

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE BANDRABOUA (Département de MAYOTTE)

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 17 octobre 2022.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	3
PROCÉDURE	4
OBSERVATIONS	5
1 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE SCOLAIRE	5
1.1 La scolarisation et les établissements scolaires	6
1.1.1 Les effectifs des écoles	6
1.1.2 La taille et le nombre d'écoles	8
1.1.3 L'absence de transfert des écoles à la commune	10
1.2 Le pilotage des investissements scolaires	12
1.2.2 Les financements et le soutien technique prévus pour les investissements scolaires	13
1.2.3 Les moyens humains et techniques du pilotage des investissements	19
1.3 Les services rendus à la population en matière scolaire	20
1.3.1 Le coût de fonctionnement et la mobilisation des financements	20
1.3.2 La gouvernance	22
1.3.3 La restauration scolaire	24
1.3.4 Les activités périscolaires	31
2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE	32
2.1 La qualité des comptes	32
2.1.1 L'information budgétaire et comptable	32
2.1.2 Le pilotage budgétaire	35
2.2 L'évolution récente de la situation	39
2.2.1 L'autofinancement	39
2.2.2 Les dépenses d'investissement	45
2.2.3 L'endettement et la trésorerie	45
2.3 La prospective	46
ANNEXES	49

SYNTHÈSE

Composée des cinq villages de Bandraboua-village, Dzoumogné, Handrema, Bouyouni et Mtsangamboua, la commune de Bandraboua comptait une population de 13 989 habitants au dernier recensement. Ses six écoles maternelles et sept écoles élémentaires accueillent respectivement 1 098 élèves dans 37 classes et 2 241 élèves dans 115 classes.

Jusqu'en 2014, la compétence relative à la construction des établissements scolaires appartenait au syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM).

La commune, qui a dû faire face à une forte croissance des effectifs scolaires liée pour partie à l'immigration clandestine, rencontre des difficultés à s'acquitter pleinement de cette mission. L'absence de données fiables relative à la population des enfants scolarisables et à son évolution empêche une estimation précise des besoins prévisionnels en termes de constructions scolaires. De 2017 à 2021, seuls un réfectoire et cinq nouvelles classes ont été construits, 51 classes ont été rénovées, le tout pour un coût global de 4,2 M€.

La commune consacre en moyenne le quart de ses charges courantes, soit 2 M€, pour le fonctionnement des écoles. La mise en œuvre des réformes récentes, scolarité obligatoire à partir de trois ans et dédoublement des classes de cours préparatoire et élémentaire première année, a accéléré la croissance des effectifs à prendre en charge et engendré des besoins d'équipements scolaires supplémentaires. Les rotations de classe¹ qui existaient préalablement se sont accrues et le dédoublement a été réalisé dans la même salle de classe. En dépit de ces adaptations, les équipements scolaires de la commune restent manifestement sous-dimensionnés et ne permettent pas l'accueil de l'ensemble des enfants scolarisables dans des conditions satisfaisantes. L'état général des écoles est en effet inquiétant, seules trois des treize écoles de la commune ont reçu un avis favorable de la commission de sécurité.

La commune ne délivre pas aux élèves un repas, mais une collation, comme le font la plupart des communes mahoraises. Un contrôle plus rigoureux de la prestation, de la production à la distribution, est à mettre en place, notamment s'agissant du respect des règles en matière d'hygiène et de sécurité sanitaire.

Avec un excédent de plus de 7 M€ fin 2021 pour un budget de 14,7 M€, la commune présente une situation financière plutôt favorable, lui permettant d'envisager sereinement le développement de son territoire et une amélioration des services offerts à sa population, notamment s'agissant de la compétence scolaire

Une trajectoire financière prospective comprenant 10 M€ de dépenses d'équipement par an, intégrant notamment la construction d'une nouvelle école de 26 classes, serait soutenable sous réserve de mobiliser son fonds de roulement et de limiter le recours à l'emprunt. Cependant, le faible niveau de réalisation des dépenses d'investissement prévues sur la période 2017 à 2021 (33 %) témoigne de difficultés majeures dans le pilotage et la conduite opérationnelle des projets structurants et d'un besoin de renforcement des compétences internes en la matière.

À cet égard, l'amélioration du pilotage budgétaire et financier, notamment s'agissant de la mobilisation et du suivi des financements externes disponibles, est de nature à soulager les finances de la commune et à lui permettre de mettre en place une politique d'équipement à la hauteur des enjeux sans grever ses finances, sachant que la collectivité dispose par ailleurs d'importantes marges de manœuvre.

¹ Les enfants vont en classe à tour de rôle le matin ou l'après-midi.

RECOMMANDATIONS

N°	Nature ²	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Performanance	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place un traitement de données à caractère personnel ayant pour finalité de procéder au recensement des enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire en 2023.		X		6
2	Performanance	Situation patrimoniale	Achever la procédure d'intégration des équipements scolaires aussi bien pour les bâtiments que pour les terrains, en 2022			X	11
3	Performanance	Comptabilité	Mettre en place un suivi des dépenses se rapportant à la compétence scolaire au travers de présentation croisée par fonction permettant de mobiliser l'ensemble des financements prévus à compter de 2023.			X	22
4	Régularité	Achat	Réaliser un contrôle rigoureux et exhaustif de l'ensemble de ses obligations par le titulaire du marché de la collation que ce soit en ce qui concerne le respect des règles d'hygiène, que de la qualité de la prestation dès 2022.			X	29
5	Régularité	Fiabilité des comptes	Assurer une information financière et budgétaire complète des élus et des citoyens conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales à compter de 2023.			X	33
6	Régularité	Comptabilité	Ne retenir le vote par opération que pour des travaux se rapportant à un équipement clairement identifié et ne plus suivre au sein des chapitres « opérations » des dépenses d'équipement qui relèvent des chapitres devant faire l'objet d'un vote par nature conformément à l'article D. 2311-4 du CGCT à compter de 2023.		X		35
7	Performanance	Situation financière	Améliorer la gestion des recettes afin de permettre une meilleure mobilisation des financements dès 2022.			X	38
8	Performanance	Situation patrimoniale	Faire supporter aux occupants sans titres du domaine privé les taxes foncières dès 2022.			X	39
9	Régularité	Gestion des ressources humaines	Remédier aux irrégularités de temps de travail pour les personnels travaillant dans les écoles, en application des dispositions de l'article 1 ^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale à la rentrée 2022-2023.			X	43
10	Régularité	Gestion des ressources humaines	Mettre en place un contrôle effectif et rigoureux en matière de versement du supplément familial de traitement conformément aux articles L. 513-1, L. 521-2 et R. 513-1 du code de la sécurité sociale en 2022.			X	45

² Les recommandations sont classées sous la rubrique « régularité » lorsqu'elles ont pour objet de rappeler la règle (lois et règlements) et sous la rubrique « performance » lorsqu'elles portent sur la qualité de la gestion, sans que l'application de la règle ne soit mise en cause. Leur mise en œuvre fait l'objet d'un suivi.

PROCÉDURE

L'examen de gestion de la commune de Bandraboua a été ouvert le 8 décembre 2021 par lettres du président de la chambre adressées à M. Ahamada Fahardine, maire de la commune, et M. Soulimana Boura, ancien maire de la commune.

En application de l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 17 mai 2022 avec M. Ahamada Fahardine et le 20 mai 2022 avec M. Soulimana Boura.

La chambre a arrêté ses observations provisoires dans sa séance du 15 juin 2022 qui ont été notifiées au maire et à l'ancien maire les 12 et 21 juillet 2022. Seul le nouveau maire y a répondu.

En application de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières, des extraits ont été par ailleurs adressés à sept tiers. Seuls quatre ont répondu.

La chambre, dans sa séance 17 octobre 2022, après avoir examiné les réponses, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

La commune de Bandraboua est située au nord-ouest de Grande-Terre. D'une superficie de 32 km², elle compte cinq villages : Bandraboua-village, Dzoumogné, Handrema, Bouyouni et Mtsangamboua.

Sa population est dynamique, elle a progressé de 38 % entre 2012 et 2017. Elle compte ainsi 13 989 habitants au 1^{er} janvier 2017³. Cette progression se poursuit de 2017 à 2020, le solde entre les naissances et décès est de 2 151⁴.

1 L'EXERCICE DE LA COMPÉTENCE SCOLAIRE

Alors que l'éducation est un service public national, les communes ont la charge des écoles maternelles et élémentaires en application des dispositions des articles L. 212-1 et suivants du code de l'éducation. À ce titre, elles doivent en assurer la construction, l'extension, les grosses réparations, ainsi que l'équipement et le fonctionnement. Elles prennent en charge à ce titre la rémunération des personnels qui leur sont affectés à l'exception de celles du personnel enseignant, assurée par l'État. Elles peuvent mettre en place une restauration scolaire⁵ et organiser des activités éducatives, sportives et culturelles complémentaires au sein de l'école.

À Mayotte, la construction des établissements scolaires avait été confiée au syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM). Créé en 1979 et constitué des 17 communes de l'île et du département, il était chargé notamment de la réalisation d'équipements et d'installations dans les domaines scolaires et sportifs. En raison de dysfonctionnements majeurs, le processus de dissolution a été amorcé en 2014 et les communes ont repris la compétence depuis cette date.

À Bandraboua, la politique scolaire est rattachée à une conseillère municipale déléguée aux affaires scolaires. Celle-ci préside la commission chargée de l'éducation et de la vie scolaire créée en août 2020. La gestion des affaires scolaires est assurée au sein de la direction des services à la population qui regroupe l'état civil, les élections, et les affaires scolaires.

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3291775?sommaire=2120838>.

⁴ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-97602>.

⁵ Il s'agit d'une compétence facultative des communes, il n'y a donc aucune obligation pour la commune de créer ou de maintenir un service de restauration scolaire.

1.1 La scolarisation et les établissements scolaires

1.1.1 Les effectifs des écoles

1.1.1.1 Le recensement des enfants soumis à l'obligation scolaire

Chaque année, à la rentrée scolaire, il appartient au maire de dresser la liste de tous les enfants résidant dans sa commune soumis à l'obligation scolaire. Cette liste doit comporter des mentions obligatoires précises, à savoir les noms, prénoms, dates et lieux de naissance des enfants ainsi que les noms, prénoms, domiciles et professions des personnes responsables. Pour en faciliter l'élaboration et la mise à jour, les directeurs d'écoles doivent déclarer au maire, dans les huit jours suivant la rentrée des classes, les enfants fréquentant leurs établissements et transmettre, à la fin de chaque mois, l'état des mutations des élèves. Il est d'ailleurs recommandé au maire de solliciter ces informations si on omet de les lui transmettre, car c'est sur lui que pèse la charge d'établir la liste scolaire. Dans ce cadre, le maire est autorisé, en application des articles R. 131-10-1 et suivants du code de l'éducation, à mettre en place un traitement automatisé de données à caractère personnel ayant pour finalité de procéder au recensement des enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire et de recueillir les informations concernant l'inscription et l'assiduité scolaires de ces enfants.

La liste établie par la commune ne correspond pas à celle prévue par le code de l'éducation, elle se limite aux seuls enfants scolarisés. Compte tenu des enjeux s'attachant à l'évolution des effectifs scolaires, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 1 : Mettre en place un traitement de données à caractère personnel ayant pour finalité de procéder au recensement des enfants de la commune soumis à l'obligation scolaire en 2023.

En réponse, la commune a indiqué qu'elle travaillait à la récupération des données se rapportant aux naissances auprès de la maternité de Dzoumougné et au recensement des mutations des élèves via la base élèves « ONDE⁶ ». La chambre encourage la commune à parfaire sa méthode de recensement.

1.1.1.2 L'évolution du nombre d'enfants scolarisés

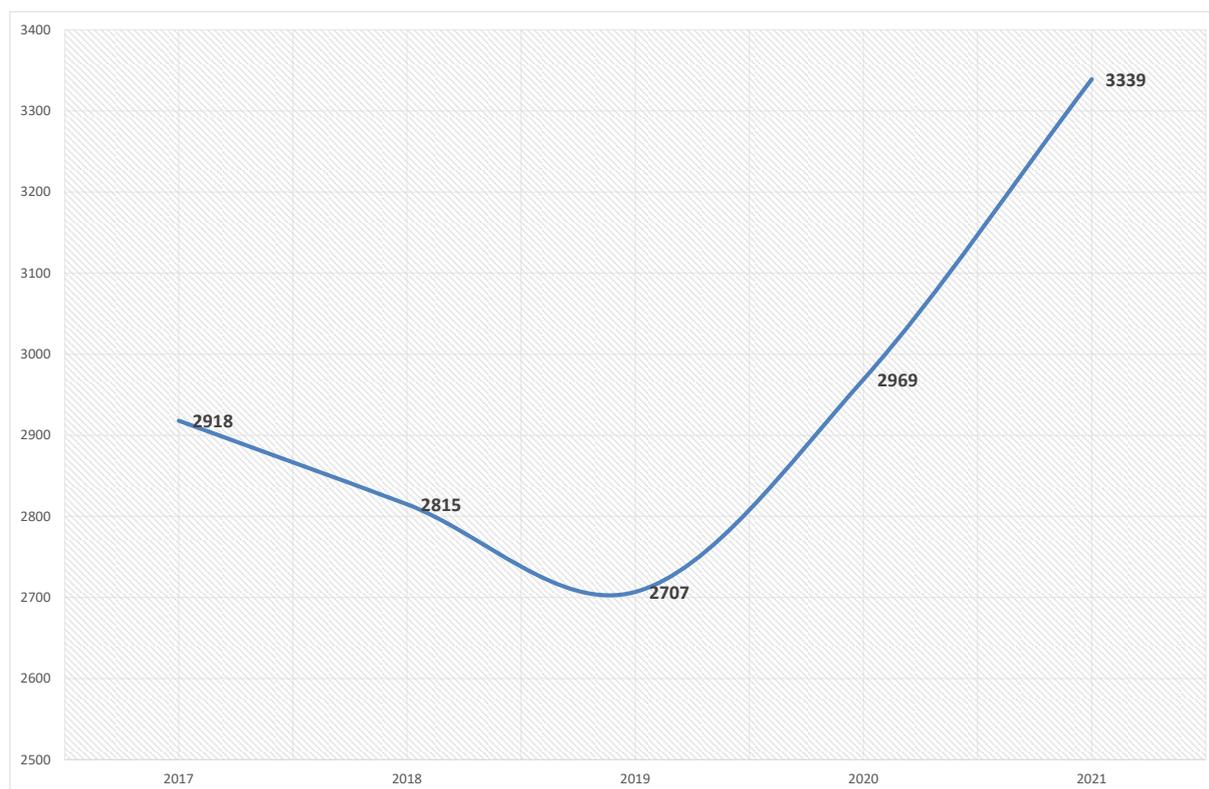
Entre 2017 et 2021, les effectifs des écoles de la commune sont passés de 2 918 à 3 339 élèves⁷, soit une hausse de 421 unités ou de 13 % (cf. graphique n° 1 ci-après). Cette population représente le quart de la population de la commune. Pour autant, ces effectifs ne correspondent pas à la totalité des enfants résidant dans la commune soumis à l'obligation scolaire, compte tenu de la saturation de la capacité d'accueil des écoles, la commune n'est pas en mesure de répondre à toutes les demandes d'inscription.

⁶ Outil numérique pour la direction des écoles.

⁷ Les données de la rentrée 2022-2023 n'ont pas encore été publiées par le rectorat.

Pour remédier de manière provisoire à ces défauts d'inscription, le rectorat a mis en place des classes dites « itinérantes »⁸ pour permettre l'inscription de ces élèves. Ces élèves ont vocation à intégrer les classes « traditionnelles » l'année suivante. Les charges résultant de ces classes sont directement prises en charge par le rectorat. Pour la commune de Bandraboua en 2021, ce sont 140 élèves de petite section pour lesquels une classe itinérante a été créée au sein de l'école maternelle de Dzoumougné. Le rectorat n'assure que 5 heures de classe par semaine pour ces élèves et non les 12 prévues par la réglementation.

Graphique n° 1 : Évolution globale des effectifs



Source : les constats de rentrée du rectorat

Globalement les effectifs sont en forte hausse, mais la hausse n'a pas été continue sur la période et résulte pour les deux tiers de l'évolution des effectifs de maternelle. En dépit de cette hausse, les effectifs des écoles maternelles ne représentent qu'un tiers des élèves. La hausse est de 287 élèves pour les maternelles et de 134 pour l'élémentaire. De 2017 à 2019, les effectifs sont en baisse puis repartent sensiblement à la hausse. La commune⁹ a indiqué que « *la diminution de 2018 à 2019 ne peut pas s'expliquer* ». Elle est probablement liée au défaut d'inscription de certaines demandes et de passages plus élevés dans le secondaire.

En revanche, la commune relie l'augmentation des effectifs à compter de 2020 à l'application du décret n° 2020-811 du 29 juin 2020. Ce dernier prévoit que la justification du

⁸ C'est une solution d'urgence qui permet de scolariser, sur une partie du temps scolaire, les jeunes enfants en âge de petite section, parfois selon les cas, et de manière exceptionnelle, des enfants de moyenne section ou de grande section, ne pouvant pas être accueillis de façon classique dans les écoles, faute de places.

⁹ Réponse du 10 février 2022.

domicile lors de la demande d'inscription peut se faire par une simple attestation sur l'honneur. Aussi toutes les personnes qui ne pouvaient présenter de justificatif de domicile, ont fait l'objet d'une inscription à compter de la rentrée 2020.

La hausse des effectifs résulte également de la mise en œuvre de la loi du 26 juillet 2019¹⁰ qui instaure l'instruction obligatoire pour les enfants de trois à cinq ans. Le rectorat estime que 53,7 % des enfants de trois ans sont scolarisés à Mayotte et se fixe un objectif de 60 % en 2024-2025. Pour les enfants de quatre ans, le taux de scolarisation est évalué à 80,9 % pour un objectif de 78 %. Le taux de scolarisation des enfants de cinq ans n'est pas précisé par le rectorat, mais l'objectif est de 85 % en 2024-2025.

Les taux de scolarisation des enfants de trois à cinq ans pour la commune même s'il est en progression est faible par rapport à l'estimation faite par le rectorat puisqu'il est de 9 % pour les enfants de trois ans et 13 % pour ceux de quatre et cinq ans. La chambre constate que les effectifs scolarisés dans les écoles de la commune sont bien inférieurs à ceux qui devraient l'être.

1.1.2 La taille et le nombre d'écoles

Les écoles à Mayotte sont de tailles variées en fonction des extensions successives et de l'année de construction de chacune. Aujourd'hui, une école se compose entre 3 salles de classe pour les maternelles les plus petites et 24 salles de classe pour les écoles élémentaires et/ou primaires les plus grandes. Le fonctionnement « convenable » est défini autour de 15 salles de classe pour une école élémentaire et de 9 classes pour une école maternelle¹¹.

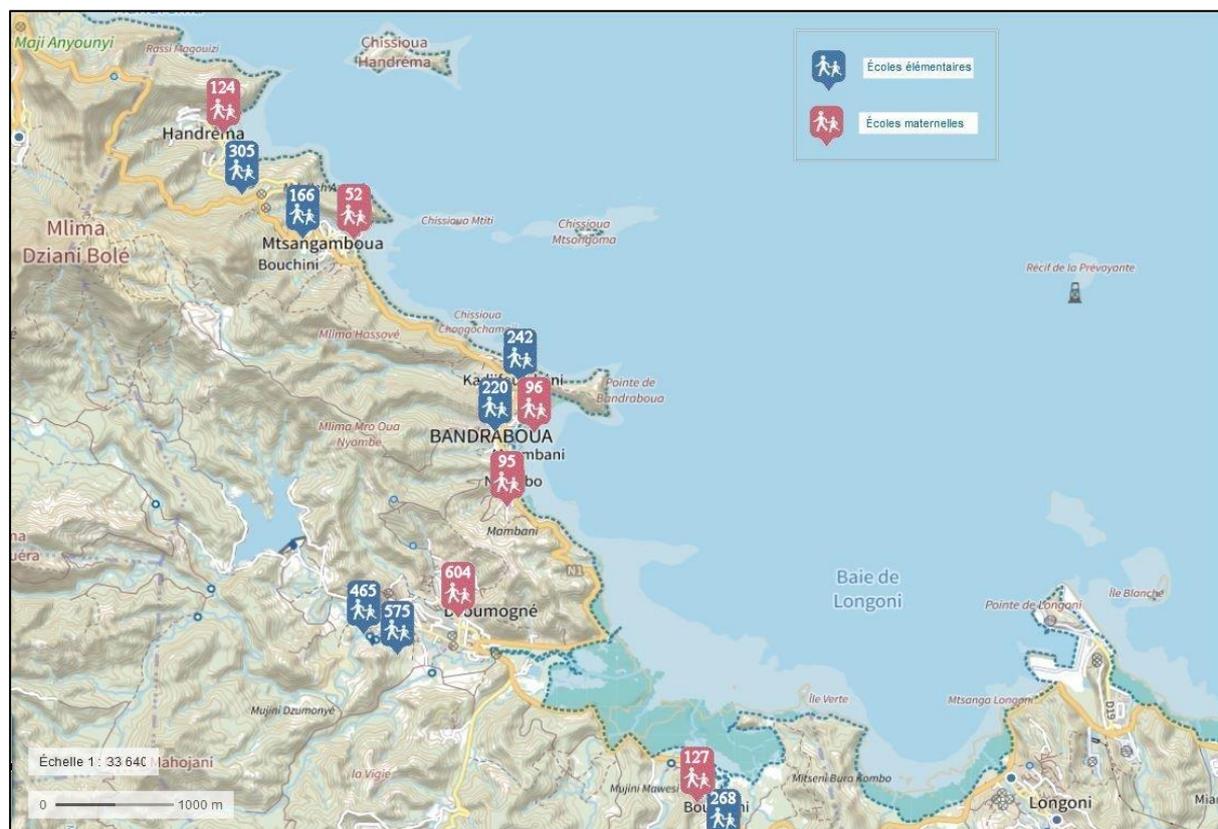
Les 3 339 élèves de Bandraboua représentent 6 % des élèves du premier degré à Mayotte en 2021. À la rentrée 2021, la commune disposait de 13 écoles pour les accueillir, dont 6 maternelles comprenant 37 divisions¹² pour 1 098 élèves, et 7 écoles élémentaires et primaires avec 115 divisions pour 2 241 élèves. Les écoles sont réparties dans les différents villages de la commune, en général une école maternelle et une à deux écoles élémentaires. La répartition des élèves par école est retracée dans la carte n° 1 ci-après.

¹⁰ Article 11.

¹¹ Référentiel de programmation pour le scolaire – préfecture (juillet 2019).

¹² La division est la structure dans laquelle les élèves suivent les enseignements. Ils sont inscrits dans une division et une seule. Si en métropole les notions de division et de classe se superposent, à Mayotte, il convient de distinguer la division de la classe physique compte tenu des rotations mises en place.

Carte n° 1 : Effectifs par école et par niveau en 2021



Source : constat de rentrée 2021 du rectorat

(1) La hausse du nombre d'élèves est absorbée par la création de 17 divisions (10 en maternelle et 7 en élémentaire) et par la hausse du nombre moyen d'élèves par classe qui passe de 28 à 30 pour les maternelles et de 18 à 19 en élémentaire, mais également par la hausse des rotations.

(2) Compte tenu du manque de classe pouvant accueillir les élèves, les cinq écoles citées dans le tableau n° 1 ci-après ont une organisation du temps scolaire dite en rotation. L'abandon des rotations, envisagée en 2019, n'a pas pu être réalisée. Au contraire, le nombre d'élèves en rotation s'est accru puisqu'il est passé de 1 227 en 2017 à 2 157 en 2021 soit 65 % des élèves de la commune contre 42 % en début de période. Cinq écoles au lieu de trois en début de période sont désormais concernées. Cette situation ne permet pas un apprentissage satisfaisant. Dans ces écoles, il n'y a, en outre, pas d'activités périscolaires en raison du système-même de rotation qui ne laisse pas de créneaux horaires disponibles pour mettre en place ce genre d'activités.

(3) La commune a indiqué que le dédoublement des classes de cours préparatoire et de cours élémentaire première année a été mis en place à compter de 2019. Le dédoublement des classes devait se traduire en théorie par un instituteur pour douze élèves et par classes. Dans la commune, comme dans d'autres communes de Mayotte, en l'absence d'espace adapté, le « co-enseignement » a été mis en place, ce qui signifie que deux enseignants sont présents en même temps dans une même salle de classe pour accompagner deux divisions de douze élèves.

Tableau n° 1 : Évolution des rotations

	2017	2018	2019	2020	2021
Rotation					
- Nombre élèves en rotation	1 227	1 404	1 651	1 921	2 157
- Nombre élèves	2 918	2 815	2 707	2 969	3 339
- % élèves en rotation	42 %	50 %	61 %	65 %	65 %
- Nombre de divisions en rotation	NC	NC	NC	NC	NC

École de Bouyouni ARC-EN-CIEL			rotation partielle	rotation partielle	rotation totale
École de Bandraboua village RAFION MADJINDA		rotation partielle	rotation partielle	rotation totale	rotation totale
École de Dzoumogné 1 ECHAT MOIRABOU	rotation totale	rotation totale	rotation totale	rotation totale	rotation totale
École de Dzoumogné 2 OUSSENI MOGNE	rotation partielle	rotation partielle	rotation partielle	rotation totale	rotation totale
École de Dzoumogné maternelle BOINA DJOUMOI	rotation totale	rotation totale	rotation totale	rotation totale	rotation totale

Dédoublément des classes de CP-CE1			A partir de 2019		
---	--	--	------------------	--	--

Source : réponse de la commune

La chambre constate le sous-dimensionnement manifeste des équipements alors que l'ensemble des enfants soumis à l'obligation scolaire n'est pas accueilli et que le dédoublement des niveaux CP/CE1 ne répond pas aux ambitions de la réforme mise en œuvre.

1.1.3 L'absence de transfert des écoles à la commune

La compétence relative à la construction des établissements scolaires et des équipements sportifs appartenait au SMIAM. La mise en œuvre d'une liquidation du syndicat a été enclenchée en 2014 par l'ensemble des élus communaux et départementaux sur proposition des services de l'État. Cette liquidation impliquait le transfert des écoles (construites ou en cours de construction) aux communes qui récupéraient leur compétence.

Par délibération du 15 janvier 2019, le syndicat a acté du transfert du bâti à la commune de Bandraboua des cas considérés les plus simples, soit 19 équipements dont 13 écoles. Les terrains¹³ restent propriété des collectivités publiques, la régularisation étant laissée à la charge des parties prenantes. Le syndicat n'est propriétaire du terrain que pour 2 des 13 écoles¹⁴. La commune n'étant propriétaire du foncier que d'une de ces écoles¹⁵. Les fonciers des autres écoles appartiennent soit au département soit à l'État, soit aux deux concurremment. Cinq équipements font partie de la seconde tranche non résolue dont une école dont le terrain est propriété de la collectivité départementale et d'un propriétaire privé (école maternelle de

¹³ 105 240 m².

¹⁴ Écoles élémentaires de M'Tsangaboua et de Bandraboua Mairie.

¹⁵ École élémentaire de Bouyouni.

Takamaka). La commune de Bandraboua a approuvé le transfert de cette première tranche par délibération du 6 septembre 2019.

Si le syndicat rattache le bâti de 13 écoles à la commune dans cette première tranche, celle-ci a indiqué n'en avoir l'usage que de 12. En effet, l'ancienne école pré professionnelle de formation située à côté de l'école élémentaire Rafion Madjinda est affectée au lycée de Dzoumogné pour faire office d'annexe du lycée polyvalent de Dzoumogné. La commune précise que cette affectation est antérieure à l'arrêt des activités du SMIAM. La commune n'a pas été en mesure de préciser si une convention avait été passée entre le SMIAM et le rectorat pour prendre en compte cette mise à disposition. Le syndicat n'est en mesure de préciser ni l'année et ni les conditions de cette affectation. La pertinence de transférer à la commune le bâti de cette école pour qu'elle le mette ensuite à disposition du rectorat n'est pas évidente. Alors que la commune manque de locaux, il est paradoxal de mettre à disposition une partie de ses locaux même si cette mise à disposition du bâti est antérieure à la récupération de la compétence scolaire, rien n'empêchant la commune d'y mettre fin.

Même si les délibérations concordantes ont été prises, aucune mise en œuvre effective du transfert n'a été réalisée en huit années. Toutes les écoles de la commune de Bandraboua sont toujours dans le patrimoine du syndicat. Le transfert du bâti doit être réalisé à l'euro symbolique aussi rien ne s'oppose à ce qu'il soit désormais réalisé.

Malgré l'absence de transfert des écoles à la commune, cette dernière a exercé sa compétence en réalisant des travaux ou de nouvelles constructions au sein des écoles sans que des conventions soient passées avec les propriétaires des terrains.

L'article R. 1615-2 du CGCT précise que les constructions sur sol d'autrui ne figurent pas au nombre des dépenses réelles d'investissement exécutées ouvrant droit aux attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). Aussi, les travaux réalisés par la commune sur des terrains appartenant soit à l'État, la collectivité départementale ou un propriétaire privé ne sont pas éligibles au FCTVA.

Pour l'école qui est mise à disposition du lycée, la commune n'assumant pas les frais d'entretien du bâtiment, celui-ci a bien été, sinon en droit, du moins en fait, affecté au rectorat de manière informelle. Afin de sécuriser juridiquement cette situation, la chambre encourage la commune à se rapprocher du rectorat afin de lui transférer juridiquement l'école ou, à défaut, d'envisager avec lui la signature d'une convention de mise à disposition.

Le code général de la propriété des personnes publiques prévoit à ses articles L. 3112-1 et L. 3112-2 que par dérogation les biens du domaine public peuvent être cédés à l'amiable ou échangés, sans déclassement préalable, entre des personnes publiques, lorsqu'ils sont destinés à l'exercice des compétences de la personne publique qui les acquiert et relèveront de son domaine public. En outre, les acquisitions immobilières des collectivités sont exonérées de droits de mutation en application des dispositions de l'article 1042 du code général des impôts (CGI).

La chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 2 : Achever la procédure d'intégration des équipements scolaires aussi bien pour les bâtiments que pour les terrains, en 2022, afin que le transfert de propriété puisse être effectivement opéré.

Ces biens pourront alors être inscrits à l'inventaire de la collectivité et ses comptes refléteront fidèlement sa situation patrimoniale.

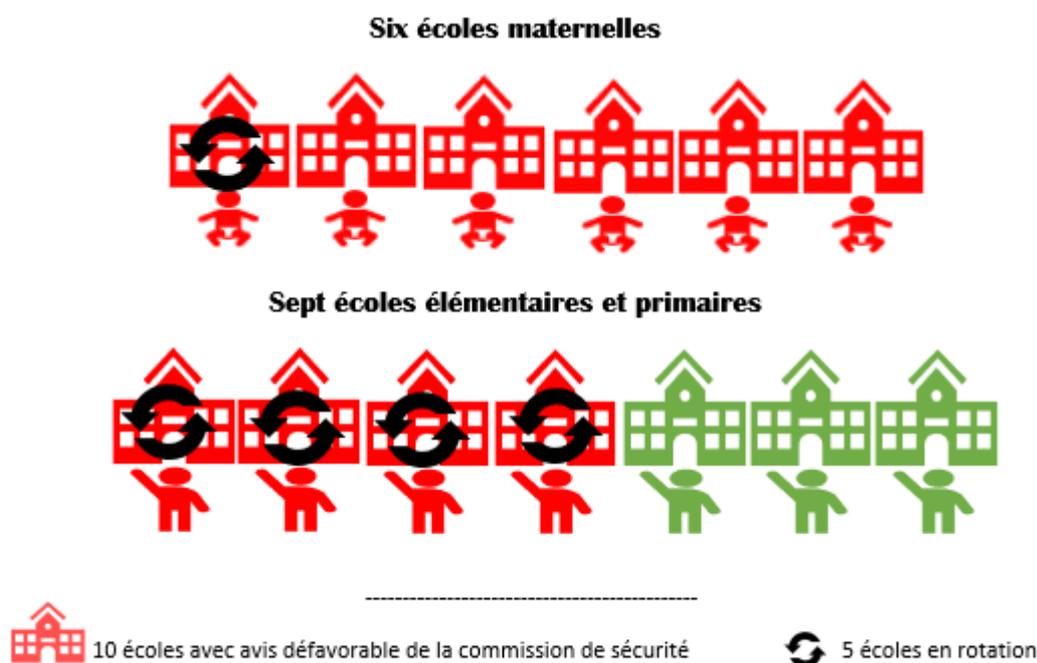
La chambre constate également l'absence de suivi des créances et des dettes de la commune à l'égard du syndicat. Elle encourage la commune à régulariser les relations financières entre la commune et le syndicat à savoir les 208 740 € de participation au budget 2013 du syndicat et le remboursement à la commune de l'agent mis à disposition du syndicat de juin à décembre 2015 soit une rémunération évaluée à 47 000 €.

1.2 Le pilotage des investissements scolaires

1.2.1.1 L'état général des écoles

Seules trois des treize écoles de la commune ont reçu un avis favorable de la commission de sécurité.

Schéma n° 1 : Ecoles ayant reçu un avis favorable de la commission sécurité et en rotation



Source : chambre régionale des comptes, d'après les données de la préfecture et du rectorat.

Les visites de la commission de sécurité ne sont pas réalisées à périodicité régulière, il peut y avoir eu plus de dix ans entre deux visites alors même que la commission a rendu un avis défavorable. Pour l'école primaire de Mtsangaboua, le procès-verbal de la commission de sécurité remonte à l'année 2003, soit presque vingt années.

Les avis défavorables résultent notamment de l'absence de fonctionnement du système d'alarme, de l'absence de vérification annuelle des installations d'alarme et électriques, du défaut d'aménagement d'accès pour les secours, de l'absence de boîtier de coupure d'urgence électrique, de l'absence d'affichage des consignes de sécurité et plan de repérage, de l'absence de formation continue des personnels chargés de la sécurité incendie, etc. La persistance de ces dysfonctionnements a pu être constatée lors de la visite des écoles.

L'analyse des procès-verbaux permet de constater que seules deux écoles ne dépassent pas les effectifs maximums prévus par les normes de sécurité. Il n'est fait état que d'un seul réfectoire et les blocs sanitaires et préaux sont peu nombreux surtout pour certaines écoles aux effectifs pléthoriques.

Sur la période 2017-2021, seules deux écoles ont fait l'objet de travaux de sécurisation (l'école élémentaire de Bouyouni et l'école maternelle de Dzoumougné) pour un montant global de 150 000 €. Il est relevé qu'en dépit des travaux réalisés, l'une de ces deux écoles a reçu un avis défavorable de la commission de sécurité en 2020.

La commune¹⁶ a indiqué qu'une campagne de rénovation des écoles était en cours. Dans le cadre de ces rénovations, elle transmet les procès-verbaux des commissions de sécurité qui sont repris dans le cadre des travaux afin de pouvoir par la suite refaire passer les écoles en commissions de sécurité.

L'avis de la commission est un avis consultatif. Aussi, le maire a décidé de maintenir l'ouverture des établissements scolaires en dépit des avis défavorables. La chambre rappelle que sa responsabilité est alors engagée tant au niveau pénal qu'administratif. Les travaux de sécurisation des écoles devraient constituer une priorité.

1.2.2 Les financements et le soutien technique prévus pour les investissements scolaires

La compétence scolaire est exercée par les communes depuis 2014 avec un soutien de l'État renforcé sur le plan technique et financier.

1.2.2.1 Les financements consacrés au premier degré

Les constructions scolaires du premier degré sont principalement financées par la dotation spéciale de construction et d'équipement scolaire (DSCEES), par le fonds exceptionnel d'investissement (FEI) et de façon plus ponctuelle par la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL). Depuis 2017, les communes peuvent également mobiliser des reliquats annuels de la participation à la restauration scolaire (PARS) pour l'aménagement et l'équipement de réfectoires avec le soutien de la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM) et de la DEAL. Depuis 2019, le FCTVA constitue la part communale des projets scolaires avec la spécificité d'exonération de TVA pour Mayotte.

1.2.2.2 Les critères d'attribution

Ces subventions sont réparties en fonction d'une programmation établie par le représentant de l'État après avis d'une commission départementale dont il arrête la composition et sur la base d'un schéma d'aménagement de constructions scolaires établi par les autorités compétentes. Les objectifs fixés par la commission ont été les suivants :

- mettre fin au système des rotations par des constructions neuves de salles de classe ;
- sécuriser et moderniser les établissements par des rénovations ;

¹⁶ Réponse du 23 mars 2022.

- développer les capacités d'accueil périscolaire (réfectoires) dans le cadre des rythmes scolaires et de la restauration scolaire.

Les enveloppes disponibles sont inférieures aux besoins du territoire, ce qui impose un travail de priorisation. Les critères d'éligibilité à la répartition des enveloppes financières disponibles entre les communes répondent à plusieurs critères :

- privilégier les opérations globales de rénovations-extensions pour diminuer les taux de rotation ;
- faisabilité technique des projets : foncier disponible, compatibles avec les documents d'urbanisme et avec un faible risque naturel ;
- accompagner la modernisation du parc scolaire existant par la sécurisation des établissements d'accueil ;
- achever les opérations déjà engagées (SMIAM) ;
- favoriser la création de réfectoires pour la restauration scolaire ;
- prendre en compte les taux de consommation de crédits déjà engagés.

Les montants attribués se fondent sur des ratios financiers (30 000 € par rénovation de salle, 200 000 € par classe neuve et réfectoire) qui ne reflètent pas la diversité des projets et donnent souvent lieu à compléments.

Conformément à la réglementation¹⁷, les arrêtés attributifs de subventions doivent prévoir la désignation et les caractéristiques de l'opération, la nature et le montant prévisionnel hors taxes de la dépense subventionnable, le calendrier prévisionnel de l'opération (en général, deux années pour son engagement et quatre années pour sa réalisation), le montant prévisionnel de la subvention et son taux.

En cas de rénovation d'établissements scolaires¹⁸, le taux de la subvention accordée au titre de la dotation devait être limité à 80 % de l'assiette « subventionnable », mais cette limite est dépassée, les opérations de rénovations ont été financées à 100 %, 86 % et 84 %. Le versement peut bénéficier d'une avance de 20 % et d'acomptes n'excédant pas 80 % du montant prévisionnel ; les opérations doivent faire l'objet d'une comptabilité spécifique permettant d'assurer leur suivi.

1.2.2.3 Les financements attribués à la commune de Bandraboua et leur consommation

6,8 M€ ont été attribués pour la réalisation de travaux dans les écoles de la commune de 2015 à 2021, avec un autofinancement limité à 0,8 M€. Le détail est retracé dans le tableau en annexe n° 1. Jusqu'en 2019, il n'était demandé aucun autofinancement, à compter de cette date, il correspond à la récupération du FCTVA. De 2015 à 2018, les projets sont financés à 100 %, soit un financement à 116 % en tenant compte de la récupération du FCTVA. En 2018 et 2019, le FCTVA est compté à 14 % contre 16 % effectivement perçu, soit un financement à 102 %. Et ce alors même, qu'une grande partie des travaux sont consacrés à des rénovations pour lesquels le financement devrait être limité à 80 %.

¹⁷ Article D. 2564-13 du CGCT.

¹⁸ Article D. 2564-14 du CGCT.

53 % des montants prévus ont été versés. Seules deux opérations antérieures à 2019 n'ont pas été soldées. Pour les opérations 2019 et suivantes, les avances de 20 % ne sont pas systématiquement versées.

Même si les financements sont élevés, ils ne permettent pas de faire « émarger » toutes les opérations souhaitées par la commune. La chambre fait observer que la commune ne contribue pas financièrement aux opérations au-delà des règles prévues par la commission départementale précitée, c'est-à-dire à hauteur du fonds de compensation de la TVA. Ce qui pourrait permettre d'accroître le nombre d'opérations éligibles. Cette contribution pourrait prendre la forme des 20 % d'autofinancement prévus par le CGCT pour les opérations de rénovation.

Aucune nouvelle école n'a été construite entre 2017 et 2021. 43 % des financements sont consacrés à des travaux d'extension ou de création de classes et réfectoires, 39 % à des travaux de rénovation des classes existantes, 10 % sont consacrés aux études et le solde aux travaux de sécurisation et achats de mobilier. Ce qui correspond à la création de 7 classes, la rénovation de 51 classes et la construction d'un réfectoire.

Les opérations font souvent l'objet de compléments de financement importants qui dénotent une mauvaise définition initiale des besoins et qui détournent les limites données par type de travaux (une création de classe, une rénovation de classe, etc.). À partir des visites des écoles, les constats suivants ont pu être faits même si certains ne concernent pas toutes les écoles : des installations électriques dangereuses, des alarmes incendie souvent hors d'usage, les sanitaires ne sont pas toujours efficaces, certains plafonds et sols fissurés, les vitres des nacos¹⁹ sont souvent absentes, les huisseries sont souvent délabrées, le mobilier est souvent hors d'âge, certaines cours de récréation présentent des murs fissurés, ou avec des débris, etc.

- L'examen du financement de quatre opérations

Quatre opérations permettent d'illustrer les errements constatés dans le financement des opérations :

- École élémentaire de Dzoumougné 1

La création de 5 salles de classe, d'un réfectoire et la rénovation de 11 classes à l'école élémentaire de Dzoumougné 1 a été prévu au titre de la DSCEES 2016 pour un coût estimé à 2,2 M€. Son financement a été revu en 2018 et complété en 2019 par une subvention au titre du fonds exceptionnel d'investissement. Le total des financements est de 2,4 M€ soit un trop financé de 0,2 M€.

- École maternelle de Dzoumougné

Par convention du 24 septembre 2020, une subvention de 171 815 € a été attribuée à la commune au titre du fonds exceptionnel d'investissement. Le coût de l'opération est estimé à 1,2 M€ pour l'extension de deux classes et d'un réfectoire. Le montant est élevé par rapport aux autres opérations pour seulement deux classes. Le solde du financement, soit 1 M€, devait être assuré par les dotations 2021 et 2022 au titre de la DSCEES et du FEI. Or, aucune nouvelle subvention n'a été attribuée à ce titre en 2021. En 2022, une subvention de 1 M€ est accordée à la commune au titre du FEI ; aux deux salles et au réfectoire est ajoutée la rénovation de quatre salles de classe.

¹⁹ Nom donné à un châssis de fenêtre permettant le déplacement de lames.

- École élémentaire de Bouyouni

Une seconde convention du 30 octobre 2020 accorde la même subvention dans les mêmes termes et pour le même objet (deux salles et un réfectoire). Aucune nouvelle subvention n'a été attribuée à ce titre en 2021 et 2022. 0,8 M€ ne sont pas financés.

- École élémentaire de Handrema

Par convention du 13 septembre 2019, une subvention de 172 414 € a été attribuée à la commune au titre du fonds exceptionnel d'investissement. Le coût de l'opération est estimé à 1,8 M€ pour « l'opération de l'étude de la configuration de l'école ». Le solde du financement, soit 1,6 M€, devait être assuré par les dotations 2020 et 2021 au titre de la DSCEES. Or, aucune nouvelle subvention n'a été attribuée à ce titre en 2020. En 2021, une subvention de 0,4 M€ est accordée à la commune au titre de la DSCEES, celle-ci précise l'objet du financement à savoir la construction de 2 salles de classe, d'un réfectoire et la rénovation de 12 salles. Il manque 1 M€ de financement.

En outre, les montants qui figurent dans les décisions d'attribution au titre de la DSCEES et du FEI ne sont pas en cohérence avec ceux qui figurent dans les documents budgétaires de la commune et avec ceux qui figurent aux débats d'orientation budgétaire. À titre d'illustration, le coût de l'opération de l'école élémentaire de Handrema estimé à 1,8 M€ par les décisions de financement est de 3,8 M€ au débat d'orientation budgétaire 2022.

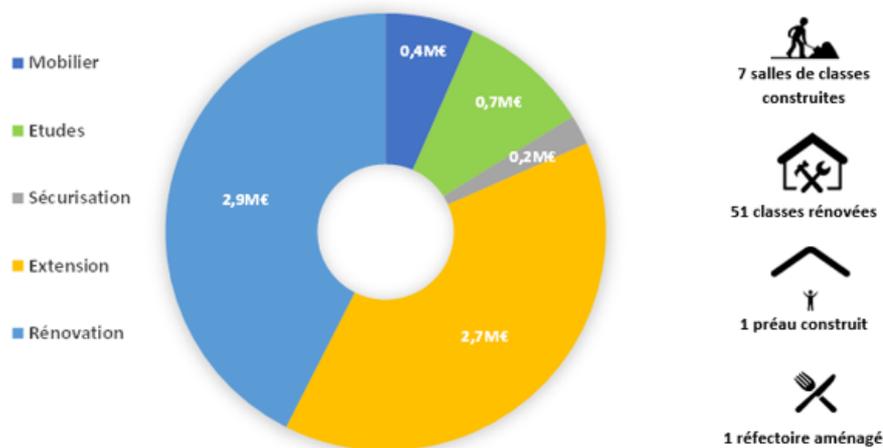
• La consommation des financements et les réalisations

De 2017 à 2021, la commune a effectivement réalisé 4,2 M€ de travaux de réhabilitation et d'extension des écoles soit 0,9 M€ par an en moyenne, ce qui représente 255 € par élève. Le coût médian des dépenses d'investissement mesuré sur la période 2014-2018 par l'observatoire des finances et de la gestion publique locale, est de 176 € par élève et par an, avec de fortes disparités entre territoires et, pour chaque commune, d'une année sur l'autre²⁰. Le montant dépensé est donc supérieur au coût médian constaté alors que la commune n'a pas été en mesure de réaliser l'ensemble des dépenses nécessaires.

²⁰ Les coûts de l'éducation - Observatoire des finances et de la gestion publique locales (novembre 2019).

Schéma n° 2 : Financements disponibles et réalisations

6,8 M€ de financements attribués de 2017 à 2021 3,6 M€ consommés soit 49% de 2017 à 2021



2,2 M€ de dépenses de fonctionnement pour les écoles en 2021

1 M€ de dépenses nettes soit 653 € par élève

Source : CRC, d'après les arrêtés attributifs de financement et les réalisations

La commune n'a construit que 7 nouvelles classes, en revanche, 51 classes ont été rénovées. Un seul réfectoire et un seul préau ont été construits. Aucun nouveau bloc sanitaire n'a été construit.

Tableau n° 2 : Les travaux réalisés dans les écoles²¹

Village	Nb de salles		Nb de salles construites	Nb de salles Rénovées	Réfectoire			Réfectoires construits	Bloc sanitaire		Blocs construits	Preau		Préaux construits	
MATERNELLES															
	Prévision de construction	2017	2021	2017/2021	2017/2021	Prévision de construction	2017	2021	2017/2021	2017	2021	201/2021	2017	2021	2017/2021
Bandraboua	0	3	3	0	0	0	0	0	0	4	4	0	0	0	0
Bandraboua	0	3	3	0	0	0	0	0	0	4	4	0	1	1	0
Bouyouni	0	3	3	0	0	0	0	0	0	3	3	0	2	2	0
Dzoumogné	2	8	6	-2	4	1	0	0	0	7	7	0	1	1	0
Handréma	0	4	4	0	0	0	0	0	0	2	2	0	1	1	0
Mtsangamboua	0	3	3	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0
Sous total	2	24	22	-2	4	1	0	0	0	22	22	0	5	5	0
ELEMENTAIRES															
Bandraboua	0	9	9	0	0	0	0	0	0	3	3	0	0	0	0
Bandraboua	0	6	6	0	0	0	0	0	0	2	2	0	0	0	0
Bouyouni	2	8	8	0	8	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Dzoumogné 1	20	11	17	6	24	7	0	1	1	4	4	0	0	1	1
Dzoumogné 2	0	15	16	1	15	0	0	0	0	3	3	0	1	1	0
Handréma	0	12	12	0	0	0	0	0	0	2	2	0	2	2	0
Mtsangamboua	0	8	8	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0
Sous total	22	69	76	7	47	8	0	1	1	16	16	0	3	4	1
TOTAL	24	93	98	5	51	9	0	1	1	38	38	0	8	9	1

Source : DSCEES pour prévisions , réponse de la commune- 7 salles ont été construites mais deux ont été supprimées.

Les écoles élémentaires de Dzoumogné mobilisent à elles seules 47 % des financements, alors que certaines écoles n'ont fait l'objet d'aucun travaux.

- L'absence de suivi par opération jusqu'en 2021

Alors que le suivi par opération est prévu par les différentes conventions de financement et la réglementation, la commune a assuré ce suivi dans ses comptes au sein d'une seule et même opération de « réhabilitations des écoles ». Le cumul des réalisations constatées sur cette opération était de 3,7 M€ en dépense pour 3,3 M€ de recettes. Au budget primitif 2021, la commune individualise douze opérations nouvelles dont le cumul en dépense est de 1,8 M€ et maintient 0,5 M€ sur l'opération groupée. Au budget primitif 2022, l'opération « réhabilitation des écoles » n'est toujours pas soldée.

La chambre fait observer que les conditions de financement manquent de rigueur et de suivi, les compléments de financement traduisent une mauvaise définition des besoins, ce qui n'est pas de nature à faciliter la réalisation des opérations. Plus globalement, la chambre relève l'absence de réalisation des simples travaux se rapportant aux normes de sécurité et l'insuffisance des réalisations compte tenu de l'évolution des effectifs.

La chambre constate l'individualisation d'une partie des opérations consacrées aux écoles à compter de 2021 et encourage la commune à améliorer la mobilisation et le suivi des subventions d'investissement.

²¹ De 2017 à 2018, la maternelle Dzoumogné comptait huit salles de classe en raison de la transformation de la salle de réunion (actuelle salle de préparation de collation) et celle du bureau du directeur actuel en salle de classe.

1.2.2.4 La mise en place d'un schéma directeur

Comme en attestent les financements accordés sur des études ponctuelles pour certaines écoles, la commune n'avait pas mis en place une vision globale et prospective pour ses écoles. Ce qui avait eu pour conséquence de multiplier les petites interventions aux dépens des opérations structurantes. En 2020, elle a bénéficié d'une subvention pour réaliser un schéma directeur des écoles.

Un scénario d'évolution, réalisé en mars 2022, élabore une prospective des effectifs à dix ans et des besoins en équipement qui vont en découler. La projection en nombre d'élèves est basée sur la méthode adoptée dans le rapport de l'inspection générale de l'éducation sur les constructions scolaires à Mayotte en 2019²². La progression des effectifs résultant de ce scénario serait de 3,1 % par an, soit 1 189 élèves en plus en dix années. Les villages de Bouyouni et Mtsangaboua seraient les plus dynamiques avec 3,9 % et 2,6 % ; ceux de Bandraboua, Handréma et Dzoumogné auraient une évolution plus modeste entre 1,6 % et 1,9 %. En retenant une hypothèse de 30 enfants par classe en maternelle et de 24 enfants par salles de CP/CE1 en élémentaires, le besoin de salle de classe supplémentaire est de 81 alors que la commune n'en compte que 100.

Le besoin est de 81 classes, mais les projets en cours permettent de le limiter à 50. En effet, la commune prévoit la construction d'une nouvelle école de 26 classes dans le village de Dzoumogné ainsi que la reconfiguration de l'école du village de Bandraboua qui passerait de 9 à 20 classes. Ce scénario relève que certaines des écoles se situent en bordure de littoral, c'est-à-dire en zone de risque inondation et submersion inondable. Pour le moment, le déménagement de ces écoles n'est pas envisagé.

La chambre encourage cette démarche de rationalisation des projets, laquelle restera dépourvue d'intérêt pratique si elle n'est pas suivie d'une réalisation effective.

1.2.3 Les moyens humains et techniques du pilotage des investissements

1.2.3.1 Les moyens internes

Les effectifs de la commune pour le pilotage des investissements sont faibles : un ingénieur, directeur des travaux et de l'entretien et un attaché territorial, directeur de l'aménagement et de l'urbanisme. L'insuffisante capacité d'ingénierie de la commune ne lui permet pas d'exercer pleinement sa compétence.

1.2.3.2 L'absence de mobilisation de moyens externes

La DEAL intervient en appui aux communes depuis le dessaisissement du SMIAM. Cette intervention est prévue par les conventions d'attribution de la DSCEES. Elles prévoient qu'une convention particulière précise les modalités de cette coopération pour les opérations structurantes. Pour les opérations de rénovation et de petites extensions, la DEAL est chargée d'une mission de conseil et de supervision des opérations. Pour les opérations structurantes, elle est chargée d'une mission d'assistance générale à caractère administratif, financier et technique.

²² Inflexion des flux migratoires, stabilisation de la population des deux à cinq ans, hausse des taux de scolarisation pour parvenir à 100 %.

La commune n'a pas passé de conventions particulières avec la DEAL, mais il n'y a pas eu d'opérations structurantes sur la période 2017 à 2021, uniquement des opérations de rénovation et quelques créations de classes.

Le SGAR peut également apporter un soutien aux communes par le biais de la délégation interservices de l'ingénierie publique (DIIP)²³. Cette dernière a pour mission la coordination et l'évaluation des actions d'ingénierie au profit des collectivités de Mayotte ainsi que la coordination des financements. Elle est composée de six agents d'encadrement. La commune n'a pas eu recours à la délégation.

Plus récemment, l'agence française de développement assure le financement d'actions d'assistance à maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie technique. En complément de son offre de prêts, l'AFD assure le pilotage du fonds outre-mer pour le compte du ministère des outre-Mer. Ce fonds d'assistance à maîtrise d'ouvrage vise à appuyer le renforcement des capacités des territoires ultramarins, pour la réalisation des projets structurants. Ce dispositif vise également à former les agents de communes. La commune n'y a pas eu recours.

Compte tenu des moyens réduits de la commune, la chambre encourage la commune à mobiliser les moyens d'ingénierie mis à sa disposition par les services de l'État, notamment pour ses projets structurants de manière à garantir la maîtrise des coûts, la qualité des investissements et éviter toute dérive dans le temps.

1.3 Les services rendus à la population en matière scolaire

1.3.1 Le coût de fonctionnement et la mobilisation des financements

1.3.1.1 L'absence de suivi financier de la compétence scolaire

La commune n'a pas été en mesure de préciser le coût de fonctionnement résultant de la compétence scolaire. La présentation croisée par fonction²⁴ permet de répartir les opérations de recettes et de dépenses entre les 10 fonctions qui recouvrent les principaux secteurs d'activité dans lesquels intervient une commune (sécurité et salubrité publique, enseignement, culture, jeunesse et sport ...). La commune ne sert que 6 des 10 rubriques en dépenses et les recettes ne font l'objet d'aucune répartition entre les rubriques. 88 % des dépenses sont classées dans la fonction des services généraux et seules les dépenses se rapportant à la collation (soit 0,4 M€ des dépenses sur 8,9 M€) sont classées au titre de l'enseignement.

Hormis le fait qu'elle soit contraire à la réglementation et même si c'est une pratique courante des communes mahoraises, cette absence de suivi du coût de fonctionnement est susceptible d'avoir des conséquences préjudiciables sur les financements pouvant être mobilisés par la commune. La chambre encourage la commune à améliorer le suivi financier de ses compétences en recourant de manière systématique et rigoureuse à la présentation croisée par fonction.

²³ Création du 28 novembre 2019.

²⁴ Elle est obligatoire pour les communes de plus 3 500 habitants (articles L. 2312-3 et R. 2311-1 du CGCT).

La chambre a reconstitué les charges et les produits de fonctionnement de la compétence scolaire à partir des comptes. Le solde net de la charge par élève est bas en sachant qu'il ne prend pas en compte une restauration scolaire complète. Il est relativement constant avec un peu plus de 600 €. Le coût de fonctionnement médian d'un élève en établissement primaire public est estimé à 950 € au niveau national (1 508 € pour l'élève de maternelle et 575 € pour l'élève de l'élémentaire). Les frais de personnel représentent en moyenne les trois quarts de ce coût (67 % en élémentaire et 82 % en maternelle)²⁵.

Tableau n° 3 : Évolution des charges de fonctionnement se rapportant à la compétence scolaire

En €	2017	2018	2019	2020	2021	%
011 charges à caractère général	735 037 €	653 034 €	726 479 €	772 795 €	1 057 043 €	48%
Fournitures scolaires (6067)	64 051	53 975	55 972	6 319	100 649	5%
Eau (60611)	30 864,20 €	23 374,10 €	30 362,93 €	27 120,74 €	47 813,07 €	2%
Electricité (60612)	61 528,59 €	77 553,04 €	62 191,82 €	61 984,07 €	57 646,87 €	3%
Alimentation (60623 ou 611)	422 519,69 €	319 909,20 €	402 742,40 €	503 277,23 €	675 933,73 €	31%
Locations, maintenance, nettoyage (6135,615)	156 074	178 223	175 210	174 094	175 000	8%
012 charges de personnel	1 131 748 €	1 075 509 €	1 117 236 €	989 686 €	1 122 660 €	52%
Total des charges	1 866 785	1 728 544	1 843 714	1 762 481	2 179 702	
Prestation d'aide à la restauration scolaire (7478)	382 985 €	333 091 €	304 395 €	270 666 €	581 060 €	50%
Redevances periscolaires (7067)	42 087 €	65 164 €	79 016 €	82 704 €	106 000 €	9%
Remboursement des emplois aidés (013)	566 669 €	434 724 €	327 404 €	507 623 €	471 617 €	41%
Fonds d'amorçage (74718 et 7067)	176 550 €	257 760 €	342 840 €	84 450 €	- €	0%
Total des produits	991 741	1 090 739	710 815	860 993	1 158 677	

Solde	875 044 €	637 804 €	1 132 899 €	901 487 €	1 021 025 €
Coût charges par élève	640 €	614 €	681 €	594 €	653 €

Source : CRC d'après les comptes, validé par la commune

L'inspecteur du secteur a transmis un état des fournitures scolaires pour l'année scolaire 2021-2022 d'un montant total de 70 050 €, soit 450 € par classe pour les écoles primaires et 700 € par classe pour les écoles maternelles. Ces montants ne couvrent même pas les achats de manuels, aussi là compter de 2020, la commune a décidé de ne plus assurer que le paiement des fournitures collectives l'achat des fournitures individuelles étant dorénavant laissé à la charge des parents.

La chambre constate que la commune n'arrive pas à évaluer correctement les besoins de fonctionnement des écoles. Même si les dépenses d'entretien et de maintenance courante sont en hausses à compter de 2021, le manque d'entretien dans un contexte d'exploitation continue des locaux compte tenu du système de rotation mis en place pour 65 % des élèves reste important.

Les prévisions de hausse des effectifs scolaires devraient contribuer à l'accroissement des charges de personnel et des charges courantes. Le projet de schéma directeur prévoit 118 élèves supplémentaires chaque année de 2022 à 2031. Les charges de personnel seront majorées au minimum de 2 % par an pour tenir compte de cette évolution démographique.

1.3.1.2 Le financement prévu pour l'extension de la scolarité à trois ans

La loi du 26 juillet 2019 instaure l'instruction obligatoire pour les enfants de trois à cinq ans. Cette extension donne lieu à une attribution de ressources financières de l'État, lorsque la commune enregistre une augmentation de ses dépenses de fonctionnement pour les écoles

²⁵ Les coûts de l'éducation - Observatoire des finances et de la gestion publique locales (novembre 2019).

maternelles en 2019-2020 par rapport à celles de 2018-2019. Cette attribution est renouvelée sur les années ultérieures. Les textes d'application font explicitement référence à l'instruction comptable applicable aux communes et aux éléments de comptabilité fonctionnelle que doivent établir les communes de plus de 3 500 habitants pour le calcul des financements susceptibles d'être versés.

En janvier 2021, le rectorat de Mayotte a sollicité l'ensemble des communes mahoraises en vue de leur attribuer des ressources supplémentaires pour tenir compte des nouvelles obligations de scolarisation des enfants de trois à cinq ans. La commune devait justifier les dépenses supplémentaires qu'avait engendrées cette nouvelle obligation entre l'année 2018-2019 et l'année 2019-2020.

La commune de Bandraboua n'a pas répondu à la demande et aux relances de la préfecture, aussi n'a-t-elle pu bénéficier de ces financements. Les communes qui ont réalisé de telles demandes ont obtenu entre 7 052 € et 105 781 €. La commune a transmis le tableau complété qui fait ressortir 341 437 € de dépenses supplémentaires entre l'année scolaire 2018-2019 et l'année scolaire 2019-2020. Même si le montant paraît exagéré par rapport aux montants reconstitués dans le tableau n° 2, elle aurait pu bénéficier d'un financement. L'absence de suivi du coût de la compétence scolaire a entraîné la perte du bénéfice de la compensation de la charge nouvelle.

Cette situation nécessite une analyse plus détaillée et l'établissement d'un lien entre la hausse des dépenses et la mesure d'abaissement de l'âge de l'instruction obligatoire. Le recrutement de nouveaux agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles pouvait au minimum servir de justification.

Compte tenu des évolutions en nombre d'élèves constatées sur les exercices suivants, la commune s'est engagée à mettre en place un suivi des dépenses ressortant de la compétence scolaire à compter de 2022.

Une observation similaire pour absence de mobilisation du reliquat de la PARS et des dotations pour l'acquisition du mobilier scolaire peut être faite.

Outre de répondre à une obligation réglementaire, une telle comptabilité, permettra à la commune de mesurer l'évolution des coûts et de préserver ses intérêts au regard des dispositifs de soutien financier mis en place. Aussi, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 3 : Mettre en place un suivi des dépenses se rapportant à la compétence scolaire au travers de présentation croisée par fonction permettant de mobiliser l'ensemble des financements prévus à compter de 2023.

Au titre des bonnes pratiques, la commune est encouragée à déployer progressivement cette présentation croisée à l'ensemble des fonctions.

1.3.2 La gouvernance

Plusieurs acteurs communaux interviennent dans le domaine scolaire : l'adjoint au maire et la commission chargée de l'éducation et de la vie scolaire. Les élus se sont vu attribuer de multiples fonctions :

- gestion des établissements scolaires ;
- gestion des affaires scolaires et périscolaires ;

- attributions relatives aux commissions des inscriptions du premier degré ;
- attributions relatives aux partenariats avec le corps enseignant du premier degré et le recteur ;
- compétences en matière de « cantines scolaires » et à la gestion de la collation scolaire.

Par délibération du 15 août 2020, le conseil municipal a décidé la création de la commission chargée de l'éducation et de la vie scolaire. Cette commission, présidée par l'élue chargée de l'éducation et de la cohésion sociale, dispose des compétences suivantes :

- donne son avis et coordonne les actions intéressant la réussite scolaire ;
- arrête la liste d'inscription scolaire ;
- représente la mairie devant les parents d'élèves ;
- programme l'achat des fournitures scolaires et coordonne sa répartition ;
- veille à la vétusté des équipements éducatifs ;
- veille à l'organisation des collations scolaires ;
- veille à la mise en place des cantines scolaires ;
- met en place des soutiens scolaires ;
- organise les récompenses éducatives ;
- suit la mise en place du rythme scolaire ;
- se prononce sur la gestion des établissements scolaires et le périscolaire.

La commission s'est réunie deux fois depuis sa création en août 2020 et mars 2022. Les trois points abordés lors de ces commissions sont les suivants : les modalités d'inscription scolaires de la rentrée, la collation et les relations entre les directeurs des écoles et les agents mis à disposition par la mairie.

1.3.2.1 Les conditions d'inscription scolaire

Le décret du 29 juin 2020 a modifié les pièces à fournir pour une demande d'inscription scolaire²⁶ qui sont limitées à :

- un document justifiant de l'identité de l'enfant ;
- un document justifiant de l'identité des personnes responsables de l'enfant ;
- un document justifiant de leur domicile.

Le texte précise qu'« *il peut être justifié du domicile par tous les moyens, y compris une attestation sur l'honneur. Le maire peut faire procéder à la vérification de la domiciliation sur le territoire de la commune. Cette vérification ne peut faire obstacle à l'inscription de l'enfant sur la liste scolaire* ».

La commission a souhaité maintenir les conditions d'inscription scolaire mises en place depuis février 2019, à savoir la transmission des documents suivants : acte de naissance, carnet de vaccination, pièce d'identité ou carte de séjour, justificatif de domicile du responsable légal avec attestation d'hébergement lorsque le justificatif de domicile émane d'une autre personne. Il est prévu que la personne qui héberge soit présente lors de l'inscription et signe un engagement de responsabilité. Une personne ne peut pas héberger plus d'une personne.

L'hébergement et l'engagement de responsabilité sont valables durant toute la scolarité de l'enfant jusqu'en classe de CM2 sauf si l'enfant est radié de la commune. L'homme qui se

²⁶ Article D. 131-3 du code de l'éducation.

présente en tant qu'époux doit produire un justificatif de son mariage ou une attestation du juge précisant qu'il est le responsable de l'enfant. Une mère qui héberge plusieurs enfants chez elle doit fournir un justificatif de sa filiation. Une personne qui ne réside pas à Mayotte ne peut pas attester héberger une personne à Mayotte.

Concernant la domiciliation, la commission précise qu'en cas d'attestation sur l'honneur pour la justification du domicile, une vérification par les policiers municipaux sera effectuée.

Les demandes supplémentaires instaurées et maintenues par la commune sont contraires à la réglementation. L'application de la réglementation varie d'une commune à l'autre entraînant des phénomènes de déscolarisation ou de transfert de population d'une commune à l'autre.

Face à l'afflux des demandes d'inscription (plus de 600 en 2022), différents travaux d'aménagement sont envisagés, lorsque les places ne sont pas suffisantes, les admissions dans certaines écoles maternelles de Bandraboua se font suivant l'âge (en priorité les cinq ans, puis les quatre ans s'il reste des places). Les membres de la commission demandent la mise en place de critères d'inscriptions pour l'année prochaine surtout celui qui concerne l'hébergement.

1.3.2.2 La collation scolaire

La commission a décidé que tous les enfants bénéficieront à titre gratuit d'une collation pendant deux semaines après la rentrée scolaire, le temps de mettre en place la vente des tickets. La commission a demandé que le service scolaire fasse une enquête auprès des agents de la commune pour relever les collations appréciées et préférées des enfants, afin de voir avec le prestataire un changement éventuel du menu. Mais cette enquête n'a pas été réalisée.

1.3.2.3 Les relations entre les directeurs des écoles et les agents de la commune

La commission avait prévu l'organisation d'une réunion avec les directeurs d'écoles. La commune a apporté les précisions suivantes. Du personnel de la mairie est mis à la disposition des directeurs pour gérer et remonter leurs difficultés quotidiennes. Le service scolaire travaille avec les directeurs pour l'admission des élèves.

Les directeurs formulent très souvent leurs demandes par simples courriers, ou par courriel, et enfin pour la plupart des cas les demandes sont relatées dans les conclusions des conseils d'écoles. Les demandes par courriers sont numérotées comme courriers arrivés et par la suite dispatchés par autant de copies aux services concernés par le problème. En cas de demande par courriel, celui-ci est transféré aux services concernés. La responsable du service scolaire s'assure de la réalisation ou de l'exécution des tâches demandées dans la limite du possible.

Les directeurs d'écoles rencontrés ont néanmoins fait part de demandes récurrentes non satisfaites.

1.3.3 La restauration scolaire

Les articles L. 212-4 et L. 212-5 du code de l'éducation énumèrent les compétences scolaires obligatoires des communes. La restauration scolaire dans les écoles élémentaires et préélémentaires est une compétence facultative des communes. Ces dernières n'ont aucune obligation de mettre en place un tel service public.

À Mayotte, cette restauration scolaire dans le premier degré est assurée le plus souvent sous la forme d'une collation. Selon le comité départemental de la restauration scolaire de Mayotte, seules deux communes (Kani-Kéli et Mtsamboro) distribuent des repas chauds. Cinq autres communes (Chirongui, Bouéni, Tsingoni, Bandréle et Ouangani) s'orientent progressivement vers le repas alors que le reste des communes propose une simple collation. Depuis 2016, ce sont en moyenne seulement 3 700 repas chauds qui ont été distribués contre 40 700 collations par jour.

Fin 2014, la commune de Bandraboua avait réalisé un projet de mise en place de repas chauds qui n'a pu aboutir. Le dossier élaboré par le prestataire de la commune n'avait pas été jugé recevable par la direction de l'alimentation de l'agriculture et de la forêt (DAAF). Il ne respectait pas la réglementation se rapportant à la production et à la distribution des repas²⁷.

Depuis 2015, c'est sous la forme d'une collation que la prestation de restauration scolaire est assurée sans aucune procédure ou note sur son fonctionnement. Alors que le respect de la réglementation est limité aux conditions de distribution des repas aux rationnaires, la commune n'est pas en mesure de respecter les prescriptions se rapportant notamment au stockage des repas, au suivi médical annuel des agents manipulant les denrées alimentaires et la maîtrise sanitaire des locaux.

1.3.3.1 La définition de besoins

La commune ne dispose pas, à proprement parler, d'un service de restauration scolaire, aussi elle ne peut pas servir aux élèves un repas. Le rapport du Haut conseil de la famille du 5 juin 2018 précise quant à la collation : *« les communes servent alors aux enfants une collation, pis-aller en lieu et place d'un véritable repas, sous la forme d'un léger en-cas. Ces « collations », servies majoritairement en Guyane et à Mayotte, ne peuvent être considérées comme suffisantes pour couvrir les besoins alimentaires des enfants. Elles sont pourtant bien souvent la seule alimentation de leur journée. De plus, on constate que des communes, notamment à Mayotte, ne mettent pas en place les rythmes scolaires nationaux. Elles continuent à accueillir les enfants selon un système dit « de la rotation », par demi-journées, ce qui les exonère alors de la mise en place de véritables repas, se contentant de ces « collations » très insuffisantes sur le plan nutritif. Dans ce territoire, la prestation est versée 175 jours par an au lieu de 140 dans les autres territoires, car le nombre de jours scolarisés y est plus important, en raison des rotations scolaires (scolarité de 5 h par jour). »*

Le prestataire retenu par la commune doit fournir et livrer les collations. La collation dite « améliorée » doit comporter :

- un sandwich ou une salade de pâtes ou autres, composé de crudités tels que salade, tomate, concombre ou maïs et d'un produit protéiné tel que viande, poisson ou œuf ;
- un fruit ou une compote ou un yaourt ;
- et une boisson : eau ou jus de fruit « naturel » non sucré.

De la maternelle à l'école primaire, les enfants reçoivent le même menu. La commune ne distingue pas la collation mangée par un enfant de 3 ans à la maternelle de celle d'un enfant de 9 ou 10 ans en classe de CM1/CM2.

²⁷ Règlement (CE) n° 178/2002 établissant les principes généraux et prescriptions générales de la législation alimentaire.

La distribution des collations s'effectue à partir de septembre alors que la rentrée scolaire débute en août. Selon, les éléments chiffrés de la caisse de sécurité sociale de Mayotte (CSSM), les collations ont été servies pendant 168 jours en 2019, 162 en 2020 et 162 en 2021.

D'après les chiffres transmis par la CSSM, le nombre de bénéficiaires est passé de 2 145 en 2017 à 2 688 en 2021, l'évolution n'a pas été régulière. Comme pour l'évolution du nombre d'élèves, il est constaté une baisse en 2019 suivie d'une hausse en 2020. Au total et en moyenne, ce sont plus de 70 % des écoliers qui bénéficient de la collation.

Cependant, le nombre de bénéficiaires donné par la CSSM est supérieur au nombre des élèves inscrits en 2018 (+ 64) et en 2020 (+ 131). La caisse a indiqué « *qu'elle payait la prestation sur la base de la déclaration de gestionnaire. Elle ne vérifie pas que les élèves scolarisés sont déclarés au rectorat*²⁸ ». Les marchés qui ont été passés par la commune²⁹ prévoient une quantité maximale de collations sur la base du nombre d'élèves, mais cette estimation est indicative et peut évoluer à la hausse comme à la baisse.

1.3.3.2 Les marchés passés et leur exécution financière

La commune conclut pour chaque année scolaire un marché avec un prestataire unique pour l'ensemble de ses établissements scolaires. Le marché fait l'objet d'un appel d'offres ouvert. Il n'est pas reconductible. Deux sociétés ont obtenu successivement le marché.

Les dépenses annuelles se rapportant à la collation sont passées de 422 519 € en 2017 à 670 408 € en 2021. La commune a indiqué que la diminution constatée en 2018 correspondait à la baisse du nombre de rationnaires (ce qui correspond avec la baisse constatée sur le nombre d'élèves). À l'inverse, à compter de 2019, la hausse des effectifs cumulée avec la progression de 25 centimes du prix unitaire de la collation, portent les dépenses à plus de 670 000 €.

1.3.3.3 Le non-respect des règles d'hygiène et de sécurité sanitaire pour la collation scolaire

- Par les prestataires de la commune

La qualité sanitaire des collations ne relève pas, au premier chef, de la responsabilité de la commune dans la mesure où les titulaires du marché livrent des produits non transformés ou non conditionnés sur place. Les deux sociétés ont régulièrement fait l'objet d'inspection par le service chargé de la sécurité alimentaire de la DAAF.

La société Y retenue pour la fourniture et la livraison de la collation scolaire 2017/2018 et 2018/2019 a fait l'objet d'une mise en demeure par la DAAF en novembre 2018 qui constatait une maîtrise de risques estimée insuffisante. Ces non-conformités graves n'ont pas été corrigées et les services vétérinaires ont estimé qu'elles étaient susceptibles d'entraîner une menace pour la sécurité sanitaire. Le 11 janvier 2019, les non-conformités n'ayant pas été corrigées, la DAAF a transmis au procureur de la République un procès-verbal d'inexécution des mesures correctives ordonnées lors de la précédente inspection. En avril 2021, une nouvelle inspection établissait plusieurs non-conformités, des manquements aux bonnes pratiques de l'hygiène et aux exigences réglementaires. La maîtrise des risques sanitaires était évaluée « acceptable » mais le rapport valait avertissement pour mise en œuvre des mesures correctrices.

²⁸ Réponse de la CSSM du 21 avril 2022.

²⁹ Article deux du cahier des clauses particulières.

L'article cinq du cahier des clauses techniques particulières prévoit que le titulaire du marché s'engage à respecter les conditions d'hygiène prévues par la réglementation en vigueur. En dépit, du non-respect par son prestataire des conditions d'hygiène prévues par la réglementation et le marché, la commune a poursuivi l'exécution du marché sans prendre de mesures coercitives.

La société X, spécialisée sur la fourniture et la livraison de la collation scolaire, a également fait l'objet d'inspections de la DAAF. Cette dernière lui a d'abord transmis une mise en demeure en juillet 2021 en raison d'insuffisances dans la traçabilité de la production. Le problème ayant été résolu par la société, la DAAF a levé ses observations et a évalué que la maîtrise des risques était redevenue acceptable.

Ce n'est pas parce que la commune ne réalise pas la collation qu'elle ne doit pas s'assurer que ses prestataires ont obtenu les habilitations leur permettant de fabriquer les collations et que ces prestataires réalisent régulièrement les contrôles bactériologiques mensuels prévus aux marchés.

- Par les services de la commune

Le service de la DAAF effectue aussi des inspections de manière ponctuelle dans les écoles. Les rapports des inspections des écoles de Bandraboua sont anciens et certains remontent à 2009, 2010, 2011, 2012. Les plus récents datent de 2014 et 2015. En 2015, la commune s'est vue notifier un courrier d'avertissement administratif suite aux anomalies constatées pouvant engendrer des graves conséquences sur la qualité sanitaire des produits alimentaires. Les observations portaient sur les conditions de stockage des produits, la propreté des mains des élèves et du personnel chargé de la distribution des collations, l'absence de certificats médicaux du personnel manipulant les denrées alimentaires, l'absence de procédures formalisées, de plans de maîtrise sanitaire (plan de nettoyage, désinfection, gestion des excédents alimentaires).

Les insuffisances relevées dans ces rapports sont toujours d'actualité, notamment celles portant sur l'absence de certificats médicaux du personnel manipulant les produits alimentaires alors que la commune a passé une convention avec le centre de gestion pour assurer ces visites médicales.

La chambre constate l'absence de contrôle du respect des conditions d'hygiène prévues par la réglementation tant par les prestataires que par les services de la commune.

1.3.3.4 L'absence de contrôle des prestations prévues au marché

Le titulaire du marché est tenu d'établir les plans de menus³⁰ et de transmettre à la commune la composition des collations deux semaines à l'avance³¹. La commune a indiqué qu'elle envoyait les menus par voie dématérialisée à l'ensemble des directeurs pour information. Cependant, aucun affichage des menus n'a été constaté dans les écoles. Les contrôleurs et directeurs ont indiqué ne pas recevoir cette information et découvrir les menus lors de la livraison.

³⁰ Article 7 du cahier des clauses administratives particulières.

³¹ Article 2 du cahier des clauses techniques particulières.

Les prestataires livrent les collations dans des camions réfrigérés. Dès réception des repas, la commune doit s'assurer que la livraison est conforme à la prestation prévue au marché en quantité et en qualité.

Compte tenu des capacités de stockage de la commune, la livraison s'effectue directement dans les écoles du lundi au vendredi en tenant compte des rythmes scolaires et des rotations.

À la réception des produits, les deux contrôleurs de collation vérifient que les quantités de collations sont conformes. Ils ne peuvent, en revanche, s'assurer de la conformité de la livraison par rapport au menu puisqu'ils n'en ont pas connaissance. Le marché prévoit que le bon de livraison doit comporter le nom du fournisseur, la date de livraison, la nature de la livraison (qualité, désignation des morceaux, stade de préparation), les quantités livrées (nombre de pièces et poids) ainsi que les prix unitaires des produits³². Les bons de livraison ne comportent pas les éléments quant à la nature, aussi le contrôle de conformité par rapport au menu ne peut être réalisé ou alors seulement au vu des produits livrés. Le contrôle à réception porte essentiellement sur les quantités livrées. La commune a fait état de manques fréquents, mais qui font l'objet d'une régularisation du prestataire dans la journée, aucune des pénalités prévues au marché n'a été appliquée.

L'absence de contrôle par rapport aux menus est préjudiciable à la commune. Les contrôleurs et directeurs indiquent que ce sont toujours les mêmes menus qui sont distribués, qu'il s'agit le plus souvent de produits sucrés, barres de céréales de premier prix et sandwiches, à tel point qu'il arrive que les enfants ne les mangent pas. Le marché fait pourtant référence au guide du groupement d'études des marchés en restauration scolaire concernant la qualité nutritionnelle des repas. L'annexe 1 du cahier des clauses techniques particulières recommande au prestataire de respecter l'équilibre, la variété pour la confection des collations. La commune n'a apporté aucun élément faisant état d'observations aux prestataires sur ce point.

Le marché prévoit³³ également la livraison de consommables liés à l'hygiène des enfants et du personnel chargé de la distribution de la collation (toques, gants, serviettes, essuie-mains, savons, bavoirs, etc.). La livraison de ces consommables n'a pas été réalisée sans que la commune n'en fasse l'observation à ses prestataires.

Enfin, la commune ne réalise également pas de contrôle de température sur les livraisons : elle ne dispose d'ailleurs pas de thermomètres pour procéder à cette opération. Lors de visites sur place, il a pu être constaté que les sandwiches sont livrés dans des emballages qui ne sont pas complètement hermétiques.

La commune ne dispose pas toujours de local spécifique pour entreposer les collations, aussi ces dernières peuvent être entreposées dans la salle des professeurs ou dans des bureaux. Des réfrigérateurs ont été mis à disposition de la commune par le prestataire même si ce n'est pas explicitement prévu dans les marchés.

L'article 7 du cahier des clauses administratives particulières indique que le titulaire du marché sera chargé de fournir le matériel non présent sur le site nécessaire à la réalisation de la prestation. L'article 3 du cahier des clauses administratives particulières prévoit sans plus de précision « *la prise en charge par le prestataire de certains frais d'exploitation et le matériel lié à la réalisation des prestations* ». Seule l'annexe 2 du cahier des clauses techniques particulières consacrée à la gestion des déchets évoque de manière contradictoire la mise à

³² Article 3 du cahier des clauses techniques particulières.

³³ Article 7 du cahier des clauses administratives particulières.

disposition de réfrigérateurs : « *cette disposition vaut au même titre que celle obligeant le prestataire à utiliser normalement et à entretenir tous les éléments mis à sa disposition par l'établissement (maintien de la propreté du réfrigérateur et nettoyage des tables avant et après la prestation de distribution.* ». C'est l'inverse puisque c'est le prestataire de la commune qui met à disposition les réfrigérateurs et il n'y a pas de tables puisque les enfants mangent par terre.

Les collations ne sont pas conservées systématiquement dans ces réfrigérateurs, mais dans des caisses à même le sol. Ce qui est préjudiciable pour la conservation de certains produits. La commune a pourtant indiqué que les réfrigérateurs étaient suffisamment grands pour stocker tous les bacs.

La conservation d'un repas témoin prévue par le marché n'est pas réalisée par la commune. Aussi, en cas d'intoxication alimentaire, la commune ne serait pas en mesure de déceler les germes responsables pour permettre un traitement efficace.

Les agents d'entretien de la commune affectés dans les écoles distribuent les collations pour les élèves présents pour une consommation avant la pause méridienne et rangent celles destinées aux élèves en rotation dans les frigidaires mis à disposition par le prestataire. La distribution est réalisée sans respecter les règles d'hygiène, notamment parce que les consommables prévus pour l'hygiène ne sont pas livrés.

Les collations sont consommées dans la classe à même le sol sur un tapis ou dans les couloirs. Ce qui oblige la commune à un nettoyage des classes après le repas. Le seul réfectoire construit à l'école de Dzoumogné n'est pas utilisé.

Le marché prévoit³⁴ qu'une fois les collations prises par les élèves, le titulaire s'engage à garantir l'élimination des déchets issus de la prestation conformément au titre IV du règlement sanitaire de la collectivité départementale de Mayotte relatif à l'élimination des déchets et aux mesures de salubrité générales adopté en 2006. Tout manquement à ce niveau devrait donner lieu à la suspension, voire la résiliation du marché.

La commune a indiqué que cette prestation n'était pas assurée par ses prestataires, que seuls les bacs mis à disposition par le prestataire pour entreposer les collations étaient récupérés.

La chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 4 : Réaliser un contrôle rigoureux et exhaustif du respect de l'ensemble de ses obligations par le titulaire du marché de la collation scolaire que ce soit en ce qui concerne les règles d'hygiène que sur la qualité de la prestation dès 2022.

La commune a décidé de créer une équipe de trois contrôleurs chargés notamment du suivi et du contrôle des prestations prévues au marché pour répondre à la recommandation de la chambre.

1.3.3.5 Le financement de la collation scolaire

À Mayotte, la collation scolaire est financée par la prestation accueil et restauration scolaire (PARS) et par la participation des parents d'élèves. La PARS est une aide spécifique aux départements d'outre-mer aux personnes publiques responsables de la restauration scolaire,

³⁴ Annexe n° 2 du cahier des clauses techniques particulières.

notamment aux communes pour les enfants scolarisés en école maternelle et élémentaire. À Mayotte, elle a été instaurée en 2002³⁵ et elle est gérée par la CSSM. Son montant déterminé chaque année³⁶ consiste en une contribution unitaire par repas ou par collation. Une convention, conclue entre la CSSM et les communes bénéficiaires détermine ses conditions de mise en œuvre et les modalités de perception de la participation. La participation unitaire de la caisse est passée de 1,31 € en 2017-2018 à 1,51 € en 2019-2020 et à 1,52 € en 2021-2022.

Pour la commune de Bandraboua, la collation est donnée à tous les élèves pendant les 15 premiers jours de la distribution, ce qui fait l'objet d'un remboursement de la caisse de sécurité sociale de Mayotte sans qu'il y ait contribution de certains parents. Ce qui explique une partie de la différence constatée entre le nombre de rationnaires et le nombre d'élèves.

Les parents d'élèves doivent apporter une contribution tenant compte de leurs ressources³⁷. La convention conclue entre la CSSM et Bandraboua permet de moduler la participation des familles selon leurs ressources, mais la commune a décidé d'une participation forfaitaire des parents d'élèves fixée à un minimum de 0,20 € par collation³⁸, ce montant a été porté à 0,25 € par délibération du 27 mai 2021 pour l'année scolaire 2021-2022. La CSSM a indiqué qu'il appartenait aux collectivités concernées de mettre concrètement en œuvre la participation en fonction des ressources et faire appliquer cette tarification.

À titre d'illustration, le coût unitaire du marché de la collation en 2021 est de 1,65 €. Compte tenu du remboursement de 1,52 € perçu au titre de la PARS et des 0,25 € de participation des parents, soit au total 1,77 €, la différence entre les dépenses et les recettes est de 0,12 €. Cependant, il faut prendre en compte les dépenses de personnel et d'entretien pour assurer le contrôle des collations (deux agents), la distribution de la collation, la surveillance de sa consommation et le nettoyage des locaux. Les conventions passées entre la commune et la CSSM prévoient d'ailleurs la transmission d'un état prévisionnel des effectifs attachés à l'accueil et à la restauration scolaire et de leur coût³⁹.

Le marché prévoit d'ailleurs, jusqu'en 2020, que le prix unitaire par collation ne peut pas être plus élevé que le montant prescrit par la caisse d'allocation familiale (CAF)⁴⁰, soit 1,51 €, alors que le marché a été passé pour un prix unitaire de 1,65 €. La commune peut prévoir que sa participation au prix de la collation sera plus élevée que le prix de la participation prévue par la PARS mais les marchés passés ont prévu une clause contraire. En 2021, la clause évolue, le prix unitaire de la collation ne doit pas être plus élevé de plus de 17 % que le montant prescrit par la CAF soit un prix maximum de 1,78 €.

Compte tenu de la participation des parents de 0,25 € (et à condition que son recouvrement soit effectif) et des 1,52 € de PARS jusqu'à 1,77 €, l'opération est neutre pour le budget de la commune sans tenir compte des charges de personnel et d'entretien.

³⁵ Article 17 de l'ordonnance n° 2002-149 du 7 février 2002 relative à l'extension et la généralisation des prestations familiales et à la protection sociale dans la collectivité départementale de Mayotte.

³⁶ Exemple : arrêté du 16 décembre 2021 relatif au financement de la prestation spécifique de restauration scolaire dans les établissements des départements et collectivités d'outre-mer pour l'année 2021.

³⁷ Arrêté du 18 juillet 2005 relatif à la prestation d'aide à la restauration scolaire dans la collectivité départementale de Mayotte et son financement pour l'année 2005.

³⁸ Délibération n° 24/CB/2017 du 10 septembre 2017 et n° 28/CB/2018 du 16 septembre 2018 portant tarification des collations scolaires de l'année 2017-2018 et de l'année 2018-2019 et celle de 2019-2020.

³⁹ Article 3, annexes 1 et 2.

⁴⁰ Article 8.1 du cahier des clauses administratives particulières.

Le montant de la PARS a progressé de 0,20 € en 2019 et dans le même temps le prix unitaire du repas a progressé de 0,25 €.

1.3.4 Les activités périscolaires

1.3.4.1 Le projet éducatif territorial

Les grandes orientations de la politique éducative sont définies au sein du projet éducatif territorial (PEDT). Il prévoit également l'organisation d'une offre d'activités périscolaires en continuité et en complémentarité avec l'école. Son adoption permet à la commune de recevoir des financements de l'État. Le versement du fonds de soutien au développement des activités périscolaires, qui succède au fonds d'amorçage, a été pérennisé à compter de l'année 2015-2016 et désormais conditionné à la conclusion d'un PEDT. L'aide est de 90 € par élève et par an.

En 2018⁴¹, le PEDT a fait l'objet d'une convention entre la commune, le préfet et le rectorat. Il est exclusivement consacré à l'organisation des activités périscolaires. « *Les services de l'État s'assurent, préalablement à la signature de cette convention et en tenant compte des circonstances locales, que l'organisation retenue pour l'accueil des enfants permet de garantir leur sécurité, la qualité éducative des activités et leur cohérence avec les objectifs poursuivis par le service public de l'éducation* ».

Les 13 écoles de la commune sont retenues dans le périmètre du projet. Toutefois, les activités périscolaires étant prévues les mardis et vendredis après-midi, il n'y a pas eu d'activités périscolaires dans les écoles en rotation, c'est-à-dire pour 5 des 13 écoles et pour 65 % des élèves.

L'inscription aux activités périscolaires était conditionnée à l'inscription à l'école et au paiement de la collation. Le tarif des activités périscolaires était fixé à 5 € par an et par enfant. Le budget prévisionnel était de 1,3 M€ réparti entre les charges de personnel (0,34 M€), la restauration (0,74 M€) et les achats de matériel (0,18 M€). Ces dépenses devaient être financées par le fonds de soutien aux communes (0,25 M€⁴²), le remboursement des contrats parcours emploi compétences (0,16 M€), la prestation d'aide à la restauration (0,74 M€) et les participations des parents (0,11 M€).

1.3.4.2 La mise en œuvre et le financement du projet éducatif territorial

La commune a indiqué qu'elle organisait plutôt une garderie dans le temps du périscolaire que des activités périscolaires en raison des contraintes d'encadrement et de qualification auxquelles elle se heurtait. Les fichiers de paye comprennent 19 agents périscolaires en 2017, 20 en 2018 et 59 en 2019. En revanche, plus aucun en 2020 et 2021.

La commune a également précisé que les bilans annuels prévus dans le PEDT n'ont jamais été traités, les évolutions étant abordées à l'occasion des conseils de classe. Le comité de pilotage qui devait se réunir trois fois par an ne s'est jamais réuni.

Ce financement représente pour la commune une recette annuelle de plus de 250 000 €. La commune ne procède pas à l'émission systématique d'un titre de recette pour la budgéter et

⁴¹ Le document n'est pas daté. Il fait référence au nombre d'élèves de la rentrée 2018-2019.

⁴² 90 € x 2 815 élèves = 253 350 €.

la percevoir, mais attend l'encaissement du versement pour émettre le titre de recettes. Cette manière de procéder ne contribue pas à la sincérité des comptes et fausse le résultat.

Le fonds de soutien a été versé à la commune de 2016 à 2019. Il est versé en général avec une année de décalage, le solde de 2016 n'est versé qu'en 2019. En 2020, la commune ne reçoit qu'un versement partiel et en 2021 plus aucun versement ne lui est fait. Le solde des versements se rapportant aux exercices 2019 et 2020, soit 423 780 €, ne sera versé à la commune qu'en 2022. Il est à noter que le versement de cette somme a été opéré à tort, suite à une erreur des services de l'État, dans les caisses de la commune d'Acoua en octobre 2021. Il ne sera reversé à Bandraboua qu'en février 2022.

La chambre constate l'absence de mise en œuvre des activités périscolaires qui ont pourtant donné lieu à financement jusqu'en 2020. Les défaillances dans la gestion des recettes sont de nouveau mises en évidence.

2 LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA COMMUNE

2.1 La qualité des comptes

2.1.1 L'information budgétaire et comptable

2.1.1.1 Une présentation budgétaire parcellaire

Les états de prévision et d'exécution budgétaire doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle du résultat ainsi que de la situation patrimoniale et financière.

Les annexes budgétaires comportent les documents exigés par la réglementation⁴³. La production de ces états annexes est obligatoire, sous peine d'entacher d'irrégularité le budget ou le compte administratif. La maquette officielle des budgets applicable aux communes⁴⁴ les classe en quatre catégories : les éléments du bilan, les engagements hors bilan, les autres éléments d'information et les décisions en matière des taux des contributions directes.

En l'espèce, des omissions et inexactitudes affectent les annexes budgétaires de la commune. Celles relatives aux provisions, aux subventions versées et aux engagements donnés ou reçus n'ont pas été complétées. D'autres l'ont été partiellement : état du personnel, présentation croisée par fonction.

L'annexe se rapportant à l'état du personnel ne fait ressortir que les emplois budgétaires créés et le nombre qui y est inscrit est d'ailleurs celui des emplois pourvus. La commune n'est pas en mesure de distinguer les emplois créés des emplois pourvus. Le nombre d'emplois budgétaires inscrits dans cette annexe n'est pas fiable. Ils étaient de 110 au compte administratif 2020 et de 123 au budget primitif 2021 alors que le nombre devrait être identique. La commune

⁴³ Articles L. 2313- 1, L. 2313-1-1, R. 2311-1 et R. 2313-3 à R. 2313-7 du CGCT.

⁴⁴ Instruction comptable M 14.

a indiqué qu'il s'agissait d'une erreur de saisie, mais se contente de donner le nombre des emplois pourvus (soit 127 en 2020 et 131 en 2021). Cette constatation est confirmée par la réponse donnée par la commune à une question sur deux délibérations⁴⁵ se rapportant à la création de 21 emplois. La commune reconnaît que pour 16 de ces emplois, la création des emplois est intervenue après le recrutement des agents.

Par ailleurs, la présentation croisée des comptes par fonction n'est pas suffisamment détaillée. La nomenclature fonctionnelle est un instrument d'information destiné à faire apparaître par activité (enseignement, sécurité et salubrité publique, aménagement et environnement, etc.) les dépenses et les recettes de la collectivité. En fonctionnement, les recettes ne font l'objet d'aucune répartition entre les fonctions, en dépenses, 88 % sont affectés à la rubrique des services généraux. En investissement, les dépenses et les recettes sont réparties entre les services généraux et l'aménagement. Ce suivi défaillant ne permet pas à la commune de connaître le coût des différentes compétences qu'elle exerce. Cette défaillance a été illustrée supra pour l'exercice de la compétence scolaire.

Un décret du 23 juin 2016 prévoit de mettre à disposition des citoyens des informations financières claires et lisibles⁴⁶. Il précise les modalités de mise en ligne, sur le site internet lorsqu'il existe, des documents budgétaires des collectivités locales. Ainsi, ces documents doivent être mis en ligne gratuitement dans un délai d'un mois à compter de leur adoption. Ils doivent être accessibles, lisibles et conformes aux documents soumis à l'organe délibérant. Dès lors qu'une collectivité dispose d'un site internet, les documents budgétaires doivent être mis en ligne et accessibles gratuitement dans un délai d'un mois après leur adoption⁴⁷. Bien que disposant d'un site internet⁴⁸, la commune n'assure pas cette mise en ligne des documents budgétaires.

La chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 5 : Assurer une information financière et budgétaire complète des élus et des citoyens conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales à compter de 2023.

2.1.1.2 Le vote par opération

Pour voter les crédits destinés à la construction ou la réhabilitation d'un équipement, les communes peuvent⁴⁹ :

- soit inscrire des crédits par chapitre globalisé en fonction de l'objet de la dépense (20 pour les études, 21 pour le mobilier et le matériel et 23 pour les travaux), technique dite du vote par nature ;
- soit créer une opération.

Cette seconde technique présente l'avantage de donner plus de transparence lors du vote du budget et permet de bénéficier de la fongibilité des crédits à l'intérieur de chaque opération.

⁴⁵ Délibérations des 15 août et 26 septembre 2020.

⁴⁶ Décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 relatif à la mise en ligne de documents budgétaires par les collectivités territoriales et par leurs établissements publics de coopération, pris en application des articles 107 de la loi NOTRe et 35 de la loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

⁴⁷ Article R. 2313-8 du CGCT.

⁴⁸ <http://mairie-bandraboua.fr/>.

⁴⁹ Article D. 2311-4 du CGCT.

L'opération correspond à un ensemble d'acquisitions d'immobilisations, de travaux sur immobilisations et de frais d'études y afférents, aboutissant à la réalisation d'un ouvrage ou de plusieurs ouvrages de même nature. Les opérations sont numérotées, ce qui permet aux services communaux et au comptable de contrôler le niveau de disponibilité des crédits au niveau de l'opération.

La commune vote par opération l'ensemble de sa section d'investissement. La liste des 51 opérations figure au compte administratif 2021. Le fait de présenter l'intégralité du budget par opération n'est pas conforme à la réglementation, ainsi nombre des opérations qui ont été créées par la commune correspondent à des chapitres par nature comme les acquisitions de mobilier ou de matériel de transport, les études, les frais d'insertion des journaux, le remboursement d'emprunts, etc.

D'autres opérations dont l'intitulé est suffisamment vague (réhabilitation des écoles, construction de bâtiments, installation de voirie ...) sont utilisées de façon permanente, ce qui dénature le vote par opération prévu pour une utilisation limitée dans le temps et une évaluation des dépenses et recettes se rapportant à un équipement. L'accumulation des dépenses et recettes au sein d'une opération sur des dizaines d'années (25 des 51 opérations sont antérieures à 2016) ôte toute lisibilité directe aux documents budgétaires. Les opérations ainsi inscrites ne sont que rarement achevées et sorties des documents budgétaires. Leur nombre a doublé entre 2017 et 2021.

Enfin, les numéros des opérations ne ressortent pas lors du mandatement et lors de l'émission des titres de recettes alors que la commune dit les servir. La chambre encourage la commune à se rapprocher du comptable pour régler cette anomalie qui ne permet pas de vérifier la disponibilité des crédits.

L'une des opérations est consacrée à l'ensemble des travaux se rapportant aux écoles. Cette comptabilisation est en contradiction avec le financement dont bénéficient ces travaux. En effet, les arrêts attributifs de subvention pris au titre de la DSCEES prévoient explicitement que la commune doit s'engager à tenir une comptabilité séparée de l'opération et à utiliser une codification comptable adéquate. La commune a d'ailleurs indiqué qu'à partir de 2021, chaque opération était suivie de manière individualisée. Le budget primitif 2021 fait effectivement ressortir 12 nouvelles opérations se rapportant aux écoles. Toutefois, l'opération globale figure toujours au budget et prévoit une recette de 592 056 € et une dépense de 347 226 € en restes à réaliser.

La commune n'a pas pu transmettre de document permettant d'expliquer le recours et le fonctionnement du vote par opération.

La chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 6 : Ne retenir le vote par opération que pour des travaux se rapportant à un équipement clairement identifié et ne plus suivre au sein des chapitres « opérations » des dépenses d'équipement qui relèvent des chapitres devant faire l'objet d'un vote par nature conformément à l'article D. 2311-4 du CGCT à compter de 2023.

En réponse, la commune s'est engagée à ne plus voter par opération les dépenses par nature et à n'utiliser le vote par opération que pour travaux se rapportant à un équipement déterminé à compter de 2023. La chambre en prend acte.

2.1.1.3 L'absence d'amortissement

L'amortissement est une technique comptable qui permet, chaque année, de constater forfaitairement la dépréciation des biens et de dégager des ressources destinées à les renouveler. Ce procédé permet donc de faire apparaître à l'actif du bilan la valeur réelle des immobilisations et d'étaler dans le temps la charge relative à leur remplacement. Réglementairement, la plupart des immobilisations des collectivités restent hors du champ d'application des amortissements étant considéré comme des éléments qui ne se déprécient pas régulièrement et de façon irréversible telle la voirie ou les bâtiments ou que les autres éléments faisant l'objet de dépenses d'entretien régulières.

La commune n'a pas constaté d'amortissement pour ses frais d'études, ses réseaux d'adduction d'eau, ses installations, matériel et outillage techniques et pour diverses immobilisations corporelles.

Le montant des frais d'études ou d'insertion prévus pour la réalisation d'un investissement s'est accumulé dans les comptes de la commune. Il était de 1,5 M€ fin 2021 pour des dépenses pouvant remonter à 2015, sur ce montant seuls 39 116 € ont fait l'objet d'un amortissement. On peut également relever qu'un nombre important de ces dépenses ne précise ni l'objet de ces études, ni l'équipement concerné, ne permettant pas leur rattachement à une immobilisation. La commune est invitée à procéder à l'amortissement de ces études. Cette absence de rattachement est d'autant plus susceptible d'être préjudiciable à la commune que depuis 2014, la commune bénéficie du fonds de compensation de la TVA alors qu'elle n'est pas appliquée à Mayotte. Tant que l'étude n'est pas rattachée à son immobilisation, la perception du fonds de compensation de la TVA est repoussée.

La chambre relève que les comptes de la commune font également ressortir 0,7 M€ de réseaux d'assainissement devant faire l'objet d'amortissement. Les opérations d'équipement se rapportant à l'eau et l'assainissement sont de la compétence du syndicat mixte d'eau et d'assainissement de Mayotte (SMEAM). Cependant, pour les opérations de résorption de l'habitat insalubre, les aménagements (et notamment les stations d'épuration des eaux usées) sont réalisés par la commune. Ce n'est qu'une fois les travaux réalisés que la commune rétrocède les équipements au syndicat. Le montant qui figure dans les comptes de la commune n'a pas varié depuis plus de vingt années. Les équipements qui figurent sur ce compte auraient dû être transférés au syndicat.

2.1.2 Le pilotage budgétaire

2.1.2.1 Le débat d'orientation budgétaire

Les rapports d'orientation budgétaire présentés par la commune de 2017 à 2022 ne comprennent pas l'ensemble des éléments prévus par la réglementation : ils ne comprennent pas les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement. En investissement, seul le coût global des projets a été chiffré, sans préciser le calendrier de réalisation.

Le montant global des projets d'investissement du rapport 2022 est de 11,5 M€ pour l'exercice 2022 et de 62,6 M€ pour les années ultérieures, dont on suppose la réalisation prévue

sur la mandature⁵⁰ alors que les dépenses d'équipements constatées sur la période 2017 à 2021 n'ont été que de 18 M€. Le rapport d'orientation budgétaire indique même que plusieurs autres projets sont à l'étude. Au vu des coûts globaux estimés, une priorisation s'impose avant de poursuivre les études. La participation de la commune est prévue à hauteur de 20 % dont 16 % pourra être couvert par le fonds de compensation de la TVA, les éventuels recours à l'emprunt ne sont pas précisés. Le financement des 80 % restants est couvert par les subventions et participations. Sur la période précédente, les participations et subventions n'avaient représenté que 43 % des recettes. Les objectifs en matière d'évolution du besoin de financement, du niveau d'épargne et de l'endettement n'ont pas été précisés.

Dans l'hypothèse où un tel niveau de dépenses d'équipement serait réalisé, il relèverait des dépenses exceptionnelles⁵¹. Lorsque de telles dépenses sont envisagées et que leur impact sur les dépenses de fonctionnement dépasse un certain seuil, il est prévu la réalisation d'une étude d'impact pluriannuel. Pour les communes dont la population est comprise entre 5 000 et 14 999 habitants, le seuil est fixé à 100 % des recettes réelles de fonctionnement. Cette étude est jointe à la présentation du projet d'opération exceptionnelle d'investissement à l'assemblée délibérante, qui peut intervenir à l'occasion du débat d'orientation budgétaire ou du vote d'une décision budgétaire ou lors d'une demande de financement. Compte tenu de l'ampleur des projets envisagés, il aurait été de bonne gestion de prévoir leur impact sur les dépenses de fonctionnement.

Au-delà de la réglementation, la commune ne doit pas multiplier pas les prévisions de dépenses d'équipement dans des proportions qui paraissent insoutenables.

L'examen de l'exécution budgétaire, à partir des taux de réalisation des prévisions de dépenses comme de recettes, permet d'apprécier en première approche la qualité de la prévision initiale. Le taux de réalisation des dépenses d'équipement du budget est passé de 26 % en 2017 à 27 % en 2021. La chambre constate l'exécution partielle des crédits et invite la commune à inscrire sincèrement ses crédits en équipement et à améliorer leur taux d'exécution.

2.1.2.2 La gestion des recettes

Les créances des collectivités font l'objet d'un titre de recette qui matérialise leurs droits. Il est de bonne gestion de procéder de manière régulière à l'émission de ces titres de recettes. Les recettes sont classées en deux grandes catégories suivant que la recette soit perçue avant ou après l'émission du titre de recettes. De nombreuses recettes sont encaissées par le comptable sans qu'il y ait eu, préalablement, émission de titres par l'ordonnateur. Ainsi en est-il notamment des contributions directes versées par douzième, des dotations et transferts de l'État, des subventions et de certains emprunts.

Cependant dès 2002, la réglementation a prévu par mesure de simplification que les versements de l'État effectués par attributions mensuelles pouvaient faire l'objet d'un titre annuel de recettes, dès connaissance du montant des versements à venir (notification du directeur des services fiscaux, arrêté préfectoral, etc.). Ce titre est émargé chaque mois par le comptable lors de la réception des fonds. Si le titre émis par l'ordonnateur venait à être supérieur aux sommes effectivement dues à la collectivité, l'ordonnateur devrait émettre à la fin de

⁵⁰ Le rapport d'orientation budgétaire ne précise pas la période de réalisation des opérations.

⁵¹ Article L. 1611-9 du CGCT et décret n° 2016-892 du 30 juin 2016 relatif à la définition de seuils d'opérations exceptionnelles d'investissement codifié à l'article D. 1611-35 du CGCT.

l'exercice un titre de réduction afin que le titre initial soit ajusté en fonction de la dotation réellement attribuée et ce conformément aux dispositions de l'article L. 1612-11 du CGCT.

L'émission des titres de recettes dès que la collectivité a connaissance avec certitude du montant de sa créance permet de limiter le nombre de titres. Il assure également un meilleur suivi de la recette et un contrôle de la cohérence avec les décisions de notification ou d'attribution de financement. Elle permet, en outre, au comptable de mettre en œuvre les procédures de recouvrement à l'encontre des débiteurs de la collectivité. Enfin, elle facilite en fin d'année la procédure de rattachement des produits qui vise à réintroduire dans le résultat de l'exercice de la section de fonctionnement la totalité des recettes devant y figurer.

L'émission des titres de recettes pourtant peu nombreux (moins de 300 titres par an) par la commune ne se fait pas régulièrement et intervient tardivement. En 2021, le mois de décembre concentre plus de 40 % du montant des émissions et aucun titre de recettes n'est émis sur 5 des 12 mois de l'année. Cette concentration se vérifie également sur les exercices antérieurs.

Cette pratique d'émission des titres de recettes traduit les difficultés que rencontre la commune à identifier les recettes qu'elle reçoit, mais aussi une absence de suivi et gestion dynamique des recettes. Cette émission tardive des titres de recettes ne contribue pas à une clôture rapide des opérations en fin d'année. Par ailleurs, les émissions ne couvrent pas la totalité des recettes perçues par la commune, puisqu'environ 1 M€ de recettes à classer ont été constatées de 2017 à 2021, ce défaut de régularisation avant la fin de l'exercice modifie le résultat de la collectivité. Enfin, la commune n'a procédé à aucun rattachement de produits de 2017 à 2021, alors que cela aurait pu avoir une influence non négligeable sur le résultat.

À titre d'illustration, une recette annuelle récurrente se rapportant au financement des activités périscolaires (90 € par enfant) n'a pas été enregistrée dans les comptes en 2020 et 2021. La recette avait été versée par erreur à la commune d'Acoua fin 2021 et à sa réception en 2022, la commune n'était pas en mesure d'en identifier l'objet.

Ces défaillances se retrouvent dans les imprécisions sur la nature et l'objet des recettes indiqués sur les titres de recettes et dans l'absence de pièces justificative jointes aux titres de recettes. Le plus souvent la seule pièce justificative jointe au titre de recettes est une copie d'écran de l'application Hélios du comptable ne comprenant que des indications sommaires et non les actes juridiques justifiant la créance.

La commune ne procède que très rarement à l'émission de titre avant réception des fonds, plus de 90 % des titres de recettes interviennent après l'encaissement de la recette. Ce qui confirme le manque de suivi dans la gestion des recettes et l'attitude passive de la commune.

Fin 2021, 0,6 M€ de recettes des exercices 2003 à 2021 restent à recouvrer. Certaines créances apparaissent irrécouvrables, 262 944 € de ces créances datent de plus de 12 ans. Il n'y a eu aucune admission en non-valeur sur la période 2017 à 2021.

Les imputations des recettes ne sont pas suffisamment rigoureuses. La chambre relève que la recette d'octroi de mer n'a été imputée sur le compte adéquat qu'à compter de 2020, que le fonds de compensation du supplément familial de traitement est comptabilisé à tort en remboursement sur rémunération. Les opérations comptables d'enregistrement des attributions de compensation au titre des contributions directes ont aussi été aléatoires.

La commune a justifié les émissions tardives et imprécises par le fait que les arrêtés ou décisions de financement de l'État lui sont transmis tardivement. En outre, les versements réalisés sont souvent partiels (douzièmes, avances, acomptes) et ne comportent aucune

indication ou référence qui permettent de les rattacher à une subvention, participation ou dotation accordée. Cette absence de référence a été confirmée par la trésorerie qui ne parvient pas plus à identifier l'objet des versements. Aussi, l'émission mensuelle des titres de recettes ne peut être réalisée et n'intervient qu'en fin d'année.

Le montant des recettes non mobilisées ou perçues avec retard par la commune est estimé à plus de 0,5 M€. La chambre préconise la dématérialisation des décisions et arrêtés de financement des services de l'État, susceptible de permettre une transmission immédiate des décisions (DRFIP⁵², SGAR⁵³, ASP⁵⁴, etc.). Elle encourage la commune à admettre en non-valeur les créances anciennes dont le recouvrement est compromis et de mettre en place un suivi.

De manière plus générale, la chambre lui recommande de :

Recommandation n° 7 : Améliorer la gestion des recettes afin de permettre une meilleure mobilisation des financements dès 2022.

2.1.2.3 L'absence de basculement des travaux en cours

L'analyse de la comptabilité de la commune révèle que les immobilisations en cours ne sont pas, une fois terminées, régulièrement virées sur le compte définitif d'immobilisation. Le compte des travaux en cours passe de 11,5 M€ en 2017 à 25,9 M€ fin 2021. Sur la période de contrôle, aucune opération d'intégration n'a été réalisée. Le solde des immobilisations en cours représente plus de sept années de dépenses d'équipement soit 73 % du solde des immobilisations.

Au sein de ces travaux en cours figurent 0,3 M€ d'installations, matériels et outillages techniques qui ne sont pas amortis en raison de leur absence d'intégration aux comptes d'immobilisations. La régularisation de ces opérations aura un impact sur le résultat comptable, actuellement surévalué en l'absence de dotations aux amortissements.

2.1.2.4 Le paiement de taxes foncières et d'habitation

La commune a payé plus de 100 000 € de taxe foncière chaque année alors que les activités de service public sont exonérées du paiement de cette taxe. Ce montant représente en 2021 plus de la moitié des produits de la taxe foncière soit 169 916 €. La commune a indiqué que cela correspondait à la taxe de particuliers ayant construit sur des terrains appartenant à la commune et qu'elle devait réaliser les opérations de mutation ou consentir des autorisations d'occupation temporaire (AOT) pour régulariser la situation et faire payer les occupants sans titre. La chambre constate également que la commune a payé 89 792 € au titre de la taxe d'habitation entre 2017 et 2020.

La chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 8 : Faire supporter aux occupants sans titre du domaine privé les taxes foncières dès 2022.

⁵² Direction régionale des finances publiques.

⁵³ Secrétariat général pour les affaires régionales.

⁵⁴ Agence de services et de paiement.

Cette démarche devrait permettre à la commune non seulement de ne plus payer les taxes foncières afférentes à ces terrains mais aussi de recouvrer de nouvelles recettes. Partageant cette analyse, la commune a indiqué avoir entamé des recherches pour identifier les occupants et procéder aux régularisations. La chambre l'encourage à faire aboutir cette démarche, la responsabilité administrative et pénale des élus et des agents pouvant être engagée en cas d'inaction.

L'information budgétaire, financière et comptable est perfectible. Le pilotage budgétaire et la gestion des recettes sont à améliorer. La mobilisation des financements résultant des dotations et subventions n'a pas été optimale, la chambre estime à plus de 0,5 M€ le montant des recettes non mobilisées ou perçues avec retard par la commune. La régularisation des occupations du patrimoine foncier de la commune devrait être mise en œuvre et pourrait également contribuer à l'amélioration des recettes.

2.2 L'évolution récente de la situation

Les observations présentées sur la qualité des comptes notamment celles se rapportant aux recettes sont susceptibles de fausser l'appréciation de la situation budgétaire de la commune sur certains points.

2.2.1 L'autofinancement⁵⁵

2.2.1.1 Les produits de gestion⁵⁶

Les produits de gestion de la commune ont été dynamiques, ils ont progressé de quasiment 10 % sur la période 2017 à 2021, passant de 7,8 M€ à 11,4 M€. Ce dynamisme résulte de l'octroi de mer (+ 13 % en moyenne) et des dotations (+ 9 % en moyenne). Ces deux ressources représentent à elles seules 92 % des produits de gestion.

Près des trois quarts des dotations résultent de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui se répartit entre la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM). Jusqu'en 2020, la dotation forfaitaire progresse de 0,8 M€ en raison de l'évolution de la population constatée au recensement de 2017, mais c'est surtout la DACOM, dont le montant double entre 2017 et 2021, qui contribue à la hausse de la dotation globale de fonctionnement. Les autres dotations sont abondées par la compensation résultant de l'abattement de 60 % instauré sur les bases fiscales à compter de 2018 et par celle liée à la suppression de la taxe d'habitation à compter de 2020.

Le produit des impôts locaux, qui ne représente que 5 % des produits de gestion, est en baisse de 7 % en moyenne. Le produit fiscal a été ramené de 0,8 M€ à 0,6 M€. Cette évolution

⁵⁵ La capacité d'autofinancement correspond à l'ensemble des ressources financières générées par les opérations de gestion courantes de la collectivité et dont il pourrait disposer pour couvrir ses besoins financiers.

⁵⁶ La section de fonctionnement regroupe toutes les dépenses et recettes nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité territoriale, c'est-à-dire les dépenses et recettes qui reviennent régulièrement chaque année. Les produits de gestion regroupent les recettes de fonctionnement des chapitres 70 à 75, c'est-à-dire hors produits financiers et exceptionnels.

résulte de la réforme fiscale de 2018 qui a instauré un abattement de 60 % sur la valeur des bases de la taxe d'habitation et du foncier bâti et de la suppression de taxe d'habitation à compter de 2020. Globalement, les produits se rapportant aux impôts locaux sont passés de 0,8 M€ en 2017 à 1,5 M€ en 2021. Ils sont répartis entre les impôts proprement dits soit environ 0,4 M€ dont les bases ont progressé et les compensations au titre de l'abattement de 60 %, soit 0,8 M€⁵⁷, 0,3 M€ au titre du coefficient correcteur.

La forte baisse des bases en valeur constatée en 2018 est partiellement compensée par la hausse des bases recensées à compter de 2019 alors que les taux sont restés stables jusqu'en 2020. En 2021, la commune récupère la part de taxe foncière qui était perçue par le département, ce qui majore le taux appliqué à cette taxe. La recette résultant du transfert ne permettant pas de couvrir la perte de recettes, aussi la commune bénéficie de 0,3 M€ de compensation au titre du coefficient correcteur.

Les taux sont restés stables, mais le produit des impôts locaux est difficile à mesurer compte tenu de l'abattement appliqué sur les bases et de la suppression de la taxe d'habitation. En 2018, la réduction des bases de 60 % entraîne une diminution corrélative du produit des trois taxes. En 2019, alors que la base de la taxe d'habitation a été multipliée par deux, le produit de la fiscalité directe baisse. À partir de 2020, le produit des impôts locaux agrège le produit de la taxe foncière et des allocations compensatrices sans que ces dernières puissent être clairement identifiées.

La recette globale qui devrait être perçue au titre des impôts locaux et compensations en 2021 devrait être d'environ 1,7 M€, mais la commune n'a reçu que 1,5 M€. Les difficultés rencontrées par la commune dans l'identification des recettes perçues ne lui permettent pas de vérifier l'effectivité des versements. La commune interrogée sur ce point n'a pas été en mesure d'expliquer la différence.

2.2.1.2 Les charges de gestion

Les charges de gestion connaissent une progression annuelle moyenne de 7,2 % passant de 7,2 M€ en 2017 à 9,5 M€ en 2021.

Les principales raisons de cette évolution tiennent dans un premier temps des charges du personnel⁵⁸. Celles-ci sont passées de 4,9 M€ en 2017 à 5,7 M€ en 2021 ; soit une progression annuelle moyenne de 3,5 %. Le nombre d'agents titulaires est passé de 105 en 2017 à 131 fin 2017, celui des non titulaires de 29 en 2017 à 23 fin 2021. Le nombre d'emplois aidés est beaucoup plus variable.

Le montant de la rémunération principale intègre la majoration de traitement de 40 % que la commune applique complètement à l'ensemble de ses agents titulaires à compter de 2017. S'agissant d'un choix facultatif et non d'une obligation, cette mesure n'a pas donné lieu à une compensation de l'État. Si le montant de la rémunération principale n'a progressé que de 5,5 % sur la période, celui des indemnités a progressé de quasiment 20 %, même s'il ne représente que 7 % de la rémunération du personnel. En 2021, les charges de personnel

⁵⁷ La compensation a été perçue à compter de 2019, sur cet exercice, elle est abondée de 143 906 € de compensation exceptionnelle pour perte de produits de taxe d'habitation en 2018.

⁵⁸ La dernière tranche d'indexation des traitements est mise en place en 2017. Il s'agit de dépenses de personnel nettes des remboursements pour les emplois aidés.

représentent 59,9 % des charges courantes de la commune, contre 68,8 % en 2020⁵⁹, ce qui résulte de la forte hausse des charges à caractère général en 2021.

Les charges à caractère général dont l'évolution avait été contenue jusqu'en 2020, passent de 1,6 M€ à 2,4 M€ en 2021. L'évolution résulte de la progression des dépenses d'alimentation, d'entretien, d'achats de fournitures scolaires. Il est constaté également un doublement des subventions entre 2020 et 2021, lié à la hausse de la subvention de la commune au centre communal d'action sociale (+ 0,5M€) et à la hausse des subventions versées aux associations (+ 0,13 M€).

2.2.1.3 Focus sur les charges de personnel

- Le régime indemnitaire

La charge résultant du régime indemnitaire des agents de la commune est passée de 181 594 € en 2017 à 352 338 € en 2021. Fin 2016, la commune a adopté le nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, sujétions et expertises et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) pour l'ensemble de ses agents. Si le nouveau régime a fixé le montant maximum de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et du complément indemnitaire annuel (CIA), seule l'IFSE a été mise en œuvre.

Le montant de l'IFSE a doublé entre 2017 et 2021 pour atteindre 343 206 €. Cela s'explique en grande partie par l'extension progressive de l'indemnité à tous les agents.

Si la délibération prévoit une cotation des postes en plusieurs groupes avec un montant maximal annuel à ne pas dépasser, elle ne fixe toutefois pas de modalités concrètes sur la variation de l'IFSE au cours de la carrière de l'agent, contrairement aux dispositions réglementaires instaurant cette prime⁶⁰. Ce manque de transparence peut aboutir à des variations de primes discrétionnaires.

- Le temps de travail

Le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale fixe la durée de travail effectif à 1 607 heures par an ouvrant droit à 5 semaines de congés annuels.

L'organisation du temps de travail a été prévue par le règlement intérieur de la commune en 2016. La commune n'a pas pris la délibération adoptant cette organisation. L'article 3 du règlement du temps de travail prévoit une durée annuelle de 1 589 heures et non de 1 600 heures en tenant compte du jour de la commémoration de l'abolition de l'esclavage.

Le règlement distingue trois cycles de travail :

- cycle n° 0 : $227 \times 35 \text{ h} / 5 = 1\,589$ heures par an sans droit à réduction du temps de travail (RTT) ;
- cycle n° 1 : $227 \times 36,5 \text{ h} / 5 = 1\,657$ heures par an avec 9 jours de RTT ;
- cycle n° 2 : $227 \times 38,5 \text{ h} / 5 = 1\,748$ heures par an avec 19 jours de RTT.

⁵⁹ Ce qui est supérieur à la moyenne nationale qui est de 57 % mais qui correspond à la moyenne des communes mahoraises et un peu moins que celle des communes mahoraises de 10 à 20 00 habitants qui est de 71 %.

⁶⁰ Article 3 décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel dans la fonction publique de l'État.

L'article 7 du règlement intérieur mentionne une note spéciale signée par le maire ou le directeur général des services afin de déroger à la durée légale du temps de travail lors du mois du ramadan. L'instruction a permis de constater que les horaires spécifiques adoptés pendant le mois du ramadan ne permettaient pas de respecter la durée du temps de travail. Les agents n'effectuent que 32h30 par semaine, ce qui représente un déficit de 10 heures par agent sur ce mois.

La commune a corroboré cette analyse et indiqué qu'une nouvelle organisation permettant d'effectuer les heures de travail hebdomadaires requises avait été adoptée et que le règlement intérieur serait révisé lors du prochain comité technique. La chambre prend acte de l'engagement de la commune de revoir le règlement intérieur. Cumulées, ces deux dispositions représentent un total de 12 231,5 heures sur la période 2017-2021 soit en moyenne 1,52 équivalents temps plein par an.

Cet article prévoit également l'élaboration d'un autre règlement intérieur spécifique pour les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (Atsem), gardiens des bâtiments publics et les policiers municipaux. Ce règlement spécifique n'a jamais été pris.

En ce qui concerne les agents de la commune travaillant dans les écoles, leurs horaires ont été reconstitués dans le tableau qui suit :

Tableau n° 4 : Horaires de travail des personnels scolaires

ATSEM RYTHME SCOLAIRE						
Colonne1	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Total Hebdo
Heure de début	07:00	07:00	07:00	07:00	07:00	
Heure de fin	15:30	15:30	11:00	15:30	11:00	
Pause méridienne Obligatoire	00:45	00:45	00:00	00:45	00:00	
Total	07:45	07:45	04:00	07:45	04:00	31:15:00

ATSEM ROTATION MATIN						
Colonne1	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Total Hebdo
Heure de début	07:00	07:00	07:00	07:00	07:00	
Heure de fin	12:00	12:00	12:00	12:00	11:00	
Pause méridienne Obligatoire						
Total	05:00	05:00	05:00	05:00	04:00	24:00:00

ATSEM ROTATION APRES MIDI						
Colonne1	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Total Hebdo
Heure de début	12:15	12:15	12:15	12:15	12:15	
Heure de fin	17:15	17:15	17:15	17:15	16:15	
Pause méridienne Obligatoire						
Total	05:00	05:00	05:00	05:00	04:00	24:00:00

PEC						
Colonne1	Lundi	Mardi	Mercredi	Jeudi	Vendredi	Total Hebdo
Heure de début MATIN	11:00	11:00	11:00	11:00	11:00	
Heure de fin MATIN	13:00	13:00	15:00	13:00	15:00	
Heure de début APRES MIDI	15:15	15:15		15:15		
Heure de fin APRES MIDI	17:15	17:15		17:15		
Total	04:00	04:00	04:00	04:00	04:00	20:00:00

Source : CRC, d'après la réponse de la commune

La chambre constate que les régimes horaires de ces agents ne correspondent à aucun des trois régimes horaires prévus par le règlement intérieur. Par ailleurs, ces agents disposent de 50 jours de congé (25 jours de congés administratifs + 23 jours de récupérations de temps

de travail et deux jours de fractionnement) ce qui n'est pas conforme à leur quotité de travail. En effet, pour pouvoir prétendre à 23 jours de récupération de temps de travail, les agents devraient effectuer 39 heures par semaine, ce qui n'est pas le cas pour les Atsem qui sont dans le meilleur des cas à 31h15.

La même remarque peut être faite pour les agents d'entretien à temps partiel (60 ou 70 %) qui devraient effectuer une quotité horaire de travail bien plus importante pour pouvoir bénéficier d'un tel nombre de jours de récupération du temps de travail.

Pour la période 2017-2021 et pour les seuls Atsem et agents d'entretien à temps partiel, la chambre estime le déficit horaire à 16 892 heures pour un manque à gagner de 400 689 €. Il représente en moyenne chaque année 2,1 équivalents en agent à temps plein et un coût de 80 000 €.

La chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 9 : Remédier aux irrégularités de temps de travail constatées pour les personnels travaillant dans les écoles, en application des dispositions combinées de l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale à la rentrée 2022-2023.

La chambre prend acte, suite à sa recommandation, de la mise en place d'un nouveau planning temporaire pour les ATSEM en attendant la révision du règlement intérieur et la validation des modalités de mise en œuvre des cycles de travail par le conseil municipal.

- Le supplément familial de traitement

Le droit au supplément familial de traitement (SFT) est ouvert aux agents de la fonction publique territoriale au titre des enfants⁶¹ dont ils assument la charge effective et permanente. Il appartient aux agents de déclarer les enfants à charge et de justifier cette prise en charge sous peine de sanction disciplinaire. Le supplément familial de traitement représente 4 % des charges de personnel de la commune en 2021, soit 351 987 €.

Le fonds national de compensation du supplément familial permet de répartir entre les communes et les établissements publics communaux et intercommunaux les charges résultant pour ces collectivités du paiement du supplément familial de traitement qu'elles versent à leurs personnels titulaires. Le versement de cette compensation permet à la commune de couvrir la dépense à 95 % en moyenne.

Le coefficient de compensation arrêté par le fonds traduit la proportion moyenne nationale représentée par le supplément versé aux agents par rapport au montant de la rémunération qui leur est versée soit 1,31 % en 2020, alors que cette proportion pour la commune de Bandraboua est de 10 %, soit sept fois la moyenne nationale.

Les dossiers d'une dizaine d'agents ont été examinés. Il apparaît que le versement de ce complément de rémunération n'est pas réalisé dans les conditions minimales de fiabilité et de sécurité. Les pièces justificatives fournies ne permettant pas de conclure à la charge effective et permanente des enfants déclarés. Par exemple, la commune a accepté les déclarations de la

⁶¹ La notion d'enfant à charge est celle retenue pour l'ouverture des droits aux prestations familiales.

caisse d'allocation familiale comme preuve sans que le nom et l'adresse du père, l'agent percevant le SFT, soit mentionnés.

La chambre s'interroge également sur la fiabilité de traitement du SFT par le service des ressources humaines. Il a été ainsi constaté des variations incohérentes du nombre d'enfants.

Tableau n° 5 : Exemple de variation du SFT en nombre d'enfants

MATRICULE	2018							2019					
	juin	juil	août	sept	oct	nov	déc	janv	fevr	mars	avr	mai	juin
1	7	5	5	5	5	5	5	6	6	6	6	6	5
711	4	4	4	4	4	6	6	6	7	7	7	7	9
704	2	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	4
47	13	13	13	13	13	14	14	14	14	14	13	13	13
39	11	7	7	7	6	6	6	6	6	6	6	6	8
47	13	13	13	13	13	14	14	14	14	14	13	13	13
28	12	10	9	9	9	9	9	9	9	9	9	9	11

Source : Fichiers de paie

La chambre rappelle que le maintien du versement du supplément familial aux agents de la commune est subordonné à la production de pièces justificatives valides et au renouvellement annuel des déclarations sur la situation de famille. La commune aurait intérêt de faire compléter chaque année aux agents un formulaire d'attribution du supplément familial de traitement auquel doit être joint l'ensemble des pièces justificatives. En l'absence des documents nécessaires à l'étude des droits, le versement pourrait être suspendu jusqu'à la régularisation du dossier.

La commune recommande à la commune de :

Recommandation n° 10 : Mettre en place un contrôle effectif et rigoureux en matière de versement du supplément familial de traitement conformément aux articles L. 513-1, L. 521-2 et R. 513-1 du code de la sécurité sociale dès 2022.

2.2.1.4 L'autofinancement

L'autofinancement⁶² qui avait progressé jusqu'en 2020 se dégrade en 2021, cependant il représente encore plus de 16 % des produits de gestion. Il était de 24 % en 2020 contre 8 % en moyenne dans les autres communes mahoraises et 3 % dans les communes mahoraises de 10 000 à 20 000 habitants. Sur cet exercice, la moyenne nationale est de 16 %.

⁶² La capacité d'autofinancement représente l'excédent des ressources de fonctionnement utilisable par la collectivité pour assurer le remboursement de ses dettes et financer partiellement de nouvelles dépenses d'équipement.

2.2.2 Les dépenses d'investissement

Les dépenses d'investissement de la commune ont été de 18,2 M€ de 2017 à 2021. Elles représentaient 253 € par habitant en 2021 alors que la moyenne des autres communes mahoraises est de 353 €⁶³ par habitant (371 € par habitant pour les communes mahoraises de 10 000 à 20 000 habitants). La baisse des investissements, de 6,8 M€ en 2019 à 3,6 M€ en 2021, est liée à la crise sanitaire.

Ces dépenses sont réparties entre les voiries (28 %), la réhabilitation des écoles (23 %) les opérations de résorption de l'habitat insalubre (17 %) et les autres opérations en 2020.

Le financement de ces dépenses d'investissement a été assuré par l'autofinancement à hauteur de 7,2 M€, les subventions d'équipement reçues pour 8,5 M€ et le FCTVA pour 2 M€.

Le recours à l'emprunt⁶⁴ sur la période, soit 5 M€, excède largement le besoin de financement qui n'a été que de 0,7 M€. Aussi, le fonds de roulement⁶⁵ s'est considérablement renforcé puisqu'il est passé de 2 M€ en 2017 à 7,2 M€ en 2021, ce qui représente 278 jours de charges courantes.

2.2.3 L'endettement et la trésorerie

La dette de la commune a plus que doublé, elle est passée de 2,5 M€ à 6 M€. Elle est composée de quatre emprunts souscrits auprès de l'agence française de développement (AFD). Trois emprunts sont adossés sur taux fixes (2,3 % et 0,23 % et 0,20 %), le dernier a un taux révisable (2,32 % en 2020), soit un taux d'intérêt apparent de 0,7%. La capacité de désendettement de la commune⁶⁶ est 3,2 années, c'est-à-dire en dessous du ratio d'alerte et de la moyenne des communes mahoraises qui est de six années.

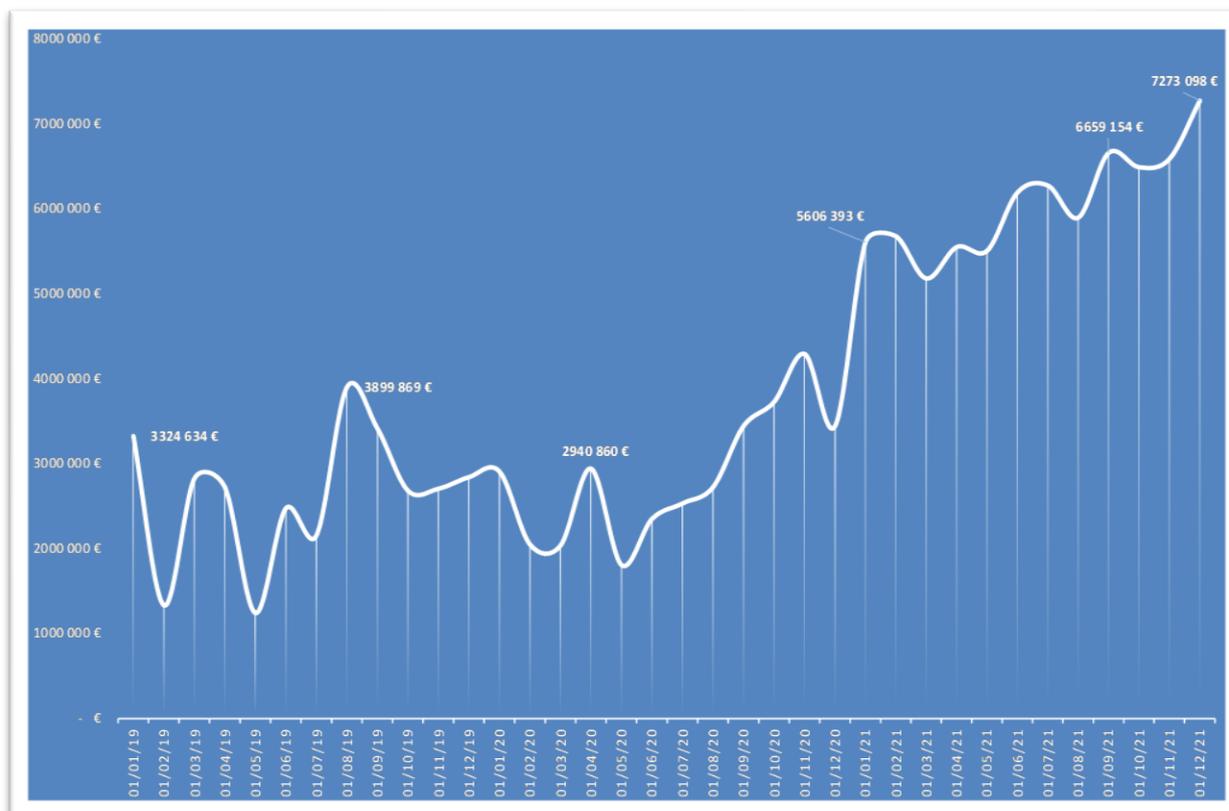
La trésorerie en fin d'exercice est passée de 3,4 M€ en 2017 à 7,2 M€ fin 2021. Ce niveau de trésorerie était le plus élevé des communes mahoraises de 10 000 à 20 000 habitants fin 2020. Son évolution mensuelle est retracée dans le graphique ci-après.

⁶³ La moyenne nationale est de 291 € par habitant, les besoins d'équipement sont plus importants en outre-mer.

⁶⁴ Le contrat d'emprunt fait référence à un plan pluriannuel d'investissement qui n'existe pas.

⁶⁵ Le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois stables du bilan. Il vise à compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses

⁶⁶ La capacité de désendettement est le rapport entre le montant de l'encours de la dette et le montant de la capacité d'autofinancement. Elle exprime le nombre d'années nécessaires à une collectivité pour rembourser sa dette si elle consacrait la totalité de son autofinancement à cette fin.

Graphique n° 2 : Évolution de la trésorerie

Source : graphique CRC, d'après les données transmises par le comptable

Le délai moyen de paiement annuel est passé de 15 jours en 2018 à 9 jours en 2021, la commune respecte le plafond réglementaire de 30 jours. La commune de Bandraboua est d'ailleurs la commune de Mayotte qui détient les délais les plus courts en la matière.

2.3 La prospective

La prospective a été réalisée sur la période 2022-2026 à partir des évolutions constatées sur la période antérieure. Les taux d'évolutions et montants des dépenses et recettes ont été validés par la commune. Pour 2022, il n'a pas été possible de retenir le montant des dépenses de fonctionnement votées au budget primitif, car ces dernières ont été majorées à hauteur du résultat 2021 reporté, soit de 2,2 M€⁶⁷.

La commune vote systématiquement son compte administratif avant son budget primitif, ce qui est une pratique de bonne gestion à pérenniser. En revanche, la commune n'aurait pas dû procéder au budget primitif 2022 à l'inscription de prévisions de dépenses fictives pour présenter un budget équilibré. En effet, un budget primitif peut être voté en

⁶⁷ Le résultat de clôture de fonctionnement de l'exercice 2021 est de 4,5 M€, la commune en a affecté 2,3 M€ en investissement et a reporté le solde en fonctionnement.

excédent, conformément aux dispositions de l'article L. 1612-6 du CGCT⁶⁸. Ces dépenses ne sont par ailleurs pas en concordance avec celles qui figurent au débat d'orientation budgétaire 2022.

Cette réalisation excédentaire n'est pas courante à Mayotte, et résulte de la progression des recettes constatée à compter de 2018. À partir de cet exercice, la commune reporte chaque année plus de 2 M€ en section de fonctionnement tout en affectant plus de 1 M€ en section d'investissement. Si un tel report devait persister, c'est le recours à l'impôt qui devrait être interrogé. Cependant à compter de 2020, une évolution des charges à caractère général et des subventions plus en adéquation avec l'appel à la fiscalité est constatée.

Les produits de gestion ont été prévus avec une hausse moyenne de 2 % de 2022 à 2026, même si la progression constatée sur la période antérieure a été de 9 %. Cette progression antérieure était liée aux augmentations de l'octroi de mer et des dotations. Aussi les produits à venir devraient être moins dynamiques. Par délibérations du 7 mai 2021, la commune a instauré plusieurs taxes et redevances (taxe sur la consommation finale de l'électricité, redevance d'occupation du domaine public, taxe sur les centres d'enfouissement technique des déchets, taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), taxe sur la publicité extérieure, taxe de séjour/nuitée) afin d'améliorer ses recettes. Cette mise en place n'a cependant pas donné lieu à la constatation de nouvelles recettes sur 2021 et 2022. Selon la commune, elles n'apparaîtront dans les comptes qu'à partir de 2022. La chambre considère que leur prise en compte ne devrait pas modifier significativement le niveau des recettes.

Pour les charges de gestion, il est prévu une hausse moyenne de 2,7 % contre 7,2 % constatés sur la période antérieure qui résultait de la progression des charges de personnel, notamment la mise en œuvre du nouveau régime indemnitaire.

Compte tenu du niveau élevé des dépenses d'équipement envisagé par la commune, notamment la construction d'une nouvelle école, l'extension du nombre de classes dans des écoles existantes, la construction d'une piscine, l'évolution des charges de gestion restera dynamique puisque ces nouveaux équipements nécessiteront le recrutement de nouveaux agents et la prise en charge de leur rémunération. Ils entraîneront également une augmentation des consommations de fluides.

Le solde des dépenses de fonctionnement par élève restant à charge de la commune a été estimé à 650 € par élève. Avec 260 nouveaux élèves par an, la charge annuelle supplémentaire serait 169 000 €, soit 2,7 % de progression. La commune doit anticiper les conséquences de la création de ces nouveaux équipements même si elle est en mesure d'y faire face.

Les dépenses d'équipement sont prévues à hauteur de 51 M€, soit plus de 10 M€ chaque année, alors que seulement 18 M€ ont été constatés sur la période antérieure, soit en moyenne 3,7 M€ chaque année. Les recettes résultant des subventions d'équipement ont été prévues à hauteur de 50 % des dépenses d'équipement comme sur la période antérieure. Même si les financements accordés aux communes pour leurs dépenses d'équipement sont souvent supérieurs (84 % en général), il n'est jamais effectivement constaté dans les comptes à ce niveau.

⁶⁸ Article L. 1612-6 du CGCT : « (...) n'est pas considéré comme étant en déséquilibre le budget dont la section de fonctionnement comporte ou reprend un excédent et dont la section d'investissement est en équilibre réel, après reprise pour chacune des sections des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent. ».

Selon ces hypothèses, la commune pourrait dégager une capacité d'autofinancement annuelle d'environ 1,5 M€, soit en moyenne 13 % des produits de gestion, laquelle permettrait de contribuer significativement au financement de ses dépenses d'équipement. Le recours à l'emprunt, évalué à 13 M€, pourrait être limité compte tenu du niveau élevé du fonds de roulement, soit 7,3 M€ en début de période. La commune apparaît dans une situation enviable : elle serait en mesure de réaliser plus de 51 M€ de dépenses nouvelles d'équipement tout en conservant une situation financière équilibrée.

ANNEXES

Annexe n° 1. Analyse financière rétrospective	50
Annexe n° 2. Analyse financière prospective	51

Annexe n° 1. Analyse financière rétrospective

1 - La capacité d'autofinancement brute						
en €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales	3 775 983	3 979 239	4 765 303	5 673 190	5 454 538	9,6%
Dont :						
Octroi de mer	2 953 387	3 484 177	4 355 577	4 821 095	4 836 350	13%
Impôts locaux	818 086	489 646	406 159	850 126	613 252	-7,0%
Ressources d'exploitation	44 143	67 344	168 617	195 699	133 819	32,0%
Dotations et participations	3 996 618	4 516 550	4 415 312	4 359 865	5 650 701	9,0%
Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	0	628 675	0	172 370	N.C.
= Produits de gestion (A)	7 816 744	8 563 134	9 977 907	10 228 754	11 411 428	9,9%
Charges à caractère général	1 373 630	1 522 902	1 604 736	1 607 741	2 362 299	14,5%
+ Charges de personnel	4 965 495	4 757 053	5 444 732	5 318 785	5 705 561	3,5%
+ Subventions de fonctionnement	447 042	535 235	492 963	546 898	1 203 015	28,1%
+ Autres charges de gestion	394 168	195 805	205 549	207 642	221 139	-13,5%
= Charges de gestion (B)	7 180 335	7 010 995	7 747 980	7 681 065	9 492 014	7,2%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	636 409	1 552 138	2 229 928	2 547 689	1 919 415	31,8%
en % des produits de gestion	8,1%	18,1%	22,3%	24,9%	16,8%	
+/- Résultat financier	-61 420	-53 990	-46 512	-45 530	-41 970	-9,1%
+/- Autres produits et charges excep. réels	196	-2 903	6 496	-268	21 395	223,2%
= CAF brute	575 186	1 495 246	2 189 912	2 501 891	1 898 839	34,8%
en % des produits de gestion	7,4%	17,5%	21,9%	24,5%	16,6%	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

2 - Le financement des investissements						
en €	2017	2018	2019	2020	2021	Cumul sur les années
CAF brute	575 186	1 495 246	2 189 912	2 501 891	1 898 839	8 661 074
- Annuité en capital de la dette	270 975	273 154	275 382	277 659	358 919	1 456 089
= CAF nette ou disponible (C)	304 211	1 222 092	1 914 530	2 224 232	1 539 920	7 204 985
TLE et taxe d'aménagement	1 432	1 720	2 414	5 358	13 908	24 832
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	304 869	203 931	227 717	260 662	1 092 054	2 089 234
+ Subventions d'investissement reçues	1 130 304	692 474	316 976	3 934 089	2 397 843	8 471 686
+ Produits de cession	0	0	11 350	0	0	11 350
+ Autres recettes	339 623	489 729	0	170 763	128 213	1 128 327
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 776 228	1 387 854	558 458	4 370 872	3 632 017	11 725 429
= Financement propre disponible (C+D)	2 080 439	2 609 945	2 472 988	6 595 104	5 171 938	18 930 414
Financement propre dispo / Dépenses d'équipement	136,3%	155,9%	36,7%	141,7%	144,1%	
- Dépenses d'équipement	1 526 219	1 674 414	6 746 711	4 655 325	3 588 553	18 191 221
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	554 220	935 532	-4 273 723	1 939 779	1 583 385	739 193
Nouveaux emprunts de l'année	0	0	3 000 000	2 000 000	0	5 000 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	554 220	935 532	-1 273 723	3 939 779	1 583 385	5 739 193

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Source : les comptes de la commune

Annexe n° 2. Analyse financière prospective

1- La capacité d'autofinancement brute prospective

en milliers d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021 / 2017	2026 / 2022
Ressources fiscales propres	5 455	5 455	5 564	5 675	5 788	5 904	9,6%	2,0%
+ Fiscalité reversée	172	172	172	172	172	172	0,0%	0,0%
= Fiscalité totale (nette)	5 627	5 627	5 736	5 847	5 961	6 077	10,5%	1,9%
+ Ressources d'exploitation	134	106	107	109	110	111	32,0%	1,0%
+ Dotations et participations	5 651	5 651	5 784	5 879	5 997	6 117	9,0%	2,0%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	0	0,0%	s.o.
= Produits de gestion (a)	11 411	11 384	11 687	11 835	12 067	12 304	9,9%	2,0%
Charges à caractère général	2 362	2 126	2 169	2 212	2 256	2 301	14,5%	2,0%
+ Charges de personnel	5 706	6 000	6 300	6 426	6 747	6 882	3,5%	3,5%
+ Subventions de fonctionnement	1 203	1 203	1 203	1 203	1 203	1 203	26,1%	0,0%
+ Autres charges de gestion	221	221	221	221	221	221	-13,5%	0,0%
= Charges de gestion (b)	9 492	9 550	9 893	10 062	10 428	10 688	7,2%	2,7%
Excédent brut de fonctionnement au fil de l'eau (a-b)	1 919	1 834	1 714	1 773	1 639	1 696	31,8%	-1,9%
en % des produits de gestion	16,6%	16,1%	14,6%	15,0%	13,6%	13,8%		
+ Résultat financier réel		-41	-113	-145	-181	-220		52,2%
+ Résultat financier réel	-42	-78	-132	-167	-206	-246	-9,1%	33,2%
dont intérêts d'emprunts dette ancienne	42	41	41	41	41	41		0,0%
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle		37	91	126	165	205		53,2%
dont intérêts d'emprunts dette nouvelle sauf 1ère année		0	72	104	140	179		s.o.
- Subventions exceptionnelles	0	0	0	0	0	0	0,0%	s.o.
+ Solde des opérations d'aménagements	0	0	0	0	0	0	0,0%	s.o.
+ Autres prod. et charges excep. réels (hors cessions)	21	-271	0	0	0	0	223,2%	s.o.
= CAF brute hors intérêt 1ère année de dette nouvelle	1 941	1 521	1 601	1 627	1 458	1 476		
= CAF brute	1 899	1 484	1 582	1 606	1 433	1 450	34,8%	-0,6%
en % des produits de gestion	16,6%	13,0%	13,6%	13,6%	11,9%	11,8%		

2- Le financement des investissements prospectif

en milliers d'euros	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2021 / 2017	2026 / 2022
CAF brute	1 899	1 484	1 582	1 606	1 433	1 450	8 661	7 555
- Remboursement de la dette en capital ancienne	359	350	350	350	350	350	1 456	1 750
- Remboursement de la dette en capital nouvelle		0	216	328	461	614	s.o.	1 618
= CAF nette (c)	1 540	1 134	1 017	928	623	486	7 205	4 188
en % des produits de gestion	13,5%	10,0%	8,8%	7,8%	5,2%	4,0%		
Taxes locales d'équipement	14	0	0	0	0	0	25	0
+ FCTVA	1 092	589	1 874	1 640	1 640	1 640	2 089	7 383
+ Subv. d'invest. reçues hors attributions de compensation	2 294	5 714	5 000	5 000	5 000	5 000	7 752	25 714
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement	104	0	0	0	0	0	719	0
+ Produits de cession	0	0	0	0	0	0	11	0
+ Autres recettes	128	226	226	226	226	226	1 128	1 128
= Recettes d'investissement hors emprunt (d)	3 632	6 529	7 100	6 866	6 866	6 866	11 725	34 225
Financement propre disponible (c-d)	5 172	7 663	8 117	7 794	7 488	7 352	18 930	38 413
Fi. propre disponible / dépenses d'équipement (y.c. Ixx en régie)	144,1%	67,0%	81,2%	77,9%	74,9%	73,5%	614,6%	74,9%
- Dépenses d'équipement (y.c. Ixx en régie)	3 589	11 429	10 000	10 000	10 000	10 000	18 191	51 429
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	1 583	-3 766	-1 883	-2 206	-2 512	-2 648	739	-13 016
Nouveaux emprunts de l'année*	0	3 766	1 883	2 206	2 512	2 648	5 000	13 016

Source : les comptes de la commune



Les publications de la chambre régionale des comptes
de Mayotte
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/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>