard des besoins déjà recensés et à venir.

Une note du directeur des services techniques (DST) liste les inventaires des patrimoines gérés sous sa responsabilité ainsi que les schémas directeurs et outils de gestion dont il dispose pour programmer les interventions d'entretien du patrimoine communal. La connaissance de terrain des agents municipaux et les appréciations des élus locaux sont considérées déterminantes pour programmer les interventions sur le réseau routier. Le tableau de bord du DST précise par ailleurs que plusieurs opérations sont en suspens, en attente de financements.

2.2.1.1 Le patrimoine foncier

L'article L. 300-1 du code de l'urbanisme autorise la cession du droit de préemption pour la réalisation d'actions ou d'opérations répondant à l'intérêt général ou pour permettre la constitution de réserves foncières. C'est à ce titre qu'une délibération du conseil municipal en date du 14 décembre 2021 délègue à l'établissement public foncier de La Réunion (EPFR) l'exercice du droit de préemption urbain sur cinq périmètres situés au sein du territoire

⁴¹ Devis reçu par la commune le 5 avril 2022 pour un coût de mise en place de 4 505 € et un coût annuel estimé de 19 586 €.

communal, soit 278,2 ha au total dont 93,9 ha au centre-ville. Cette délibération est le seul fondement de la stratégie foncière communiqué par la commune.

Des procédures de cession sont engagées pour une dizaine de biens communaux, soit 12 502 m² au total, dont une opération avec la société immobilière du département de La Réunion (SIDR) pour 624 400 € pour la réalisation de logements aidés et d'une maison-relais à Bagatelle. Selon l'état récapitulatif fourni par la commune⁴², la cession pourrait représenter une recette exceptionnelle de plus de 2 M€ de 2021 à 2023, non négligeable dans la situation financière tendue que connaît la commune.

Les produits de cessions d'immobilisations perçus de 2017 à 2021 s'élèvent à 933 277 € (compte 775), tandis qu'au chapitre 024 du budget primitif 2022, une enveloppe de 1 405 000 € a été adoptée (alors qu'au moins 600 000 € ne reposent sur aucun acte). Sur le long terme, au-delà des opportunités financières, la maîtrise du foncier devrait constituer un volet stratégique relié à la programmation pluriannuelle des investissements.

Il est relevé que cinq des parcelles que la commune envisage de céder se situent dans le quartier de la Marine. Même si ces parcelles sont de taille réduite, et le prix au m² relativement bas (fourchette de 57 à 173 €/m², moyenne de 163 €/m² sur tout le programme prévisionnel), elles sont dans le périmètre de la zone à risque et l'occupation du sol y est figée.

La commune délibère pour chacune de ses acquisitions et cessions foncières. Elle doit également soumettre au conseil municipal le bilan annuel des opérations patrimoniales réalisées au cours de l'exercice, conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT. Ce bilan concerne les opérations effectuées sur le territoire de la commune, que ce soit par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec la commune. Il doit être annexé au compte administratif de la commune, dont l'arrêté doit faire l'objet d'une autre délibération. La chambre rappelle à la commune cette obligation qui s'ajoute à celles mentionnées au paragraphe 1.1.1.3.

2.2.1.2 Le patrimoine immobilier

La mise en accessibilité de plusieurs bâtiments municipaux (trois écoles, un centre sportif) a été programmée dans le cadre du plan de relance régional 2016. La commune impute l'inachèvement de l'opération aux interdictions d'interventions dans les enceintes scolaires occupées, imposées par l'inspection de l'éducation nationale et amplifiées pendant la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid 19. La commune précise que les entreprises étaient contraintes d'intervenir uniquement durant les vacances de juillet-août, les congés de l'été austral correspondant également à ceux du bâtiment et des travaux publics (BTP).

L'étalement dans le temps de ces chantiers est aussi vraisemblablement lié à des difficultés de financement, la commune n'étant pas en mesure de faire l'avance des dépenses, comme démontré au chapitre précédent. Cet exemple traduit par ailleurs une insuffisance dans la préparation en amont avec le rectorat, les occupants des lieux ainsi que les entreprises. Les modalités d'intervention auraient pu et dû figurer dans le cahier des clauses particulières et dans les pièces du marché.

La commune a confié à la SPL Maraina l'inventaire des travaux d'entretien du bâti scolaire en vue d'une planification pluriannuelle. L'école Antoine Bertin est la première à en avoir bénéficié. L'objectif est d'établir une convention triennale avec les acteurs éducatifs,

⁴² Les plus-values des ventes de 2017 à 2021 s'élèvent à 343 052,73 € (compte 192).

définissant les besoins de travaux, en s'appuyant sur plusieurs rencontres avec les équipes pédagogiques et représentants de parents. Cette démarche permettra aux services techniques de dresser une feuille de route pour la gestion du patrimoine bâti scolaire et de prioriser les investissements.

La commune souhaite réhabiliter progressivement les équipements de quartier vétustes. Pour le moment, elle a identifié plusieurs bâtiments nécessitant une intervention ; il s'agit notamment des trois crèches, des centres d'action socio-éducative de Village Desprez (QPV, toiture rénovée en 2021), de Commune Carron (2022-2023), de Bellevue (2023-2024), de la Renaissance. Le programme de réhabilitation est ajusté chaque année au vu des possibilités financières : une enveloppe de 300 000 € est programmée dans la CTG, dont 50 % à la charge de la commune, ne permettant que des travaux sommaires.

L'organisation des services techniques a évolué en cours de contrôle, avec la création décidée par le conseil municipal en avril 2022 d'une direction en charge des établissements recevant du public et de la conformité des bâtiments. Cette direction doit redéfinir la méthode de gestion du patrimoine bâti en priorisant la sécurité des utilisateurs et en anticipant les besoins pour assurer la longévité du patrimoine bâti.

2.2.1.3 Les infrastructures et superstructures

La gestion du patrimoine routier doit répondre d'une part, aux besoins d'utilisation du réseau dans des conditions normales de disponibilité, de sécurité et de confort pour les usagers, d'autre part, à la préservation du linéaire, des ouvrages d'art et équipements associés.

Un rapport de la Cour des comptes publié le 11 mars 2022 sur la gestion des routes départementales montre que le département de Savoie a dépensé 13 113 €/km pour leur entretien en 2019, contre une moyenne de 5 800 €/km pour les autres départements. Comme ce rapport le souligne, le budget alloué à l'entretien des voiries est construit comme une variable d'ajustement dans la plupart des territoires examinés.

La commune de Sainte-Suzanne n'échappe pas à ce constat. Sa trame viaire est complexe, les cours d'eau et le relief étant souvent à l'origine de dégâts. Si la commune mobilisait son budget pour l'entretien de son réseau routier à hauteur de la moyenne dépensée par les départements, le coût serait de 1,078 M€.

La commune ne dispose pas de schéma global et de planification pluriannuelle des interventions pour ses 186 km de voiries. Elle souligne la complexité de la coordination avec les interventions des services intercommunaux, régionaux et départementaux, ainsi que des gestionnaires de réseaux d'eau, d'électricité et de téléphonie.

De l'analyse des postes de dépenses de la commune, il ressort que la gestion des inondations et des voiries et réseaux divers (VRD) mobilisent des moyens conséquents. Le portail de la prévention des risques majeurs français a référencé 12 évènements survenus sur la commune depuis une trentaine d'années⁴³.

⁴³ Liste complète des catastrophes naturelles ou technologiques survenues sur le territoire de la commune :

- inondations, coulées de boue, glissements et chocs mécaniques liés à l'action des vagues du 18 au 20 janvier 1993 ;
- inondations et coulées de boue du 12 au 14 février 1993 ;
- inondations et coulées de boue du 15 au 17 février 1993 ;
- inondations et coulées de boue du 27 février au 3 mars 1993 ;

Pour établir une programmation, la direction infrastructure tient compte des constats réalisés par ses services sur l'état des voiries, des réclamations remontant des administrés, du programme de mandature municipale et des doléances des élus en concertation avec la population, des programmes de travaux des partenaires et autres gestionnaires de réseaux sur le territoire.

Elle précise que « *le volume du programme est essentiellement construit au regard de la Dotation d'Équipements en Territoires Ruraux (DETR), seul dispositif de financement à maintenir systématiquement l'éligibilité des travaux de voiries. La DETR pouvant atteindre 250 000 € pour la commune de Sainte-Suzanne, la direction des infrastructures dimensionne des opérations de 500 000 € au maximum pour espérer au moins 50 % de financement. Le service assure par ailleurs une veille sur l'évolution des critères d'éligibilité à tous les programmes de financement, pour ne laisser passer aucune opportunité d'accélérer la cadence* ».

Selon le document d'orientations budgétaires 2018, d'importants investissements ont aussi été réalisés ces dernières années afin de renforcer les équipements et d'améliorer sensiblement la production d'eau potable et le rendement des réseaux. Il est précisé que les efforts réalisés ont permis d'afficher un taux de rendement de plus de 72 % qui place la commune parmi les villes de l'île les plus performantes en la matière.

Dans le quartier de la Marine, les programmations de réfection des voiries ont été autant que possible coordonnées avec les chantiers de réalisation de réseaux de collecte des eaux usées de la CINOR afin d'éviter une gêne supplémentaire pour les usagers. Les deux collectivités se sont accordées dans le cadre de groupements de commandes, l'une des deux étant désignée selon les cas comme coordonnateur.

Recommandation n° 5 : Objectiver la programmation en s'appuyant sur un outil de type SIR (système d'information routier) dans un délai maximal de deux ans.

2.2.2 Des marges de progrès dans le pilotage de la commande publique

2.2.2.1 L'absence de règlement de la commande publique

En application de l'article R. 2121-1 du code de la commande publique, les acheteurs, pour estimer le montant de leurs besoins, doivent tenir compte des dépenses qu'ils seront amenés à effectuer au cours d'une même année civile pour un ensemble homogène de fournitures ou de services.

La chaîne de commande décrite par les services, depuis l'expression de leur besoin jusqu'à la facturation, respecte les étapes et les règles en vigueur. Si la commune a pu faire valoir dans un premier temps qu'elle « *a jugé opportun de ne pas se doter d'un nouveau*

-
- inondations et coulées de boue du 10 au 12 février 1994 ;
 - inondations et coulées de boue du 24 au 25 février 1998 ;
 - inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues du 22 au 23 janvier 2002 ;
 - inondations et coulées de boue du 22 au 23 janvier 2002 ;
 - inondations et coulées de boue du 16 au 17 février 2005 ;
 - inondations et chocs mécaniques liés à l'action des vagues du 24 au 28 février 2007 ;
 - inondations et coulées de boue du 29 au 30 janvier 2011 ;
 - inondations et coulées de boue le 24 avril 2018.

règlement de la commande publique qui nuirait à la performance et à l'efficacité de l'achat et ne garantirait pas forcément un meilleur respect des principes de la commande publique », sensibilisée à l'intérêt de mettre en place des procédures écrites, elle s'est engagée à se doter d'ici la fin de l'année 2022 d'un règlement interne de la commande publique. La chambre en prend acte.

La dématérialisation des procédures de passation des marchés publics est obligatoire depuis le 1^{er} octobre 2018. Conformément à l'article R. 2196-1 du code de la commande publique, l'acheteur devait obligatoirement publier sur son profil d'acheteur les données essentielles des consultations dont le montant du besoin estimé est égal ou supérieur à 25 000 € HT, sauf exception, pour les consultations lancées à compter du 1^{er} octobre 2018. Depuis le 12 décembre 2019, ce seuil a été réévalué à 40 000 €⁴⁴. Entre 25 000 et 40 000 €, l'obligation d'information se limite à une liste le premier trimestre de chaque année, sur un support au choix de l'acheteur. À ce titre, la commune publie sur son site internet les informations relatives à l'attribution de ses marchés publics.

Le CGCT⁴⁵ encadre les délégations attribuées au maire par le conseil municipal, notamment en matière de préparation, passation, exécution et règlement des marchés publics, et établit l'obligation d'en rendre compte au conseil municipal. Les actes passés sont inscrits pour information à l'ordre du jour des réunions du conseil municipal à un rythme régulier.

2.2.2.2 Des faiblesses illustrées par l'exemple du chantier de rénovation de la piscine municipale

Selon le compte rendu de séance du conseil municipal daté du 3 avril 2019, la piscine était devenue une préoccupation régulière pour la commune depuis 2004. Le projet de rénovation remonte à une douzaine d'années. Le bouclage de son financement, des défaillances dans le pilotage et la maîtrise d'œuvre, des désistements d'entreprises, les crises successives des gilets jaunes puis de la covid 19, ont constitué autant d'obstacles au bon déroulement du chantier. Les services municipaux ont donc renforcé leur mobilisation pour son suivi et fournissent le maximum d'effort pour respecter la date d'achèvement annoncée (octobre 2022).

- Le choix de rénover au lieu de construire une nouvelle piscine

Outre les considérations financières, l'implantation de cet équipement dans une zone rouge des plans de prévention des risques le soumet à de fortes contraintes : aucune nouvelle construction n'est autorisée dans cette zone, seule une réhabilitation sur les emprises existantes est autorisée. Le choix de la rénovation s'est donc imposé.

- Une succession de trois maîtres d'œuvre

Un premier marché de maîtrise d'œuvre (MOE) a été notifié le 13 avril 2012 à un maître d'œuvre, suivi d'une décision de résiliation en date du 22 octobre 2012 pour motif d'intérêt général : « *Le montant initial de l'enveloppe financière accordée aux travaux a été augmenté de 140 %* ».

La commune a ensuite notifié, le 25 février 2013, à un groupement un second marché de maîtrise d'œuvre pour la réhabilitation de la piscine, mais faute de financement, a interrompu la phase de conception de l'avant-projet pendant quatre ans. Les travaux ont démarré en 2017. En 2018, les relations entre la commune et le maître d'œuvre se sont dégradées. La crise des

⁴⁴ Modification par décret n° 2019-1344 du 12 décembre 2019-art.1.

⁴⁵ Articles L. 2122-22 et L. 2122-23.

gilets jaunes puis la crise sanitaire ont aggravé les tensions. À l'issue du confinement de 2020, alors que des ordres de service pour redémarrage avaient été préparés en mars, la défaillance du maître d'œuvre est constatée par la commune. D'un commun accord, le marché est résilié le 18 mars 2021.

Les sommes versées au groupement s'élèvent à 44 023,12 € TTC⁴⁶. L'acte d'engagement initial fixait à 6,9 % le taux de rémunération pour un coût de travaux initialement estimé à 1,3 M€. Après l'avant-projet définitif (APD), le coût a été revu à la hausse. Le montant de la rémunération finale correspond en effet à un coût de travaux de plus de 1,7 M€.

Tableau n° 1 : Incidence financière des avenants au marché de maîtrise d'œuvre

Désignation	Montant HT en €	Montant TTC en €	Écart / initial
Marché initial n° 120-147	89 700,00	97 324,50	0
Avenant 1 (ajout de prestations optionnelles)	2 500,00	2 712,50	2 712,50
Avenant 2 (modification du forfait de rémunération suite à la validation du coût des travaux en phase APD)	16 601,40	18 012,52	20 725,02
Avenant 3 (mission complémentaire et délais allongés de 2 semaines)	2 000,00	2 170,00	22 895,02
Nouveau montant du marché	110 801,40	120 219,52	22 895,02 soit 23,52 %

Source : CRC, d'après avenant 3 au marché en date du 26 juillet 2018

En réponse à la consultation relancée pour une maîtrise d'œuvre partielle, trois candidats ont adressé une offre. Celle retenue est celle jugée « économiquement la plus avantageuse » selon le rapport d'analyse établi en mai 2021 par la direction des superstructures. Au terme d'une mise au point soignée (cf. PV du 2 mai 2021), selon l'acte d'engagement du 19 avril 2021 signé par la SDARL X, mandataire du groupement Y, les travaux restant à réaliser sont estimés à 1,3 M€.

Avec un taux de rémunération de 4,61 %, le forfait définitif de rémunération a été établi à 59 944 € HT, soit 65 039 TTC, qui s'ajoutent aux 44 023 € déjà payés au prédécesseur, ce qui porte le coût total à 109 062 € pour la maîtrise d'œuvre.

- Les missions de contrôle technique et de sécurité reconduites

Deux missions obligatoires, attribuées en 2014, ont été prolongées :

- le 26 décembre 2014, notification d'un marché pour la mission de contrôle technique à la société Z pour un montant de 11 970 € HT⁴⁷ ;
- la mission de coordination en matière de sécurité et protection de la santé a été confiée à la société A pour un montant de 6 184 € conforme à sa proposition du 1^{er} avril 2016, pour une durée de neuf mois, couvrant la réfection du revêtement des bassins, la remise à neuf et le traitement des eaux, la réhabilitation des bâtiments.

⁴⁶ Source : acte de résiliation en date du 17 mars 2021.

⁴⁷ CCAP signé le 29 décembre 2014.

Une mise à jour du plan général de coordination en matière de sécurité et de protection de la santé (PGCSPS) en lien avec la covid 19 a été notifiée le 25 mai 2020. Cette mission a fait l'objet d'une prolongation pour six mois par un bon de commande en date du 22 juin 2021 pour un montant de 4 003 €.

- Les marchés de travaux en cours : des lots attribués de 2018 à 2022

La consultation des entreprises a été faite en 2018 pour une notification de 11 lots en juin 2018 et de 2 lots (lots 6 et 8) en octobre 2018 après une relance de procédure suite à une déclaration d'infructuosité⁴⁸. Le chantier démarré en novembre 2018 après deux mois de préparation a aussitôt été perturbé par deux crises majeures : les gilets jaunes et la covid 19 qui ont fragilisé plusieurs entreprises. Le maître d'ouvrage a été contraint d'émettre un ordre de service d'arrêt du chantier le 12 juillet 2019.

Le nouveau maître d'œuvre mandaté le 1^{er} juin 2021 a émis dès le 16 juin 2021 des ordres de service en direction des entreprises afin de préparer la reprise du chantier au retour de congé BTP de fin janvier 2022. Il a également procédé à des modifications techniques, la commune imputant des erreurs techniques de conception à son prédécesseur.

Quatre entreprises s'étant désistées, la commune a résilié les marchés correspondant aux lots 5, 6, 7 et 8 entre décembre 2020 (décisions du 3 décembre pour les lots 5 et 7) et mai 2021 (lots 6 et 8). Après une nouvelle consultation, les attributions de ces quatre lots ont été notifiées le 4 avril 2022 pour une durée de six mois.

Le chantier a effectivement redémarré et selon la commune, en mars 2022, 25 % des travaux étaient estimés réalisés. Le calendrier prévisionnel affiche une réception des travaux en octobre 2022.

- Un plan de financement évolutif et plusieurs avenants acceptés par les partenaires

Le plan de relance régional (PRR) mobilisé en 2015

Dans le prolongement de la délibération du conseil municipal en date du 17 octobre 2015 approuvant le programme des travaux et le plan de financement, la convention PRR/20150842 signée le 11 février 2016 ne fait apparaître que deux acteurs pour cette opération chiffrée à 1 440 000 HT : la région qui apporte 69 % soit 1 000 000 € et la commune pour le reste. Le démarrage était fixé en mai 2016 pour une durée de 12 mois. Les avenants n° 1 du 24 novembre 2017, n° 2 du 14 janvier 2019 et n° 3 du 20 septembre 2021 ont prolongé les délais jusqu'au 30 mai 2022.

À ce titre, 50 % ont été versés « sur présentation des marchés notifiés de travaux et ingénierie », soit 496 107 €. Même si une clause précise que « *passé ce délai, l'opération sera soldée en l'état* », la région a confirmé qu'un nouvel avenant sera établi.

Les dotations de soutien à l'investissement public local (SIPL) de l'État mobilisé en 2017

Une convention engageant le SIPL signée le 7 septembre 2017, suivie d'un avenant du 6 décembre 2017 fait apparaître un autre plan de financement, établi comme suit :

- montant HT de l'opération : 1 535 800 € ;
- subvention État/SIPL 2017 : 200 000 €, soit 13,02 % ;
- participation du maître d'ouvrage : 335 000 €, soit 21,86 % ;

⁴⁸ 6 juin 2018 : date de réception par le contrôle de légalité du marché (lots 2 et 7 : gros œuvre, peinture).

- autres financements : plan de relance régional : 1 000 000 €, soit 65,11 % ;
- le pacte de solidarité territoriale (PST) du département mobilisé en 2019.

L'avenant n° 1 du PST1 officialise une nouvelle liste d'équipements éligibles dans le volet investissement. La réfection de la piscine du Bocage qui y apparaît, sera maintenue dans l'avenant n° 2, pour un montant total de 1 454 043 €.

Un troisième plan de financement présente les recettes ainsi : le département apporte 17 % soit 254 043 €, et les autres financements sont globalisés (1 200 000 € provenant de la Région et de l'État). Dans cette version, il ne reste rien à la charge de la commune, ce qu'il conviendra de vérifier à la fin du chantier.

Le plan de financement a donc évolué à chaque fois qu'un partenaire apportait une subvention, sans que les deux autres ne soient informés et sans nouvelle délibération.

Cet exemple n'est pas le seul. Comme évoqué ci-avant, pour six opérations décidées par le conseil municipal le 9 avril 2021 (salle culturelle et ludique de Bagatelle, voiries et chemins agricoles, aménagement du cœur de ville, stade Jimmy Touneji, salle funéraire de Quartier français), les plans de financement n'étaient pas bouclés.

Recommandation n° 6 : Faire adopter systématiquement le plan de financement des opérations et ses modifications par le conseil municipal et le notifier aux partenaires du projet.

- Un calendrier à rallonge et un pilotage défaillant

En 2012, la note méthodologique de relance de la maîtrise d'œuvre pour la rénovation de la piscine municipale du Bocage⁴⁹ affichait un an et demi pour la durée du chantier.

Les délais maximums fixés dans l'avenant n° 3, liant le deuxième maître d'œuvre et la commune, étaient de 12 semaines cumulées pour les phases d'études, quatre semaines pour l'analyse des offres travaux et le visa des études d'exécution et de synthèse, quatre semaines pour constituer le dossier administratif des ouvrages exécutés. Ils peuvent être considérés sans réel impact sur le calendrier de l'opération.

La convention SIPL affichait un délai maximal de cinq ans après la signature (un an maximum pour le démarrage des travaux et quatre ans maximum pour l'achèvement), soit une échéance au 7 septembre 2022. Un acompte de 5 % a été versé⁵⁰. Les acomptes suivants pouvant être justifiés ne semblent pas avoir été réclamés.

Les quatre derniers lots attribués en avril 2022 correspondent à des travaux de second œuvre et de finition. La commune continue à afficher une réception du chantier en octobre 2022⁵¹.

Les conséquences des crises sur ce chantier sont réelles. Toutefois, entre 2013 et 2018, ce chantier aurait pu être achevé si la recherche de financements avait été anticipée, et les décisions prises sur la base de ressources assurées.

La dénonciation tardive du marché de maîtrise d'œuvre du 26 février 2013, sans pénalités, justifiée par des « *difficultés conjoncturelles rencontrées liées à l'épidémie de*

⁴⁹ Note n° 120147 en date du 10 décembre 2012.

⁵⁰ Titre AG1806375/TR2358/18 pour un montant de 10 000 €.

⁵¹ Ces délais sont déjà estimés incertains par une partie des services, l'échéance de 2023 ayant été évoquée lors de l'entretien de clôture de l'instruction le 18 mai 2022.

covid 19 », après trois avenants, s'ajoute à l'insuffisance de financements mobilisables pour expliquer un tel dérapage dans le temps.

La conséquence pour les usagers se traduit par l'inaccessibilité depuis plus de cinq ans de la seule piscine publique présente sur le territoire communal.

2.2.3 Des ressources internes à optimiser autour des investissements et des grands projets

2.2.3.1 Une programmation pluriannuelle des investissements à refonder

La commune a fourni un plan pluriannuel des investissements (PPI) portant la mention « document de travail du 16/6/2018 », pour la période 2018-2021, d'une part, et une PPI actualisée 2021-2024 (document daté du 17 mars 2022), d'autre part. Les informations transmises concernent à la fois les dépenses et les recettes.

Tableau n° 2 : Montants des investissements pluriannuels identifiés

<i>En M€</i>	2018-2021	2021-2024	Évolution
<i>Coût des investissements</i>	18,99	19,13	+ 0,14
<i>Recettes attendues</i>	10,57	7,59	- 2,68

Source : CRC, d'après les tableaux fournis par la commune

La chambre observe que :

- sur 22 opérations programmées en 2018, 19 figurent encore dans la programmation des trois années suivantes ;
- la programmation 2022-2023, plus prudente que la précédente, ne fait apparaître des montants que pour les opérations déjà dotées de subventions ;
- les projets de la mandature ne font pas l'objet de programmation précise, faute de financements ; en revanche nombre d'entre eux apparaissent dans le PPI de la CINOR.

Le projet de service actualisé, daté du 6 avril 2022, rédigé par le directeur des services techniques, qui croise les axes de la mandature et les besoins observés sur le terrain, sous réserve d'affiner leur recensement, pourrait constituer une base solide pour une PPI.

Recommandation n° 7 : Se doter pour 2023 d'une programmation pluriannuelle des investissements réaliste.

2.2.3.2 Un impératif de maîtrise des délais et des coûts

Une très mauvaise appréciation des délais et de la durée est observée de façon récurrente pour plusieurs chantiers : piscine, écoles, routes, vestiaires sportifs, etc.

Outre les dépassements de délais de livraison, il est observé que la réception des travaux et la liquidation des factures sont aussi assortis de délais anormalement longs. La production de justificatifs et factures erronés par les entreprises en serait une cause, selon les services. Les

répercussions en chaîne pour la commune se traduisent par des restes à réaliser importants tant en dépenses qu'en recettes (cf. *supra* : groupe scolaire Antoine Bertin, Dalot Canal urbain, etc.). Pour les voiries agricoles (1,7 M€) qui bénéficient de 75 % de fonds européens, les services se heurtent à un traitement des factures qui pourrait lui faire perdre une partie de la subvention si les délais ne sont pas respectés, le règlement européen étant appliqué très strictement contrairement aux modalités conventionnées avec les collectivités locales.

Pour l'aménagement du cimetière du centre-ville, un marché de maîtrise d'œuvre a été notifié le 13 novembre 2017⁵² pour une redéfinition des besoins. Depuis l'avant-projet sommaire (APS), le projet estimé à 500 000 € (100 % à la charge de la commune selon le tableau de bord du service), semble au point mort.

Le programme de voirie 2019 avait lui été estimé à un peu moins de 365 000 € HT. Les coûts de la maîtrise d'œuvre⁵³ de 12 775,00 € et des travaux⁵⁴ de 413 150 € conduisent à un programme de plus de 424 000 € au total. En retirant la subvention de 218 760 € (DETR), il reste 225 165 € à la charge de la commune. Ce programme se traduit par un dépassement de coûts et de délais.

2.2.3.1 Un pilotage des grands projets en phase expérimentale

La construction d'un nouveau centre technique municipal (CTM de 1 212 m² au plancher, sur une parcelle de 5 557 m²)⁵⁵ à Commune Bègue est citée par l'ancien directeur général des services comme la principale cause des difficultés financières de la commune qui a assumé 75 % des dépenses sur ses fonds propres. Cette opération n'a été subventionnée qu'à hauteur de 25 % par la CINOR au titre de sa compétence touristique⁵⁶. Si deux premiers acomptes ont bien été versés en 2013 (20 %) et 2014 (60 %), le solde de 20 % soit 125 381,56 € n'a été versé qu'en 2020. La commune a apporté 75 % du financement, soit 1 855 698 €, dépense lourde qui a amputé son budget.

- La recherche et le suivi des recettes perfectibles

Pour la phase en amont, les services précisent que les décisions d'engager les études de maîtrise d'œuvre font l'objet de discussions en réunion de concertation sur les investissements sous l'autorité du DGS. Sont pris en compte la disponibilité ou l'avancement des démarches pour la maîtrise foncière, les marges de manœuvre budgétaire de la commune, la charge de travail des services, les critères d'éligibilités des appels à projets de financement classique et qui reviennent chaque année (DSIL, FEI, DETR, PST, PRR, etc.).

La recherche de recettes et leur suivi sont apparus comme des points faibles, qui se sont confirmés. La commune a fait évoluer son organisation en avril 2022⁵⁷, en se dotant de trois niveaux de contrôle :

- au plus près de la conduite d'opération, par le chargé d'opération qui pilote le chantier, suivi des éléments-clés du contrat de financement (date limite, échéances à tenir, etc.) ;

⁵² Marché attribué au groupement OCIC/ NKN pour 31 000,00 € HT.

⁵³ Entreprise BEBTP.

⁵⁴ Entreprise PAQ ALU.

⁵⁵ Source : EPFR (fiches en ligne) : cette parcelle d'implantation du CTM est la seule rétrocédée par l'EPFR à la commune le 28 juin 2016 après six années de portage.

⁵⁶ Plan de financement adopté par délibération du conseil municipal n° 13/092/DGAS du 1^{er} octobre 2013.

⁵⁷ Le premier comité de suivi était programmé pour le 21 avril 2022.

- au plus près du pilotage financier, directement rattaché au directeur des finances, un agent sera chargé d'un tableau de bord spécifique aux recettes de la collectivité. Cet outil sera partagé avec les services techniques et constituera le support de coordination lors d'un comité de suivi spécifique ;
- au niveau du directeur des services techniques, la tenue d'un tableau de bord par l'assistante de direction en charge de relancer les services opérationnels et d'assurer un rôle d'alerte auprès du DST et du DGS.

Selon la commune, la nouvelle organisation des services engagée depuis 2021 permet aujourd'hui un meilleur pilotage opérationnel et financier des projets.

- Un suivi des dépenses plus constant depuis 2021

Concernant le suivi des dépenses d'investissement, des réunions de travail sont tenues toutes les trois semaines pour informer de l'avancement des chantiers et veiller à l'utilisation des crédits.

- Un renforcement et une réorganisation des services techniques engagés

Pour permettre au DST de se concentrer sur les projets phares, l'organisation du CTM (centre technique municipal) a évolué en trois directions : moyens techniques, environnement-développement durable et logistique événementielle.

Le recrutement d'un technicien supplémentaire est intervenu pendant le contrôle. La commune considère que « *le renforcement des moyens humains à destination des services infrastructures et superstructures (lui) permet aujourd'hui d'envisager avec sérénité le respect global des délais, ainsi que du financement des opérations d'investissement* ». L'ouverture de la piscine selon le dernier agenda retenu, en l'occurrence octobre 2022, permettra, selon la chambre, de vérifier si ce renforcement a été suffisant ou pas.

2.3 Les partenariats et les relations avec les organismes de regroupement autour de deux projets-phares

La réalisation des projets de la mandature est très dépendante des moyens qui seront alloués par les autres collectivités et de la capacité à mobiliser des fonds européens. La commune ne peut plus se limiter à une approche projet par projet. Une véritable stratégie doit être élaborée, en tenant compte des cadres établis par les partenaires et en veillant à écarter tout risque de conflit d'intérêt du fait des multiples fonctions du maire-président.

2.3.1 Un recours aux outils financiers à rationaliser

Entre 2017 et 2021, la commune a signé environ 25 conventions avec ses trois principaux partenaires afin de bénéficier de financements pour ses investissements. Les nombreux exemples cités ci-avant démontrent les difficultés à conduire plusieurs opérations d'envergure sans capacité d'autofinancement et sans trésorerie suffisantes, à assurer une gestion pluriannuelle et à anticiper la mobilisation de ressources, qu'elles soient récurrentes ou exceptionnelles.

Les services précisent que pour les projets d'aménagement complexes tels que la modernisation des équipements municipaux du Bocage, ou encore l'aménagement et la rénovation de son « hypercentre »⁵⁸, la commune engage une étude préalable de définition, ayant pour objectif d'élaborer les programmes techniques plus précis et d'établir une programmation pluriannuelle d'investissements. Les bureaux d'études ont également pour mission d'identifier les financements mobilisables pour mener à bien ces opérations. C'est dans ce cadre que sont généralement identifiées des sources de financements plus spécifiques (PO FEDER, fonds européen agricole pour le développement rural - FEADER, financement des ministères, autres organismes).

Le conseil départemental de La Réunion affiche depuis 2018 une logique de rééquilibrage territorial en renforçant la solidarité, grâce à un outil « sur mesure » : le pacte social territorial (PST), visant à donner à chaque territoire les moyens de son développement, au regard de ses enjeux économiques et sociaux, qui comporte deux volets : un volet social signé avec la commune et le CCAS, et un volet investissement. Dans la seconde génération de conventions, la transition écologique et solidaire apparaît comme un axe transversal qui doit mobiliser au minimum 20 % des dépenses allouées.

Le PST 2018-2020 signé le 14 août 2018 avec la commune a fait l'objet de deux avenants qui modifient la liste des investissements bénéficiant de subventions du département. Les modifications apportées sont conséquentes et réduisent de 1,456 M€ le montant de travaux initialement prévus, sans affecter le montant de la subvention accordée, maintenu à 2 732 122 €.

Pour la période 2021-2023, la commune bénéficie au titre du PST 2 d'un soutien annoncé à hauteur de 2,7 M€, montant stable par rapport au PST 1. Les services de la commune considèrent que le versement de la subvention PST est indépendant de la nature des opérations listées dans la convention, et que quel que soit le bilan final, le solde leur est dû. La chambre pourrait attirer l'attention de la commune sur le respect des axes de partenariat, qui en général, doivent s'inscrire dans les axes des politiques portées par les deux parties.

Un tableau fourni par la commune fait apparaître un montant total de subventions attendu de la région à hauteur de 2,726 M€ pour des conventions établies depuis 2017.

Une rencontre entre la commune et les services de la région a permis de s'assurer d'un avenant 4 pour la piscine, et de la validation du dépôt d'un dossier pour la future salle culturelle de Bagatelle. Cette opération qui n'est pas encore en phase travaux serait déprogrammée du plan régional de relance et pourrait être éligible à hauteur de 90 % aux fonds européens (PO FEDER 2014-2020 volet REACT-UE⁵⁹), sous réserve du respect du calendrier prévisionnel (justificatifs au 31 décembre 2023). La chambre s'interroge, au vu des exercices précédents, sur la capacité de la commune à respecter les règles contraignantes, notamment en matière de calendrier, imposées par ces dispositifs.

⁵⁸ La dénomination « hypercentre » s'est substituée à « cœur de ville » suite au changement de mandataire pour cet aménagement.

⁵⁹ *Recovery Assistance for Cohesion and The Territories of Europe* – dispositif de relance.

2.3.2 Le Bocage, une zone attractive d'aménagement touristique intercommunale

Depuis le 1^{er} janvier 2017, les EPCI à fiscalité propre bénéficient d'une compétence intégrale sur la promotion du tourisme, dont la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité touristique (ZAT).

S'agissant de ces ZAT, la réponse du ministère de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales à une question écrite⁶⁰ distingue, faute d'une définition précise du législateur, plusieurs critères d'appréciation : la continuité et la cohérence géographique de la zone, l'importance de la fréquentation touristique, le volume des services et des équipements existants, l'identification de sites spécifiques ainsi que la volonté d'aménager et de développer une offre touristique coordonnée.

La commune accueille sur le site du Bocage, déjà attractif, plusieurs équipements sportifs dont la piscine décrite ci-dessus, un terrain de tennis, deux stades. Le principal équipement, propriété de la CINOR, est le stade en eaux vives intercommunal (SEVI). Mis en service le 26 juillet 2013, il était géré jusqu'en 2021 par la commune par une convention de prestation de service, non reconduite.

Une étude co-pilotée par la commune et la CINOR définit les grands axes d'un projet d'aménagement de cette zone stratégique, reconnue d'intérêt communautaire, qui répond à la définition d'une ZAT. Le pont du radier du Bocage, qui figurait dans la liste des projets du maire en 2014, a été construit sous la maîtrise d'ouvrage de la région et réceptionné en 2016. Il s'agissait d'un équipement indispensable en préalable à tout autre aménagement.

Ce site est destiné à accueillir un vaste projet touristique, sous réserve de la modification du PLU et de la prise en compte des zones à risques. La partie basse du site ne pourra accueillir de nouveaux bâtis, alors qu'en amont, à proximité de la route nationale, un hébergement hôtelier est envisageable et d'autant plus attendu que dans la commune, l'INSEE n'a recensé que six chambres comme hébergement hôtelier (1 étoile)⁶¹.

En déplaçant son centre technique municipal (CTM), si la commune visait avant tout à améliorer les conditions de travail des agents techniques de la ville, alors que l'objectif de la CINOR était de faire libérer le foncier du site d'implantation de cet équipement situé au Bocage. La piscine devrait être livrée fin 2022 (cf. *supra*).

⁶⁰ Question écrite n° 23855 de M. Daniel Chasseing.

⁶¹ Source : Données locales (dossier complet de la commune de Sainte-Suzanne paru le 17 janvier 2022).

Le dernier bilan financier prévisionnel figurant dans le compte rendu d'activité du concessionnaire (CRAC) 2016 s'équilibrait à 6 469 421 €. Au total, le montant des dépenses de l'opération s'élevait au 31 décembre 2016 à environ 350 000 € HT⁶³ et la trésorerie de l'opération était négative (- 348 281 €). Le CRAC prévoyait qu'« au 31 décembre 2017, la trésorerie resterait négative (- 117 629 € TTC y compris l'appel de la participation communale pour un montant de 300 000 € HT soit 325 500 € TTC non réglé à l'aménageur par la ville). Il convient alors de poursuivre les discussions avec les partenaires et les financeurs pour l'obtention des subventions et autres financements nécessaires à la poursuite de l'opération ».

Le mandat SODIAC qui a pris fin aurait dû s'accompagner d'un bilan détaillé. Aucun bilan n'a été transmis, et les CRAC de 2017 à 2019 semblent n'avoir pas existé. Les services de la commune expliquent que le porter à connaissance du PPRL a ajouté des contraintes trop importantes induisant des modifications profondes du projet : une digue de protection serait à construire ; il n'y aurait plus de constructions de logement en cœur de ville.

Un nouveau mandat a été confié à la SPL Maraina⁶⁴ pour une opération d'aménagement et de rénovation de l'hypercentre, pour un montant de 53 110 € TTC, avec un montant d'études de 270 076 € TTC, et une échéance fixée à mi 2023.

Un double objet est défini par ce mandat : poursuivre le projet de réaménagement et de rénovation de l'hypercentre dans la logique initiale de renouvellement urbain, en intégrant les contraintes du PPRL ; cibler sur le patrimoine bâti communal présent dans cet espace.

La mairie rappelle par exemple que le rez-de-chaussée de la caserne, régulièrement inondé, devra être transparent hydrauliquement et que les activités devront être prévues à l'étage. Selon un procès-verbal d'une réunion entre la SPL et la commune, le maire souhaitant « avancer très rapidement sur la démolition de l'ancienne école », une mission DCE démolition a dû être ajoutée.

Pour 2022, les huit prestations envisagées nécessiteraient une enveloppe totale de l'ordre de 195 000 €, consacrée aux étapes préalables telles que le bornage, les diagnostics amiante, etc. par le biais de marchés à procédure adaptée (MAPA) simplifiés précédés de « sourcing » pour éviter l'infructuosité. Le programmiste est consulté en parallèle pour intervenir surtout en 2023.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le pilotage des politiques communales ne s'appuie ni sur des outils transversaux ni sur une évaluation de la mise en œuvre des actions, pourtant prévue dans le cadre de partenariats ou de labellisations. La commune devra se doter d'un plan pluriannuel d'investissements réaliste, et mieux formaliser ses actes de commande publique, notamment pour une gestion optimisée de son patrimoine. La recherche anticipée de financements et un suivi rigoureux des recettes, qu'elle a commencé à instaurer, devront aussi s'inscrire dans les pratiques quotidiennes d'un management plus volontariste si la collectivité veut concrétiser ses grands projets dans des délais maîtrisés.

⁶³ Source : CRAC 2016.

⁶⁴ Les articles 1984 et suivants du code civil permettent aux collectivités de confier à un tiers l'accomplissement en son nom et pour son compte des actes juridiques nécessaires à une opération d'aménagement. Une convention de mandat (d'études préalables) a ainsi été approuvée par le conseil municipal le 14 décembre 2021.

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des recommandations du précédent rapport	48
Annexe n° 2. Fiabilité des comptes.....	49
Annexe n° 3. Situation financière de 2017 à 2021.....	51
Annexe n° 4. Ressources humaines	54
Annexe n° 5. Glossaire	56

Annexe n° 1. Suivi des recommandations du précédent rapport

N° Reco	Libellé recommandation	Nature	Domaine	Degré de mise en œuvre	Commentaire
1	Constituer une provision semi-budgétaire (c'est-à-dire sans recette d'investissement en contrepartie) à hauteur des restes à recouvrer dont le recouvrement est effectivement compromis.	Régularité	Comptabilité	Mise en œuvre incomplète	Une seule provision pour dépréciation de comptes de tiers réalisée au cours de la période concernant des impayés de la régie de restauration scolaire.
2	Prendre toutes les mesures pour réduire les dépenses de fonctionnement en s'abstenant notamment de renouveler les contrats des non-titulaires arrivés à échéance.	Performance	Situation financière	Mise en œuvre incomplète	Plusieurs dizaines de contractuels ont été titularisés au cours de la période.
3	Mettre en œuvre un système automatisé de décompte du temps de travail effectif des agents.	Régularité	Gestion des ressources humaines	Mise en œuvre incomplète	Le système automatisé de décompte de la commune ne concerne pas les agents des services techniques prenant leurs fonctions sur sites.
4	Poursuivre le travail de fiabilisation et d'élargissement des bases fiscales.	Régularité	Situation patrimoniale	Mise en œuvre en cours	Le travail de la cellule fiscale a permis la mise à jour de bases cadastrales.
5	Se doter d'un nouveau règlement de la commande publique prévoyant des procédures propres à assurer plus de transparence dans la mise en concurrence des fournisseurs.	Régularité	Achats	Refus de mise en œuvre	La commune ne s'est pas dotée d'un nouveau règlement de la commande publique.
6	Se rapprocher à intervalle régulier du délégataire pour harmoniser les données du rapport de la commune (RPQS) et du délégataire (RAD).	Régularité	Relation avec les tiers	Devenue sans objet	Compétence transférée à la CINOR.
7	Établir sans délai un nouveau plan pluriannuel d'investissement (PPI) de façon à clarifier le montant, le rythme et le financement des travaux à réaliser sur le réseau d'eau potable.	Régularité	Situation patrimoniale	Devenue sans objet	Compétence transférée à la CINOR.

Source : CRC

Annexe n° 2. Fiabilité des comptes

Tableau n° 3 : Les restes à réaliser en investissement de 2017 à 2021

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Restes à réaliser en dépenses</i>	0	545 000	962 000	1 280 800	1 251 000
<i>Restes à réaliser en recettes</i>	0	579 203	1 018 550	1 018 990	1 096 992

Source : états des restes à réaliser 2017 à 2021

Tableau n° 4 : Subventions du plan de relance régional 2016

<i>Opération</i>	Subvention PRR accordée	Acompte versé en 2019	Reliquat
École José Barau	59 175 €	29 587,50 €	29 587,50 €
École Héva	42 840 €	21 420 €	- 21 420 €
École Sarda Garriga	58 495 €	29 247,50 €	- 29 247,50 €
Total	160 510 €	80 255 €	- 80 255 €

Source : CRC

Tableau n° 5 : Les restes à recouvrer de prestations de restauration scolaire

<i>Exercice</i>	Somme de Restes à recouvrer en euros
20S10	610,73
2011	965,30
2012	1 655,52
2013	5 516,84
2014	10 124,06
2016	90 523,06
2017	103 198,48
2018	65 716,63
2019	67 775,45
2020	156 742,86
2021	235 577,75
Total	738 406,68

Source : CRC d'après les comptes de gestion

Tableau n° 6 : Les restes à recouvrer de 2017 à 2021 du budget principal

<i>Solde au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Total des restes à recouvrer</i>	6 388 900,38	4 921 974,70	4 296 648,24	8 133 767,51	3 984 151,58
<i>Dont les restes à recouvrer « contentieux »</i>	1 746 932,86	1 629 878,87	1 819 836,92	1 809 052,80	1 264 866,80

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 7 : Évolution du compte 23 de 2017 à 2021

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Solde compte 2313</i>	39 323 301,33	42 098 285,69	43 749 225,93	46 788 079,60	47 402 080,95
<i>Solde compte 2315</i>	20 105 167,84	20 140 774,91	20 194 629,56	30 809 637,80	30 856 952,01
<i>Solde compte 238</i>	99 546,73	103 996,42	105 678,25	206 716,77	206 716,77
<i>Total solde compte 23</i>	59 528 015,90	62 343 057,02	64 049 533,74	77 804 434,17	78 465 749,73

Source : comptes de gestion 2017 à 2021

Annexe n° 3. Situation financière de 2017 à 2021

Tableau n° 8 : La capacité d'autofinancement brute

en €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	21 413 406	22 595 337	23 373 634	22 971 177	25 316 208
<i>dont taxe sur les carburants</i>	2 559 340	2 806 033	2 586 447	2 316 295	2 609 825
<i>dont octroi de mer</i>	8 842 111	9 031 682	9 401 482	9 435 940	10 537 619
<i>dont impôts locaux</i>	9 353 878	9 741 198	10 079 781	10 417 700	11 363 026
+ <i>Fiscalité reversée</i>	1 363 303	1 354 446	1 356 670	1 355 625	1 359 376
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	22 776 709	23 949 783	24 730 304	24 326 802	26 675 584
+ <i>Ressources d'exploitation</i>	1 781 695	1 516 813	1 692 143	1 680 676	1 747 066
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	6 852 604	6 925 177	6 968 278	6 033 950	6 262 844
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	153 659	34 913	193 853	0	63 912
= Produits de gestion (A)	31 564 666	32 426 686	33 584 578	32 041 429	34 749 405
<i>Charges à caractère général</i>	4 490 551	4 985 320	5 150 929	5 210 836	5 789 670
+ <i>Charges de personnel</i>	22 321 772	22 469 710	22 648 419	22 724 299	22 714 744
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	2 266 619	1 950 972	2 178 471	1 888 220	2 466 143
+ <i>Autres charges de gestion</i>	763 187	792 767	799 607	762 608	854 744
= Charges de gestion (B)	29 842 129	30 198 769	30 777 426	30 585 964	31 825 302
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 722 537	2 227 917	2 807 152	1 455 465	2 924 103
<i>en % des produits de gestion</i>	5,5 %	6,9 %	8,4 %	4,5 %	8,4 %
+/- <i>Résultat financier</i>	- 624 833	- 600 409	- 562 417	- 573 999	- 523 540
+/- <i>Autres produits et charges excep. réels</i>	- 15 973	- 111 519	101 627	- 18 240	- 208 612
= CAF brute	1 081 732	1 515 989	2 346 362	863 225	2 191 952
<i>en % des produits de gestion</i>	3,4 %	4,7 %	7,0 %	2,7 %	6,3 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 9 : La structure de coût des charges de gestion courante

en €	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Charges à caractère général</i>	4 490 551	4 985 320	5 150 929	5 210 836	5 789 670
+ <i>Charges de personnel</i>	22 321 772	22 469 710	22 648 419	22 724 299	22 714 744
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	2 266 619	1 950 972	2 178 471	1 888 220	2 466 143
+ <i>Autres charges de gestion</i>	763 187	792 767	799 607	762 608	854 744
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	625 017	600 500	562 506	638 521	523 652
= Charges courantes	30 467 146	30 799 269	31 339 933	31 224 485	32 348 953
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	73,3 %	73,0 %	72,3 %	72,8 %	70,2 %
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	2,1 %	1,9 %	1,8 %	2,0 %	1,6 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 10 : Évolution des subventions de fonctionnement versées de 2017 à 2021

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
657361 – Caisse des écoles	580 000	400 000	390 000	480 000	700 000
657362 - CCAS	790 000	500 000	570 000	690 000	770 000
6574 – Subventions de fonctionnement associations et personnes de droit privé	896 618,50	1 050 972,11	1 218 471,16	718 220,38	996 143 ,39

Source : comptes de gestion 2017 à 2021

Tableau n° 11 : Le financement des investissements

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
CAF brute	1 081 732	1 515 989	2 346 362	863 225	2 191 952
- Annuité en capital de la dette	2 237 582	2 143 855	2 058 750	2 245 508	2 011 327
= CAF nette ou disponible (C)	- 1 155 850	- 627 866	287 612	- 1 382 283	180 625
TLE et taxe d'aménagement	293 835	238 599	300 727	313 978	374 119
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	123 839	809 568	702 463	630 568	723 394
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	1 233 912	1 091 236	83 394	3 095 841	1 582 150
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	289 141	161 481	90 530	288 800	118 920
+ Produits de cession	426 000	0	0	98 250	409 028
+ Autres recettes	204 804	309 419	269 885	321 353	0
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	2 571 531	2 610 303	1 447 000	4 748 790	3 207 610
= Financement propre disponible (C+D)	1 415 681	1 982 437	1 734 612	3 366 508	3 388 235
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	26,6 %	43,8 %	40,2 %	56,3 %	72,9 %
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	5 313 388	4 529 816	4 313 653	5 984 572	4 646 016
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	54 300	516 500	525 400	27 300	690 750
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	- 17 624
- Participations et inv. financiers nets	58 875	55 875	55 875	- 51 732	18 424
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	-81	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	- 4 010 883	- 3 119 754	- 3 160 316	- 2 593 551	- 1 949 330
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	3 300 000	0	3 300 000	3 911 634	2 700 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 710 883	- 3 119 754	139 684	1 318 082	750 670

Source : CRC, d'après comptes de gestion

Tableau n° 12 : Évolution du fonds de roulement et de la trésorerie

<i>au 31 décembre en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Fonds de roulement net global</i>	1 582 290	- 1 537 465	- 1 397 781	2 845 554	3 552 403
<i>- Besoin en fonds de roulement global</i>	3 115 233	- 96 277	- 515 116	1 855 168	4 245 940
= Trésorerie nette	- 1 532 944	- 1 441 188	- 882 665	990 385	- 693 537
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	- 18,4	- 17,1	- 10,3	11,6	- 7,8
<i>dont trésorerie active</i>	- 132 944	258 812	317 335	990 385	306 463
<i>dont trésorerie passive</i>	1 400 000	1 700 000	1 200 000	0	1 000 000

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Tableau n° 13 : Intérêts moratoires au cours de la période

<i>En €</i>	2018	2019	2020	2021	Total
<i>6711 – intérêts moratoires</i>	82 013,25	51 979,11	23 495,64	20 668,25	178 156,25

Source : comptes de gestion 2018 à 2021

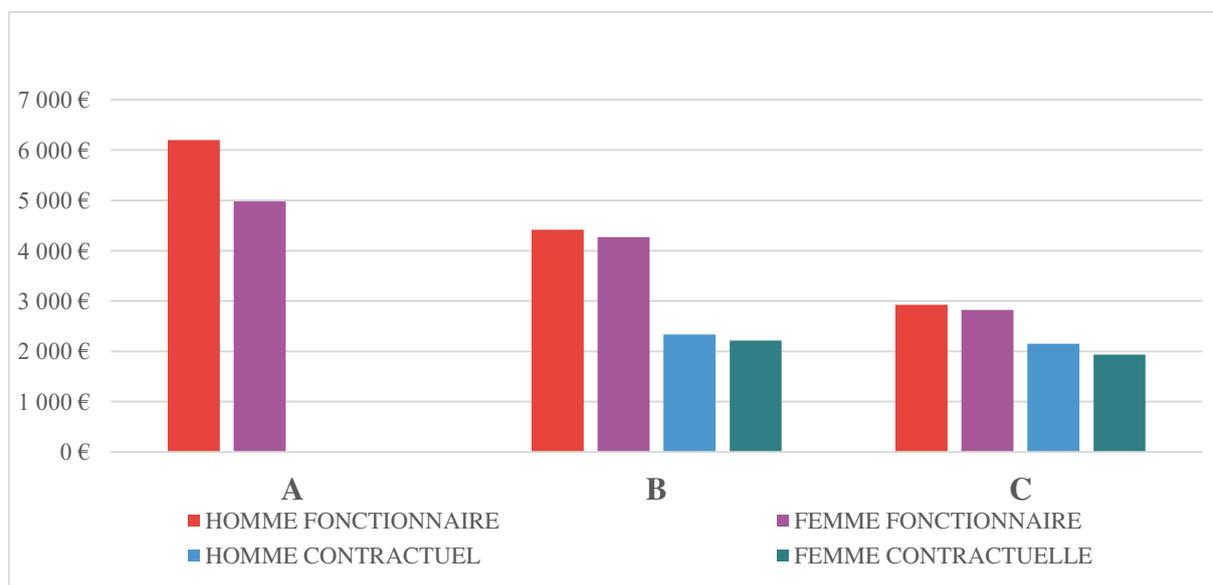
Annexe n° 4. Ressources humaines

Tableau n° 14 : Évolution du coût par agent

	2017	2018	2019	2020	2021
Masse salariale	22 461 371 €	22 562 000 €	22 962 400 €	23 101 000 €	23 047 305 €
Évolution effectifs	601	601	585	569	549
Coût annuel moyen brut par agent	37 373,33 €	37 540,77 €	39 251,97 €	40 599,30 €	41 980,52 €

Source : CRC, d'après les données fournies par la commune

Graphique n° 5 : Salaires bruts moyens par catégorie et par genre (décembre 2021)



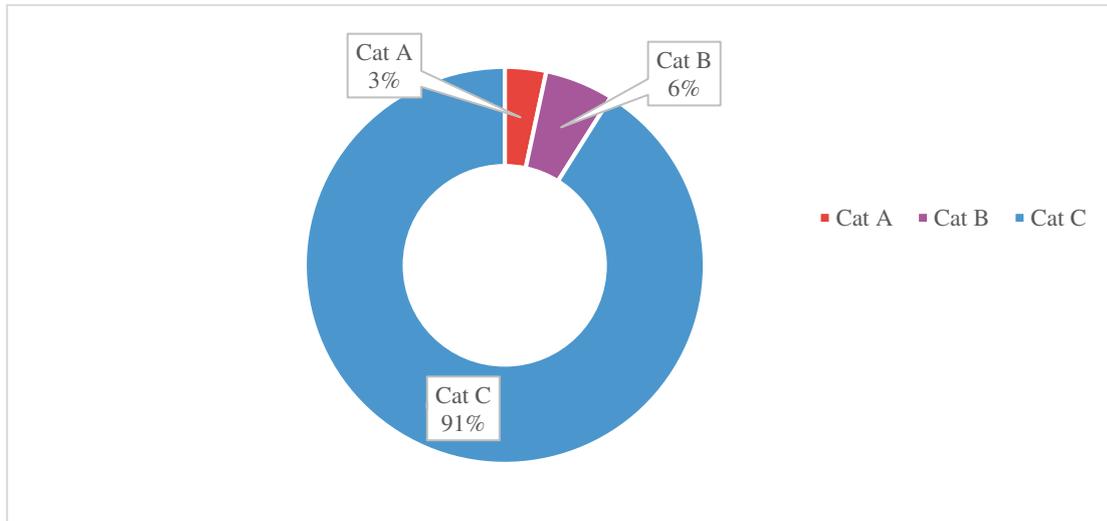
Source : CRC, d'après les données de la paie du mois de décembre 2021. Les données prises en compte pour les agents contractuels n'intègrent pas celles des apprentis et des bénéficiaires de contrat aidé.

Tableau n° 15 : Salaires bruts moyens (décembre 2021)

		Fonctionnaires	Agents contractuels
Catégorie A	Homme	6 201 €	X
	Femme	4 982 €	X
Catégorie B	Homme	4 416 €	2 334 €
	Femme	4 269 €	2 214 €
Catégorie C	Homme	2 924 €	2 152 €
	Femme	2 822 €	1 937 €

Source : CRC, d'après les données de la paie du mois de décembre 2021. Les données prises en compte pour les agents contractuels n'intègrent pas celles des apprentis et des bénéficiaires de contrat aidé.

Graphique n° 6 : Le taux d'encadrement de la commune



Source : CRC, d'après les données de la paie de décembre 2021

Tableau n° 16 : Le taux d'encadrement de Sainte-Suzanne par rapport à la moyenne nationale

Carte n° 2 : Taux d'encadrement	Carte n° 3 : A	Carte n° 4 : B	Carte n° 5 : C
Carte n° 6 : Sainte-Suzanne	Carte n° 7 : 3 %	Carte n° 8 : 6 %	Carte n° 9 : 91 %
Carte n° 10 : National	Carte n° 11 : 12 %	Carte n° 12 : 12 %	Carte n° 13 : 75 %

Source : DGCL Les collectivités locales en chiffres 2021

Annexe n° 5. Glossaire

AP/CP	Autorisations de programme / crédits de paiement
APD	Avant-projet définitif
APS	Avant-projet sommaire
BCE	Banque centrale européenne
BTP	Bâtiment et travaux publics
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code générale des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CGSS	Caisse générale de sécurité sociale
CIA	Complément indemnitaire annuel
CINOR	Communauté intercommunale du Nord de La Réunion
CLECT	Commission chargée d'évaluer le montant des charges transférées
CNRACL	Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales
CRAC	Compte rendu d'activité du concessionnaire
CRC	Chambre régionale des comptes
CTG	Convention territoriale globale
CTM	Centre technique municipal
DACOM	Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer
DCE	Dossier de consultation des entreprises
DETR	Dotation d'équipement des territoires ruraux
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Directeur général des services
DSIL	Dotation de soutien à l'investissement local
DST	Directeur des services techniques
EBC	Espace boisé classé
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPFR	Établissement public de foncier de La Réunion
ERP	Établissement recevant du public
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEI	Fonds européen d'investissement
FPU	Fiscalité propre unique
FRNG	Fonds de roulement net global
GEMAPI	Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations
IFSE	Indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LLS	Logement locatif social

MAPA	Marché à procédure adaptée
MOE	Maîtrise d'œuvre
PADD	Projet d'aménagement et de développement durables
PGCSPS	Plan général de coordination en matière de sécurité et de protection de la santé
PLU	Plan local d'urbanisme
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
PPRIMT	Plan de prévention des risques d'inondations et de mouvements de terrain
PPRL	Plan de prévention des risques littoraux
PRR	Plan de relance régional
PST	Pacte de solidarité territoriale
QPV	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RAD	Rapport annuel du délégataire
REACT-UE	Recovery Assistance for Cohesion and The Territories of European Union – dispositif de relance
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RPQS	Rapport sur le prix et la qualité du service
SAR	Schéma d'aménagement régional
Scot	Schéma de cohérence territoriale
SEM	Société d'économie mixte
SEMAC	Société d'économie mixte d'aménagement et de construction
SEMADER	Société d'économie mixte d'aménagement, de développement et d'équipement de La Réunion
Semittel	Société d'économie mixte des transports, tourisme, équipements et loisirs de Saint-Pierre
SEMRRE	Société d'économie mixte Réunion recyclage environnement
SEVI	Stade en eaux vives intercommunal
SHON	Surface hors œuvre nette
SIDELEC	Syndicat intercommunal d'électricité du département de La Réunion
SIDR	Société immobilière du département de La Réunion
SIPL	Soutien à l'investissement public local
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
SODIAC	Société dionysienne d'aménagement et de construction
SPL	Société publique locale
TRI	Territoire à risque important
VRD	Voirie et réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté
ZAE	Zone d'activité économique
ZAT	Zone d'activité touristique

RÉPONSE

23 novembre 2022

2022-280

HÔTEL DE VILLE, LE 23 NOV. 2022

Le Maire

DIRECTION GENERALE DES SERVICES

A

Affaire suivie par M. Eddy BALBINE
☎ 02 62 52 30 02 poste 3327
e.balbine@ville-saintesuzanne.re

**Monsieur le Président
de la Chambre Régionale des Comptes**
44 rue Alexis de Villeneuve
97488 SAINT DENIS CEDEX

Transmission par la voie électronique

N/Réf. : e. B/rcA/063/2022

Objet : Réponse de l'ordonnateur au rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Commune de Sainte-Suzanne

Monsieur le Président,

Par courrier en date du 25 octobre 2022, vous m'avez communiqué le rapport d'observations définitives arrêté par la chambre, relatif à l'examen des comptes et de la gestion de la Ville depuis 2017.

Conformément aux dispositions de l'article L243-5 du Code des Juridictions Financières, je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les observations que j'entends produire en réponse et qui devront être annexées au document soumis à l'examen de l'assemblée délibérante.

En préambule, il me paraît utile de souligner que les principales recommandations de la Chambre Régionale des Comptes, lors du dernier contrôle, qui portent notamment sur la fiabilité des comptes ainsi que la gestion du personnel à travers un système automatisé du temps de travail, ont déjà été mises en œuvre.

Nous continuons à travailler pour concrétiser les autres observations.

I. SUR LA SITUATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE ET LA FIABILITE DES COMPTES

Comme l'a relevé la chambre en page 2 du rapport d'observations définitives, le redressement de la situation financière de la commune est perceptible depuis 2020.

Une nouvelle réorganisation a en effet permis de rationaliser le fonctionnement des services et un plan d'action ciblé a été mis en œuvre pour apurer toutes les dettes, réaliser des économies et renforcer la crédibilité financière de la Ville.

Cependant, cette amélioration de la sincérité des comptes se traduit, sur le court terme, par une augmentation des dépenses de fonctionnement, à hauteur des arriérés à solder.

A cela s'ajoute, dès 2022, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et, plus globalement, le retour de l'inflation qui pèse lourdement sur les charges de fonctionnement courantes (énergie, eau, alimentation, carburant, ...).

Dans un contexte économique particulièrement défavorable, tout est mis en œuvre pour contenir l'évolution des dépenses de fonctionnement, mais le renforcement de la capacité d'autofinancement s'appuie principalement sur le dynamisme des recettes :

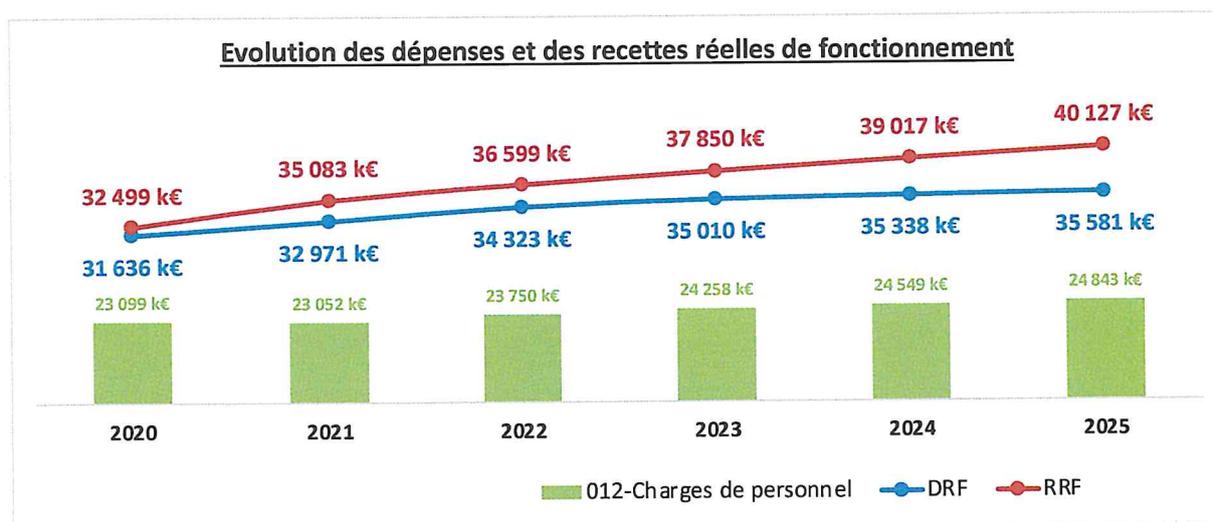
- Les orientations prises en matière d'aménagement et le développement du territoire attirent, chaque année, de nouveaux résidents et entreprises qui contribuent au dynamisme des recettes fiscales,
- Les bases cadastrales sont optimisées par la cellule fiscale communale,
- Les fonds d'investissement ont été exceptionnellement abondés (depuis 2020) par les divers dispositifs de « relance » portés par L'Europe, l'État, la Région et le Département.

Cette stratégie permettra déjà d'obtenir des résultats concluants au compte administratif prévisionnel 2022, puis la trajectoire s'améliore sur les exercices 2023 à 2025.

Les graphiques ci-dessous présentent l'évolution des principaux indicateurs.

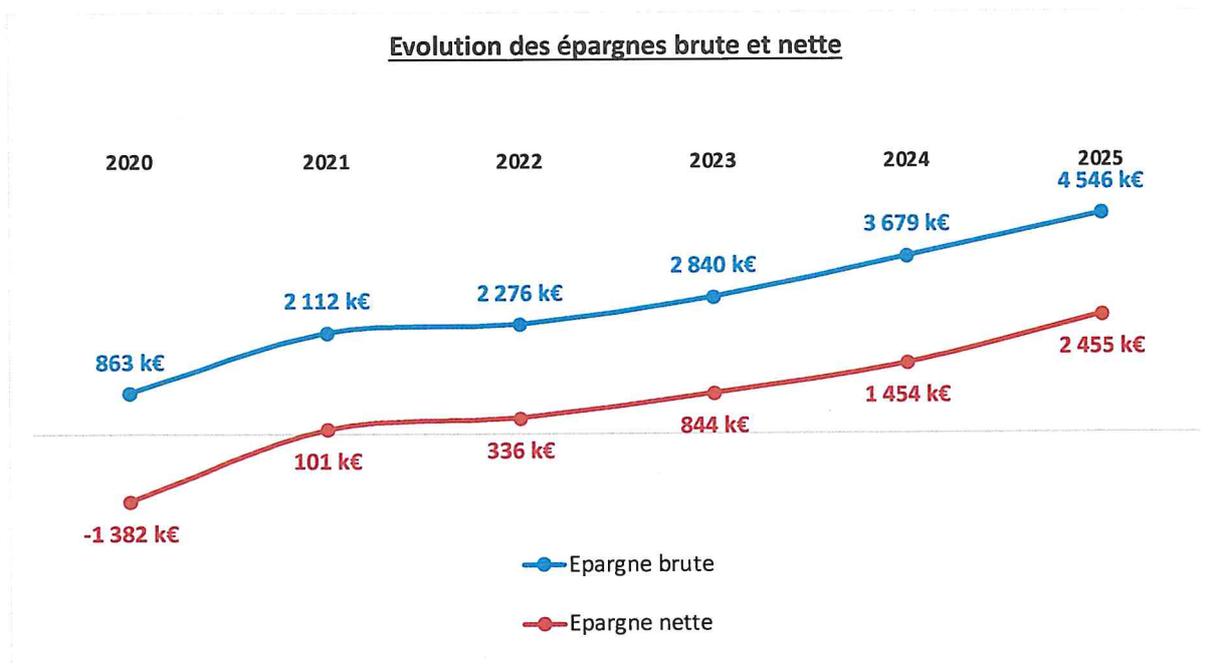
L'évolution des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement

Le bon dynamisme des recettes de fonctionnement et la maîtrise des dépenses permettent d'éloigner l'effet de ciseau.



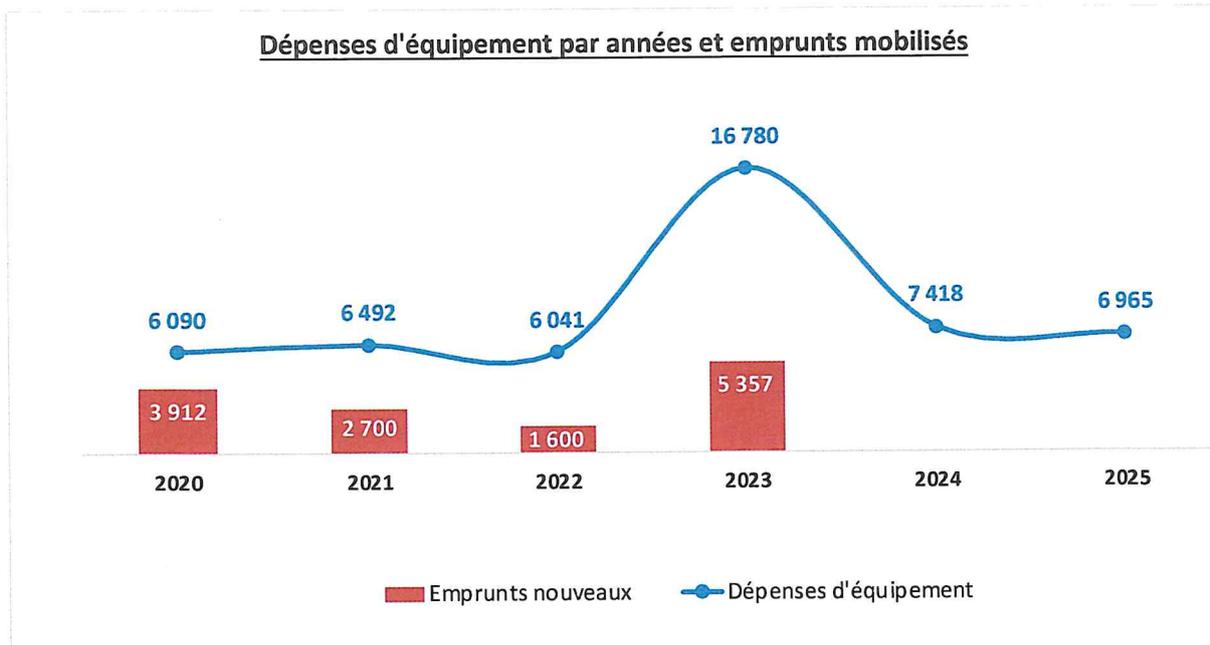
Le renforcement de l'épargne

Les efforts sur la section de fonctionnement entraînent une nette amélioration de l'épargne dès 2023, puis une consolidation sur les années suivantes.



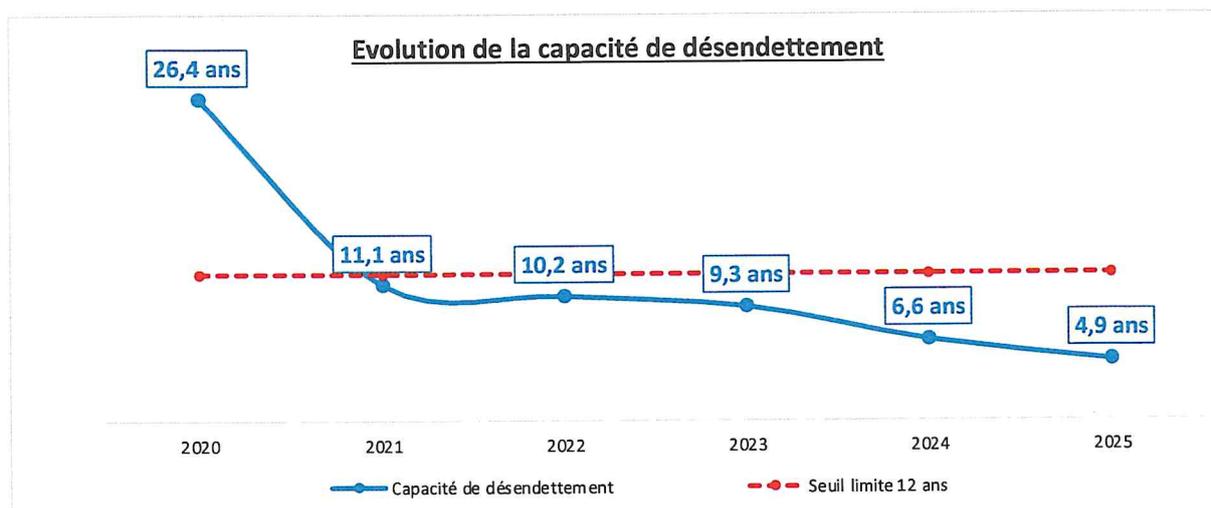
Un effort d'investissement soutenu

Grace au rétablissement de son autofinancement et aux subventions mobilisables, la commune peut engager un programme pluriannuel d'investissement de 37,2 M€ sur la période 2022-2025.



La restauration de la capacité de désendettement

Le volume d'investissement projeté repose sur un endettement raisonné pour préserver une capacité d'endettement sur les années futures.



De manière générale, la commune prend acte des recommandations émises par la chambre et s'engage à les mettre en œuvre de façon concrète au cours des prochains exercices.

II) LES ENJEUX MAJEURS : AMELIORER LA QUALITE DE VIE ET L'ATTRACTIVITE DE LA COMMUNE

Les observations de la chambre sur la mise en œuvre du projet de mandature et sa déclinaison opérationnelle sont pertinentes et mettent en exergue les difficultés de la collectivité à concilier ses perspectives de développement avec les moyens humains et les ressources dont elle dispose.

Les politiques publiques et le volet social

Compte tenu de la situation sociale dégradée et aggravée par la récente crise sanitaire ainsi que par l'inflation qui pèse notamment sur les ménages les plus fragiles, la commune apporte une attention toute particulière à la mise en œuvre des politiques publiques qui visent à réduire les inégalités, lutter contre l'exclusion et améliorer l'accès aux services publics.

Les dispositifs qui y sont consacrés, bien que parfois limités devant l'ampleur de la tâche ont démontré leur utilité sociale comme la maison France Services à Village Desprez, l'épicerie sociale, les actions menées dans les Quartiers Prioritaires de la Ville ou encore le centre social de Bagatelle.

La commune prend note des observations de la chambre et s'attachera à une meilleure évaluation de ces politiques publiques pour encore plus d'efficacité.

L'éducation

En matière d'éducation et de l'accueil des jeunes enfants, l'effort de la Ville durant ces dix dernières années a été sans précédent notamment sur le plan de l'amélioration et de la sécurisation du patrimoine bâti, ou encore pour ce qui concerne l'offre de service périscolaire et la mise aux normes de la restauration scolaire.

La Ville souhaite toutefois attirer l'attention de la chambre sur le fait que la géographie du territoire communal constitue une contrainte non négligeable dans la mesure où elle doit assurer l'entretien, la maintenance et le fonctionnement de 13 écoles ou groupes scolaires disséminés dans les différents écarts de la Ville et qui accueillent environ 3200 élèves.

A titre d'exemple, une commune métropolitaine de la même strate ne compte que trois ou quatre groupes scolaires, ce qui rend les opérations de maintenance bien plus faciles et moins coûteuses.

Le développement durable et la transition écologique

Depuis plus d'une dizaine d'années, la ville s'est fortement engagée sur une réponse territorialisée et globale aux enjeux environnementaux et climatiques.

Cette prise de position est fondamentale afin de garantir l'avenir de nos générations futures, mais également afin de donner à chaque citoyen un cadre de vie plus agréable.

Au-delà des labellisations obtenues, et qui démontrent l'engagement au service de la lutte contre le réchauffement climatique, des efforts restent à faire afin que ces objectifs puissent se concrétiser.

La notion de transition écologique est désormais intégrée en amont de chaque projet, en prenant appui sur les concours extérieurs et en adaptant son organisation et son fonctionnement à ces nouveaux enjeux.

La prévention des risques naturels

La prévention des risques naturels (inondations, glissement de terrains et submersion marine) est cartographiée au sein de deux documents règlementaires dont l'élaboration est du ressort des services de l'Etat : le Plan de Prévention des Risques Inondations et Mouvements de Terrains, opposable depuis le 26 juin 2015 et le Prévention des aléas côtiers actuellement en cours d'élaboration et qui a fait l'objet d'un porté à connaissance à la commune par le Préfet depuis le 16 juillet 2015.

A ce jour, seule la cartographie des risques « inondations et mouvements de terrain » a été intégrée au PLU opposable depuis le 22 mars 2017.

Ce document d'urbanisme a été mis en révision le 28 février 2018 et arrêté le 14 décembre 2021.

La mise à enquête publique est actuellement suspendue à l'avancement de la procédure de modification du SCOT sous l'égide de la CINOR.

Ce nouveau PLU sera nécessairement mis en compatibilité avec les données issues du porté à connaissance du plan de prévention des aléas côtiers, et de ses éventuelles mises à jour.

Dans l'attente, de l'approbation définitive du document d'urbanisme intégrant la mise en compatibilité il appartient au Maire, lors de l'instruction ou de la délivrance des autorisations d'urbanisme, d'appliquer la connaissance de ces aléas.

L'article R.111-2 du code de l'urbanisme dispose en effet que *« le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations. »*

De manière générale, ces contraintes supplémentaires sont de nature à remettre en cause certains projets d'envergure et oblige la commune à redéfinir le contenu des programmes voire à opter pour une annulation pure et simple ou encore un report des opérations.

La piscine municipale

Ce chantier a subi de nombreux aléas dès son démarrage.

La défaillance de l'équipe de maîtrise d'œuvre dans le pilotage de l'opération ajouté aux crises successives des 'gilets jaunes' et de la période de confinement liée au covid ont pesé très lourd dans le retard considérable pris sur le planning initial.

Face à cette situation, la collectivité a mobilisé toutes ses ressources internes afin de remédier aux problèmes constatés.

Les contraintes liées notamment au respect des procédures de la commande publique ont en outre sensiblement rallongé les délais.

L'optimisation des ressources internes, la conduite des projets

La commune prend note des observations formulées par la chambre sur ce point.

La nouvelle organisation des services engagée depuis 2021 permet aujourd'hui un meilleur pilotage opérationnel et financier des projets.

Un comité de suivi des recettes et un comité de suivi des investissements se réunit régulièrement sous l'autorité du DGS afin de faire le point sur chaque opération, d'identifier les points de blocage et d'anticiper les difficultés éventuelles.

Parallèlement un renforcement des moyens humains à destination des services infrastructures et superstructures permet aujourd'hui d'envisager avec sérénité le respect global des délais, ainsi que du financement des opérations d'investissement.

La commande publique

Les pratiques en matière de commande et d'achats publics respectent les principes fondamentaux posés par le code de la commande publique à savoir la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

La commune prend note de la recommandation de la chambre quant à la nécessité de se doter d'un règlement interne de la commande publique qui formalisera les bonnes pratiques en cours, d'ici à la fin de l'année 2022.

Pour terminer, et au regard des observations et préconisations contenues dans le présent rapport, un comité de suivi composé du Comité de Direction et d'élus sera institué et se réunira à intervalles réguliers afin de s'assurer du respect des recommandations formulées.

Je vous prie de bien vouloir agréer, **Monsieur le Président**, l'expression de ma haute considération.

Pour le Maire et par délégation,
l'Adjointe au Maire

Jacqueline CAZEAU





Les publications des chambres régionales des comptes
de La Réunion et de Mayotte
sont disponibles sur le site :

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

Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

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

<https://twitter.com/CRCLRM>

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