



Monsieur Saindou BAMCOLO ASSANI

Maire de Koungou

1, place de la liberté

97690 KOUNGOU

ACCUSE DE RECEPTION

Ce jour, les pièces suivantes sont remises au maire ou à son représentant :

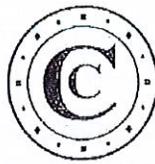
Nature	Exercice	Nombre	Observations
Rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Koungou.	2013 et suivants	1	Séance du 15 février 2018
Lettre du président de la chambre régionale des comptes Mayotte.		1	P 18 - 194 du 13 avril 2018

EXEMPLAIRE DESTINE AU MAIRE

ACCUSE DE RECEPTION	
<p>DATE : 19/04/18</p> <p>Nom et signature du représentant du greffe (1)</p> <p>Nom et signature du maire ou de son représentant (1)</p>	

(1) En cas de remise en main propre

Accusé établi en deux exemplaires dont l'un est remis à la chambre régionale des comptes Mayotte



Le 13 avril 2018

Le président

Dossier suivi par : Bernard Lotrian, greffier
T 02 62 90 20 16
greffeRM@reunion.ccomptes.fr

Réf. : P 18-194

P.J. : 1 rapport

Objet : notification du rapport d'observations
définitives

Monsieur Saindou Bamcolo Assani
Maire de Koungou

1 place de la liberté
97690 Koungou

Lettre recommandée avec accusé de réception

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la commune de Koungou concernant les exercices 2013 et suivants pour lequel, à l'expiration du délai d'un mois prévu par l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, la chambre n'a reçu aucune réponse écrite destinée à y être jointe.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Enfin je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations est transmis au préfet ainsi qu'au régional des finances publiques.

Christian Colin



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE KOUNGOU (Département de Mayotte)

Exercices 2013 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 février 2018.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS	4
I. PROCÉDURE	6
II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES	6
I. L'information financière	7
A - La situation financière	7
B - Les marges de manœuvre	9
C - Les fragilités	12
II. LA COMMANDE PUBLIQUE	18
A - Les principes fondamentaux	18
B - Les procédures	21
C - Les collations scolaires	23
III. L'URBANISME ET LE PATRIMOINE FONCIER.....	24
A - Les documents de planification	24
B - La politique foncière	25
C - La protection et la valorisation du domaine public	29
ANNEXES	33

SYNTHÈSE

A l'instar des autres communes mahoraises, la commune de Koungou a vu son modèle de financement bouleversé par l'introduction de la fiscalité directe locale et le reversement d'une partie de l'octroi de mer. Sa situation budgétaire, abstraction faite des anomalies telles que notamment les restes à payer et des participations obligatoires qui en altèrent la présentation et le résultat, reste fragile.

Alors que la progression des produits se stabilise à compter de 2015, celles des charges s'est poursuivie avec la mise en place de la sur-rémunération qui porte les dépenses brutes de personnel à 10,1 M€ : le résultat de la section de fonctionnement se déprécie à compter de 2014 et devient négatif en 2016. Sur la période 2013 à 2016, la commune a réalisé 13 M€ d'investissements subventionnés à hauteur de 11,5 M€. Ces dépenses recouvrent essentiellement des travaux de voirie et de réseaux pour 7 M€. Malgré un taux de subventionnement des opérations de 88,5 %, la collectivité a eu recours à l'emprunt pour 8 M€. Cette ressource n'a pas contribué au financement des investissements, mais au maintien de l'équilibre des comptes. Compte tenu du niveau de sa dette, pour poursuivre sa politique d'investissement, la commune devra notamment dégager des marges de manœuvre en réalisant des économies sur la masse salariale et limiter ses travaux d'entretien au strict nécessaire.

Un contrôle adéquat du versement du supplément familial de traitement (SFT) est à instaurer, ce dernier représentant 7 % des dépenses brutes de personnel soit un montant de 0,7 M€ ; un suivi plus méthodique des recettes constituerait un autre levier intéressant, facile à mettre en œuvre. L'octroi des subventions allouées aux associations, serait également une autre piste d'économies par la maîtrise et le contrôle de leur niveau, indépendamment des risques contentieux que les pratiques soulèvent.

La commune ne dispose pas de service des marchés publics. Elle ne procède à aucun recensement de ses besoins lui permettant de gérer la computation des seuils, la conduisant ainsi à fractionner artificiellement ses achats. La plupart de ses besoins récurrents et prévisibles, nécessaires à son fonctionnement, ne font pas l'objet de marchés. Nombre de factures sont réglées suite à la production de simples devis et sans mise en concurrence.

Des opérations de travaux ont fait l'objet de marchés publics. Les procédures de passation ont été largement déléguées à un maître d'œuvre. Elles présentent, pour la majorité d'entre elles, des délais de publicité trop courts et des critères de sélection des offres peu appropriés. La commune n'attribue pas les marchés à l'offre économiquement la plus avantageuse.

Le marché des collations scolaires, seul marché dont la procédure a été entièrement conduite par la commune, présente également des anomalies.

Les principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ne sont pas respectés.

S'agissant du service de l'urbanisme et du patrimoine foncier, la collectivité dispose de documents de planification obsolètes, tel le plan de prévention des risques multi-aléas ou le plan local d'urbanisme. Cette situation freine le développement d'une réflexion stratégique sur l'aménagement de l'ensemble de son territoire, alors que la commune ne manque pas de projets avec la création de la zone d'aménagement concerté (ZAC) de Longoni et le nouveau projet de développement urbain (NPRU) de Majicavo-Koropa.

Des cessions de parcelles sont faites à des particuliers qui les occupent ; ces opérations doivent respecter les termes de la délibération du conseil municipal qui imposent des ventes au prix évalué par la direction immobilière de l'État, sans réfaction.

La valorisation de son domaine public est une préoccupation récente. Si une délibération d'avril 2017 fixe des redevances pour l'occupation ou l'utilisation des espaces qui lui appartiennent, la commune n'a pas encore mis en place le dispositif lui permettant d'encaisser le produit des recettes. Elle doit également veiller à protéger son domaine lorsqu'il est occupé sans titre ou dégradé en mettant en œuvre, jusqu'à leurs termes, les procédures adéquates d'expulsion et de contravention de voirie.

Les constructions privées qui s'édifient sur son territoire constituent une autre source de risques. La commune n'agit guère contre les constructions illégales, estimées à environ 3 000. Elle passe outre la plupart des propositions de refus de permis de construire transmises par les services instructeurs de l'État en accordant des permis exprès ou tacites ; cette pratique, outre le traitement inégalitaire des bénéficiaires, fait peser des risques notamment en matière de responsabilité.

RECOMMANDATIONS¹

Régularité

n°	Domaine	Objet	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1	Comptabilité	Fournir, à l'appui des documents budgétaires, les annexes obligatoires, notamment celles relatives aux effectifs, conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).			X	10
2	Gouvernance et organisation interne	Mettre l'organisation et le fonctionnement de la régie de recettes des collations scolaires en conformité avec les articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.			X	18
3	Achat	Généraliser le recours aux procédures de marchés publics pour satisfaire les besoins de la commune en matière de travaux, de fournitures et de services, conformément aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et des articles 25 et suivants de son décret d'application n° 2016-360 du 30 mars 2016.			X	20
4	Achat	Attribuer les marchés à l'offre économiquement la plus avantageuse en application de l'article 62 du décret n° 2016-360 du 30 mars 2016.			X	22
5	Situation patrimoniale	Céder son patrimoine foncier au prix de l'estimation actualisée de la direction immobilière de l'État, conformément à sa délibération du 16 juin 2012.			X	27

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

Performance

n°	Domaine	Objet	Réalisé	En cours de réalisation	Non réalisé	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place, en liaison avec la caisse d'allocations familiales et le DDFIP, un contrôle effectif et rigoureux en matière de versement du supplément familial de traitement.			X	16
2	Relations avec les tiers	Engager rapidement une réflexion sur les modalités d'organisation du festival, le rôle de l'association dans cette manifestation, et les relations de la collectivité avec cette association.		X	X	17
3	Achat	Mettre rapidement en place un service des marchés publics capable de recenser l'ensemble des besoins, de computer les seuils, de conduire les procédures et d'en suivre l'exécution administrative et financière.			X	20
4	Achat	Adapter les critères de jugement des offres à l'objet des marchés et les appliquer tels qu'ils ont été annoncés dans les documents de la consultation.			X	22
5	Situation patrimoniale	Établir un diagnostic préalable approfondi de l'état et de la disponibilité de son patrimoine foncier avant de poursuivre toute démarche tendant à obtenir la cession, le transfert ou la mise à disposition à son profit de parcelles appartenant à d'autres propriétaires publics ou privés.			X	26
6	Situation patrimoniale	Cesser d'accorder des permis de construire en méconnaissance des propositions de refus de la DEAL.			X	29
7	Situation patrimoniale	Utiliser le registre spécifique des permis accordés afin de suivre l'état d'avancement des travaux et d'inviter, le cas échéant, les pétitionnaires négligents à déposer la déclaration d'achèvement des travaux.		X		29
8	Situation patrimoniale	Effectuer les diligences appropriées pour assurer l'exécution de l'ordonnance d'expulsion de la maison des jeunes et de la culture prise par le juge des référés du tribunal administratif de Mayotte en 2016 à l'encontre de l'occupant sans titre.		X		30
9	Situation patrimoniale	Engager une réflexion sur la situation des constructions illégales et définir un plan d'action en liaison avec les services de l'État afin de contenir leur extension et conserver la maîtrise du foncier.			X	32

I. PROCÉDURE

L'examen des comptes et de la gestion de la commune de Koungou a été ouvert le 13 mars 2017 par lettre du président de la chambre adressée à M. Saindou Bamcolo Assani, maire de la commune depuis 2013.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (CJF), l'entretien de fin de contrôle avec l'ordonnateur a eu lieu le 11 septembre 2017.

Lors de sa séance du 28 septembre 2017, la chambre a arrêté des observations provisoires, transmises au maire.

Par courrier enregistré au greffe le 4 janvier 2018, celui-ci a adressé ses observations à la chambre. Trois des six personnes physiques ou morales destinataires d'un extrait ont répondu.

La chambre, dans sa séance du 15 février 2018, a arrêté, après avoir examiné les réponses reçues, les observations définitives suivantes :

II. OBSERVATIONS DÉFINITIVES

La commune est composée des villages de Majicavo Lamir, Majicavo Koropa, Koungou, Trévani, Kangani et Longoni. C'est la deuxième collectivité de Mayotte par sa population soit 26 488 habitants².

Elle est membre de la communauté de communes du nord, créée en décembre 2015 et notamment compétente pour la collecte et le traitement des déchets.

Le précédent rapport d'observations de la chambre relevait sept points pour lesquels une action corrective était attendue. Le tableau synthétique ci-dessous fait état du degré des corrections apportées par la commune.

Tableau n° 1 : Suivi des observations antérieures

n°	Observation	Correction apportée
1	Absence de rattachement et importants reports de charges	Absence de rattachement mais les reports sont moindres
2	Tableau des effectifs imprécis	Les tableaux sont toujours manquant ou imprécis
3	Forte proportion d'agents non titulaires	La proportion est toujours élevée en dépit de titularisations réalisées
4	Attribution irrégulière d'un logement de fonctions aux directeurs généraux adjoints	Les directeurs ne sont plus bénéficiaires de cet avantage
5	Passation irrégulière des marchés publics	De graves irrégularités persistent dans la passation des marchés publics
6	Absence de contrat d'assurance pour le parc automobile et en matière de responsabilité civile	Le parc automobile est désormais assuré. En matière de responsabilité civile un marché devrait être lancé cette année.
7	Frais de publication	Selon la collectivité, ces publications n'ont plus été payées à compter de 2017

Source : chambre régionale des comptes.

Des recommandations ont été totalement ou partiellement mises en œuvre. Il a ainsi été mis fin aux attributions des logements de fonction aux directeurs généraux adjoints. En matière de

² Recensement INSEE 2012.

contrats d'assurance, si le parc automobile est désormais assuré, la commune entend profiter de la nouvelle procédure qu'elle va lancer en 2018 pour inclure la responsabilité civile.

Les frais de publication dans différents annuaires ou répertoires professionnels nationaux avaient été soulevés. La commune a mis fin à ces dépenses dépourvues d'intérêt communal, à l'exception des versements réalisés au profit du répertoire national administratif édité par la caisse de solidarité des cadres administratifs et techniques de la police nationale pour un montant de 50 580 € sur la période 2013-2016. La commune a déclaré ne pas avoir payé de tels frais en 2017. La chambre souligne qu'il aura fallu qu'elle réitère son observation pour que la commune mette un terme à ces versements.

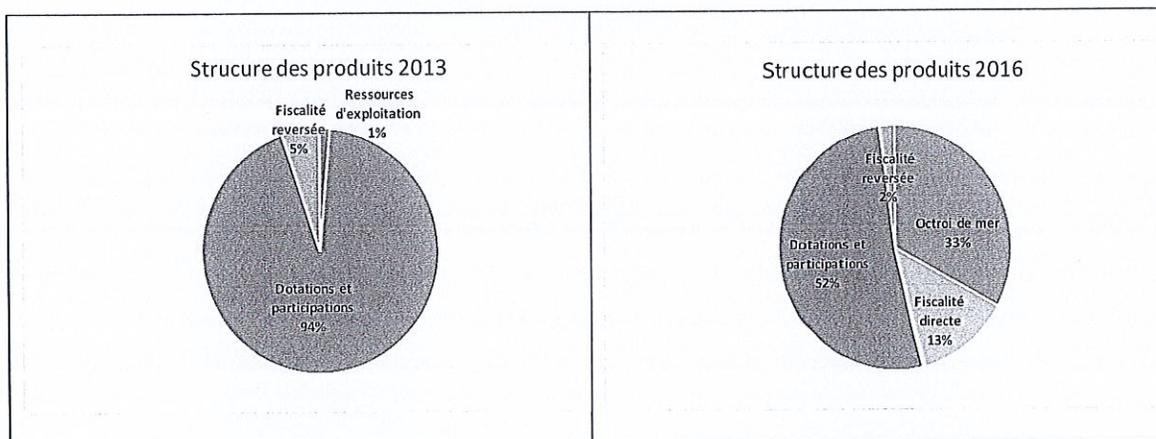
Les autres recommandations portant sur les documents budgétaires, la comptabilité, les immobilisations, les personnels non titulaires et la commande publique demeurent ; ces points seront développés ci-après dans les thématiques correspondantes.

I. L'INFORMATION FINANCIÈRE

A -La situation financière

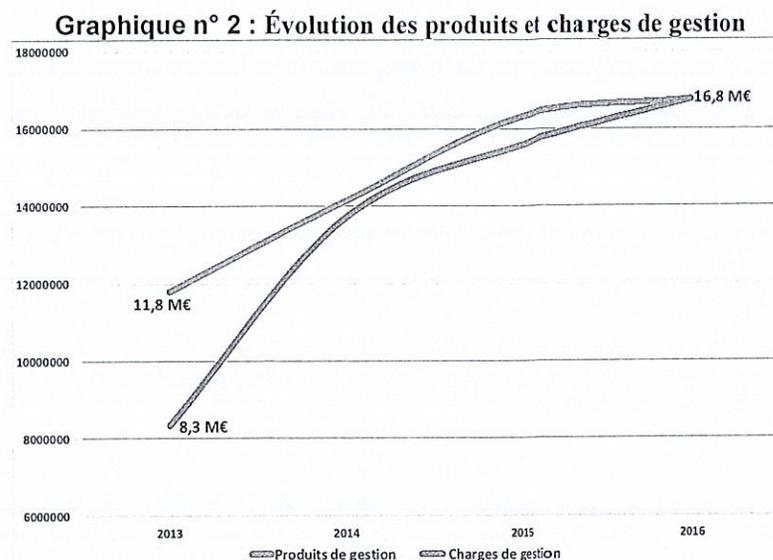
La période 2013 à 2016 est marquée par un bouleversement du modèle de financement des communes mahoraises. Leurs ressources, qui étaient composées presque exclusivement de dotations de l'État avant l'introduction de la fiscalité directe locale (FDL), le sont désormais pour une part bien moindre. Les produits issus de la FDL et du reversement d'une partie de l'octroi de mer sous forme de dotation globale garantie en représentent dorénavant près de la moitié.

Graphique n° 1 : Évolution de la structure des produits de la commune



Source : Chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion de la commune.

Cette modification s'est traduite par une augmentation des produits de gestion, immédiatement accompagnée d'une hausse des charges notamment celles de personnel avec la mise en place de la majoration de traitement appelée communément sur-rémunération ou « prime de vie chère », mais également celles des participations aux organismes extérieurs : le syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM) pour le traitement et la collecte des ordures ménagères à compter de 2014 ainsi que le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) à compter de 2015.



Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

Les recettes d'octroi de mer progressent de plus de 30 % en moyenne et atteignent 5,5 M€ en 2016. Elles constituent la seconde ressource de la commune après les dotations de l'État.

L'évolution des produits de la fiscalité directe a été erratique. En 2014, les bases prévisionnelles se sont avérées surévaluées ; l'État a garanti le produit prévisionnel annoncé soit une recette supplémentaire de 1 M€. Les fluctuations constatées sur les bases d'imposition en 2014 ont conduit la commune à augmenter les taux d'imposition de 113 % en 2015 puis, à les baisser de 35 % en 2016 pour les augmenter à nouveau en 2017. La dotation globale de fonctionnement revalorisée de 0,9 M€ en 2013 pour tenir compte de l'augmentation de la population est restée stable sur la période à hauteur de 3,5 M€.

Alors que la progression des produits se stabilise à compter de 2015, celles des charges se poursuit, aboutissant à une progression supérieure de ces derniers par rapport aux ressources. La commune ne parvient plus à dégager de recettes pour couvrir le remboursement des annuités de sa dette ; elle ne peut contribuer au financement de ses dépenses d'équipement.

Si le débat d'orientation budgétaire ne prévoyait pas d'augmenter la fiscalité, la commune a dû procéder à une hausse des taux en 2017 qui a permis de dégager 0,7 M€ de recettes nouvelles. Même en tenant compte de cette hausse, le ratio de rigidité des charges³ devrait dépasser les 67 % en 2017. Pour poursuivre sa politique d'investissement, la commune devra, en conséquence, dégager des marges de manœuvre en réalisant des économies sur la masse salariale et notamment les non titulaires, l'entretien de la voirie et des bâtiments.

La commune a réalisé 13 M€ de dépenses d'équipement sur la période 2013 à 2016 soit le niveau le plus faible des communes mahoraises, 486 € par habitant contre 1 051 € en moyenne pour les autres communes. Ces dépenses recouvrent pour 7 M€ des travaux se rapportant à la voirie et aux réseaux. Les financements propres disponibles, essentiellement des subventions d'équipement reçues, ont permis de couvrir ces dépenses à hauteur de 1,5 M€. Alors que le besoin de financement n'était que de 1,5 M€, la commune a emprunté 5 fois plus soit 8 M€ sans pour autant contribuer à la réalisation d'autres d'investissements. En agissant de la sorte, la commune a consommé une partie de sa capacité d'endettement sans pour autant réaliser plus d'investissements. Ainsi la commune n'a pu inscrire aucun des emprunts qu'elle avait sollicités en

³ Le ratio de rigidité des charges permet d'évaluer le poids relatif des dépenses incompressibles. Il exprime le rapport entre, d'une part, les charges de personnel, les contingents obligatoires et les intérêts de la dette et, d'autre part, les recettes réelles (encaissables).

2017. Enfin, les emprunts souscrits pèsent sur les charges de fonctionnement à hauteur de 150 000 € pour les intérêts et sur la section d'investissement à hauteur de 489 000 € pour le remboursement annuel de l'annuité en capital.

Sur les exercices 2014 et 2015, l'Agence française de développement (AFD) a octroyé à la commune deux prêts de 4 M€ représentant plus de deux années de dépenses d'équipement. La chambre constate que la commune a eu recours à l'emprunt au lieu d'optimiser le versement des subventions dont elle pouvait bénéficier. A titre d'illustration, en 2013, la commune a été bénéficiaire d'un financement de 125 000 € pour réaliser l'adressage des rues dans les villages de la commune. Ce financement n'a pas été utilisé par la commune et deviendra caduc en 2017. Le produit de la taxe d'habitation s'en trouve réduit.

Le budget primitif de l'exercice 2017 prévoyait une diminution de 10 % des dépenses de fonctionnement et de 5 % des recettes de fonctionnement. Ces diminutions résultaient du transfert de la collation scolaire au budget de la caisse des écoles. Pour les charges de personnel, la commune a inscrit 11 M€ soit une augmentation de 0,9 M€ par rapport à l'exécution 2016 justifiée notamment par la prise en compte de la majoration de traitement de 10 % versée aux agents titulaires au titre de l'année 2017 et au recrutement de 5 agents pour le projet de rénovation urbain. Enfin, il était prévu 10,5 M€ de dépenses d'investissement.

Selon le compte administratif provisoire de 2017, la capacité d'autofinancement (CAF) nette serait de 3,7 M€. Ce niveau s'expliquerait essentiellement, d'une part, par une diminution des charges et, d'autre part, par une augmentation des produits de gestion, le seul octroi de mer ayant rapporté 1,1 M€ de plus qu'en 2016. L'encaissement sur le budget principal de la participation à la restauration scolaire plutôt que sur celui la caisse des écoles comme initialement prévu pour 1,3 M€, un produit nouveau au titre de la taxe sur la publicité extérieure pour 249 976 € et l'annulation de mandats sur exercices antérieurs pour 289 516 € participe également à la restauration de ce résultat. Ce montant doit toutefois être corrigé des dépenses non mandatées pour 0,7 M€ au titre des cantines et pour 0,6 M€ au titre des participations dues au syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM) et au syndicat intercommunal d'eau et d'assainissement de Mayotte (SIEAM). Par ailleurs, la commune n'a toujours pas indiqué si elle avait régularisé les nombreuses demandes de paiement de divers fournisseurs dont elle avait fait état sans en préciser le montant, lesquelles n'avaient pas été prévues au budget primitif. En section d'investissement, les recettes sont faibles avec 1,3 M€ sur les 6,2 M€ prévus. De même, les dépenses ne sont réalisées qu'à hauteur de 19 %, soit 2 M€ alors que 10,7 M€ avaient été prévus. Sous ces réserves et celles de la fiabilité des informations budgétaires, le résultat pourrait connaître une amélioration.

B - Les marges de manœuvre

Des leviers d'actions pour optimiser l'information financière et les ressources existent : la fiabilité des comptes et la maîtrise des recettes et des charges en sont un exemple.

La fiabilité des comptes

Les dysfonctionnements relatifs à la qualité de l'information comptable relevés dans le précédent rapport de la chambre n'ont pas fait l'objet d'amélioration.

Les documents budgétaires sont incomplets notamment les annexes. Ainsi, ni le tableau des emplois ni les données se rapportant à la structure des effectifs, leur coût et leur évolution prévisionnelle devant respectivement figurer dans les documents budgétaires et accompagner le débat d'orientation budgétaire n'ont été renseignés convenablement, privant l'assemblée délibérante d'une information complète et précise, alors même que la commune compte plus de 460 agents.

L'adoption du tableau des effectifs au mois de décembre dernier devrait améliorer l'information du conseil municipal, sous réserve de son actualisation régulière. La chambre qui prend acte de cette décision rappelle à la commune qu'il lui appartient de fournir, à l'appui des documents budgétaires, les annexes obligatoires, notamment celles relatives aux effectifs, conformément aux dispositions de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

La commune ne procède pas au rattachement des charges et produits à l'exercice, même si une amélioration est constatée, les reports d'une année sur l'autre étant moindres. Aucune évolution ne pourra survenir sans l'instauration d'une comptabilité d'engagement rigoureuse. L'absence de règlement financier contribue à ce désordre.

S'agissant de l'état de l'actif, les immobilisations en cours ne sont pas, une fois achevées, transférées sur le compte définitif d'immobilisation. Le compte des travaux en cours passe de 23,3 M€ en 2013 à 29 M€ fin 2016. Y figurent 7,1 M€ d'installations, matériel et outillage techniques soit 24 % en valeur de ces opérations qui ne sont pas amortis en raison de leur absence d'intégration aux comptes d'immobilisations. Leur régularisation aura un impact sur le résultat comptable, actuellement surévalué en l'absence de dotations aux amortissements.

A compter de 2014, les travaux d'entretien et réparation sur les bâtiments et la voirie augmentent. Cette hausse ne traduit pas à proprement parler une progression de ce type de dépenses, mais le transfert de certaines dépenses d'investissement. Ce transfert a eu pour conséquence, au titre des exercices 2014 et 2015, de faire perdre à la commune le bénéfice de 400 000 € de recettes au titre du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). A compter de 2016, suite à une évolution de la réglementation, les travaux d'entretien courant imputés en section de fonctionnement pourront donner lieu à la récupération du FCTVA.

Le suivi des recettes

Des lacunes dans la gestion de ses recettes ont été constatées. Une gestion plus rigoureuse et plus dynamique de ces ressources participerait à en améliorer leur rendement.

Le fonds de soutien de l'État à la réforme des rythmes scolaires est versé depuis 2014, à toutes les communes pour les écoles maternelles et élémentaires ayant mis en œuvre la réforme et pour lesquelles les activités périscolaires sont organisées dans le cadre d'un projet éducatif territorial⁴. Elle consiste en une aide forfaitaire annuelle de 90 € par élève.

Tableau n° 2 : Versements du fonds de soutien

	2014	2015	2 016	2017
Avance	187 530	75 480	203 220	393 390
Solde		379 290	161 580	308 700
Rappel			540	
Total	187 530	454 770	365 340	702 090
Nb d'élèves en fonction des versements	6 298	2 640	5 145	
Nb déléves recensés par le rectorat	6 298	6 774	5 145	

Source : chambre régionale des comptes, d'après les comptes de gestion.

⁴ La commune a signé un projet éducatif territorial.

La commune s'est contentée d'encaisser les versements réalisés au titre du fonds de soutien sans procéder à des vérifications sur l'évolution du nombre d'élèves ou sur les montants versés. Sans tenir compte du versement réalisé en 2017, le manque est estimé à 372 060 € ; il ne tient pas compte d'une éventuelle évolution du nombre d'élèves. La diminution des effectifs, au regard de la démographie galopante, paraît surprenante. La commune qui a indiqué ne pas connaître les modalités de chiffrage de cette recette, ne l'avait pas inscrite à son budget 2017. La chambre invite la commune à demander le versement dû au titre du fonds de soutien.

Les actions de formation au profit des agents recrutés en contrat aidé constituent une obligation pour les collectivités territoriales. Elles donnent lieu à une prise en charge par l'État. Entre 2013 et 2016, la commune a réalisé 1,4 M€ de dépenses. Même si elle a bien inscrit les remboursements attendus dans ses documents budgétaires prévisionnels, ceux-ci n'ont été que partiellement réalisés.

Le remboursement au titre des emplois aidés intervient globalement, sans que soit précisé le détail entre la rémunération et la formation. La transmission détaillée réalisée par l'agence des services de paiement (ASP) pour les exercices 2016 et 2017 fait ressortir 139 725 € de remboursements au titre de la formation dont 92 205 € pour 2016 alors que le montant payé par la commune pour la formation des emplois aidés en 2016 a été de 481 573 €. Le manque de suivi des recettes se rapportant aux remboursements des charges consacrées à la formation des emplois aidés aura entraîné une perte de quasiment 400 000 € pour la commune. La chambre rappelle à la commune que le centre de gestion et le centre national de la fonction publique territoriale sont en mesure d'assurer ces formations.

De manière plus générale, la plupart des recettes de fonctionnement sont constatées tardivement par la commune. En 2016, près de 81 % des recettes ont été constatées sur le dernier trimestre. En 2017, l'état de consommation des crédits arrêté fin octobre fait ressortir que seuls 57 % des recettes de fonctionnement prévues au budget primitif avaient fait l'objet d'un titre de recettes. Lorsque les titres sont émis par la commune, ils ne précisent pas les modalités de liquidation de la créance et les pièces justificatives permettant à l'ordonnateur comme au comptable d'exercer les contrôles qui leur incombent ne sont pas jointes. Identifier et recenser les différentes ressources dont elle peut être bénéficiaire, s'assurer de leur exacte liquidation et procéder à l'émission régulière des titres de recettes constituent des axes d'amélioration de leur rendement.

Les loyers sur les biens du domaine privé de la commune, ou les redevances résultant d'une convention d'occupation du domaine public, produisent des recettes complémentaires dont l'enjeu ne doit pas être négligé. Alors que ces baux ou conventions passés par la commune sont peu nombreux, la commune n'est plus en leur possession de sorte qu'elle attend le versement de son locataire pour émettre le titre de recettes, soit qu'elle ne titre pas les recettes, s'exposant à un risque de prescription. La chambre invite la commune à assurer un suivi régulier des recettes générées par ses immeubles, la correcte imputation de ses actifs et leur amortissement.

Le suivi des charges

La commune ne veille pas à ses intérêts. Le transfert des personnels municipaux chargés de la collecte des ordures ménagères au syndicat intercommunal d'élimination et de valorisation des déchets de Mayotte (SIDEVAM 976) n'a pas fait l'objet d'une mise en œuvre rapide et régulière. Alors qu'il devait intervenir en septembre 2014, ce transfert n'a été effectif qu'en mars 2016. La commune a continué de rémunérer les agents « pour le compte du syndicat ».

Si la commune a obtenu le remboursement des salaires versés d'octobre 2014 à mars 2016 aux 29 agents concernés, soit un montant de 1 661 919 €, la chambre observe que ce montant comprend le supplément familial de traitement versé aux agents, soit un montant estimé à 150 000 €, sans déduction des compensations dont elle a bénéficié à ce titre. Par ailleurs, le cas de cinq agents qui ont refusé leur transfert est caractéristique des dysfonctionnements en matière de

gestion des contentieux. En avril et juillet⁵, ces agents ont été payés par le SIDEVAM 976. À compter du mois d'août, ces agents n'ayant pas assuré leur service, le syndicat a cessé de les payer. Les intéressés ont obtenu du juge des référés la condamnation de la commune à leur payer, à titre de provisions, les salaires des mois d'avril à août 2016, celle-ci ne s'étant pas défendue en dépit des mises en demeure adressées par le tribunal. La commune n'ayant, en outre, pas fait appel des ordonnances, les agents ont obtenu le mandatement d'office par le préfet d'une somme globale de 31 368 €⁶, la commune n'ayant pas excipé l'absence de service fait pour contester cette procédure. La commune a de nouveau été condamnée en référé à payer à titre de provision la rémunération de cinq agents pour la période de septembre 2016 à novembre 2017.

La chambre, après avoir constaté l'inertie de la commune à défendre ses intérêts face au syndicat susmentionné, et de manière générale devant les tribunaux, qui ont prononcé plusieurs condamnations à son encontre faute de défense, alors même que le maire dispose d'une délégation du conseil municipal pour ester en justice au nom de la commune et que la collectivité dispose d'une convention d'assistance juridique et de représentation en justice, prend acte de la décision récente du maire de faire appel des ordonnances du 21 novembre 2017.

La commune souhaite demander le remboursement des rémunérations de ces agents au SIDEVAM 976, ce qui ne paraît pas envisageable puisque ces agents n'avaient pas rejoint leur poste au syndicat. Le syndicat a indiqué qu'il demanderait le remboursement des montants perçus par la commune au titre du fonds de compensation du supplément familial de traitement pour les agents qui avaient été transférés dans ses services. La chambre invite les parties à se rapprocher pour régler l'ensemble des désordres juridiques et techniques résultant des difficultés de transfert du personnel.

C - Les fragilités

Elles concernent la gestion des ressources humaines, les relations avec les associations et l'encaissement de recettes par le biais d'une régie.

1 - Les ressources humaines

Le recours aux agents non titulaires

Malgré les précédentes recommandations de la chambre, la proportion d'agents non titulaires n'a pas été réduite. Elle a été au contraire accentuée notamment pour les agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM) dont le nombre a été triplé passant de 7 à 22.

Sur la période de contrôle, la commune a accentué son recours aux agents non titulaires et aux emplois aidés qui représentent désormais plus des trois quarts des agents. Dans les deux cas, le recours ne doit donc pas conduire à remplacer du personnel ; il ne peut viser à pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale permanente de la collectivité. La chambre rappelle que les emplois aidés doivent être conclus pour permettre le développement d'activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits.

⁵ En mai et juin ces agents étaient en grève.

⁶ Arrêtés de mandatement du 8 août 2017.

Tableau n° 3 : Évolution en nombre des agents par statut

Statut	2015				2016												2017												2018
	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1
TITULAIRE	148	147	149	149	149	149	149	120	120	124	123	124	123	123	123	124	124	116	109	108	110	112	112	112	112	112	117	114	
NON TITULAIRE	77	83	84	87	91	93	95	92	93	96	94	98	99	99	101	98	107	107	108	110	108	114	82	77	74	66	74	78	
EMPLOI AIDE	237	259	249	251	228	210	169	205	200	202	233	252	272	247	248	234	258	267	255	273	331	252	297	277	282	254	242	228	258
Total	462	489	482	487	468	452	413	417	413	422	450	474	494	469	472	455	489	498	489	492	547	476	491	466	468	431	428	420	461

Source : fichier de paye.

La commune a reconnu que ces recrutements ont été réalisés pour certains sur des emplois existants, la plupart des contractuels ayant été affectés dans les écoles maternelles pour assurer les fonctions d'agent territorial spécialisé des écoles maternelles.

Les missions confiées par la commune aux agents contractuels comme aux agents recrutés sous contrat subventionné ne relèvent par des catégories d'emplois prévus par la réglementation.

Cette situation, qui s'affranchit le plus souvent des règles en matière de recrutement d'agents contractuels et permet de contourner les dispositions statutaires, n'est pas sans risque contentieux. Elle est susceptible de susciter des demandes de titularisations des agents contractuels alors que le plan de titularisation mis en place par la commune en 2013 vient de prendre fin.

Par ailleurs, les collectivités sont assujetties aux mêmes règles d'indemnisation chômage que les employeurs du secteur privé pour leurs personnels non titulaires et emplois aidés. Pour minimiser l'impact budgétaire de cette indemnisation, le code général de la sécurité sociale permet aux employeurs publics d'adhérer au régime d'assurance chômage. La commune a assuré elle-même les risques liés au paiement de ces indemnités. Invitée, compte tenu du nombre d'agents non titulaires, d'emplois aidés et des risques encourus, à engager une réflexion sur l'intérêt d'adhérer ou non à ce dispositif, dont le coût était estimé à 280 000 € par an, elle aurait, selon le maire, souscrit un contrat à compter du mois de novembre 2017. La chambre souligne que cette adhésion ne s'est pas traduite depuis dans les bulletins de paye, les charges correspondantes n'y sont pas mentionnées.

Le recours aux agents non titulaires nécessite la création des emplois correspondants et la suppression corrélative des emplois de titulaires. Selon la chambre, le non-respect de ces obligations est révélateur d'absence de réel suivi des emplois.

L'officier d'état-civil

Depuis 2013, la commune n'a pas pris en compte la fin de la mise à disposition à titre gratuit de l'agent exerçant les fonctions d'officier d'état civil par le département. En conséquence, tous les actes signés postérieurement à cette fin de mise à disposition pourraient être reconnus irréguliers et la commune s'expose à devoir rembourser la rémunération versée par le département à cet agent, soit un coût de 117 000 € sans tenir compte de 2017.

En outre, la commune n'a pas saisi le département pour que ce dernier initie une procédure disciplinaire à l'encontre de l'agent auquel les fonctions d'officier d'état civil avaient été déléguées ni procédé à sa suspension alors qu'il a été mis en examen et renvoyé devant le tribunal correctionnel des chefs de complicité d'atteinte à la sincérité d'un scrutin, complicité de falsification et d'usage de documents administratifs falsifiés au motif qu'il aurait réalisé de fausses procurations lors des élections municipales de la commune de Mtsangamouji. Cet agent, qui a été condamné pour les faits reprochés en novembre 2017, aurait quitté la mairie de Koungou le 1^{er} décembre 2017.

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 enfants⁷ dont ils assument la charge effective et permanente⁸. 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 7 % des charges brutes de personnel de la commune en 2016, soit 707 462 € dont 157 625 € pour les agents non titulaires. Le service gestionnaire des ressources humaines est chargé de s'assurer que les versements effectués au titre du supplément familial de traitement respectent l'ensemble des conditions d'ouverture du droit et que les justifications nécessaires sont produites⁹.

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. La compensation perçue permet à la collectivité de couvrir quasiment le montant versé au titre du supplément familial aux agents titulaires.

Tableau n° 4 : Taux de compensation perçu

Année	Rémunération	Coef. de compensation	Part contributive	SFT Déclaré	Compensation perçue	Taux de compensation
2015	1 924 918	1,41%	27 141,34	661 143	- 634 001,66	96%
2014	1 589 011	1,44%	22 881,76	634 668	- 611 786,24	96%
2013	1 149 233	1,47%	16 893,73	583 438	- 566 544,27	97%

Source : chambre régionale des comptes, d'après déclarations et CDC.

Par ailleurs, la commune se distingue des autres collectivités territoriales mahoraises par le niveau de la compensation perçue. Alors qu'il est en moyenne de 2 278 € par agent et par an, il est de 4 284 € pour la commune soit un peu moins du double.

Les dossiers d'une quinzaine d'agents percevant les montants les plus élevés au titre du supplément familial de traitement 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 justifiant le versement de cette prestation, attestations de la caisse d'allocations familiales, actes de naissance, certificats de scolarité pour les enfants de plus de seize ans, ne figurent pas systématiquement dans les dossiers individuels des agents concernés. Il est impossible de connaître le nombre effectif d'enfants ouvrant droit à cette prestation. La commune ne procède pas à des contrôles permettant de s'assurer que les droits au versement du supplément sont toujours valides.

⁷ Enfant de moins de 16 ans et enfants de 16 à 20 ans qui perçoivent une rémunération mensuelle inférieure à un plafond fixé en référence au SMIC.

⁸ La notion d'enfant à charge est celle retenue pour l'ouverture des droits aux prestations familiales.

⁹ Tels les attestations de la caisse d'allocations familiales, les certificats de scolarité ou les contrats d'apprentissage.

Exemple d'un agent bénéficiant d'un montant élevé de SFT

Un agent ayant déclaré 15 enfants à charge a perçu 1 753 € de SFT pour un traitement indiciaire mensuel de 1 504 €. L'attestation des droits aux allocations familiales ne figure au dossier que pour quatre enfants. Les justificatifs sont anciens voire expirés quand il ne s'agit pas de duplicata. Pour trois autres enfants, il n'y a pas d'actes de naissance. De même pour cinq enfants l'attestation de non-perception par la mère ne figure pas. Seul un certificat de scolarité est joint. Deux enfants sont comptés deux fois avec des mères différentes. Si les droits avaient été correctement liquidés, le versement aurait dû être limité à 312 €, montant correspondant aux seuls quatre enfants pour lesquels la justification des droits aux allocations familiales a été fournie. Le trop versé est donc de 1 431 € par mois soit plus de 17 000 € pour une année.

Des constats similaires ont été réalisés sur les autres dossiers consultés. Les indus pourraient être estimés à 300 000 € sur la base de la moyenne constatée dans les autres communes mahoraises.

Des versements sont réalisés au vu d'attestations de la caisse d'allocations familiales établies au nom de la mère ou de caisses d'allocations familiales métropolitaines ne justifiant pas de la prise en charge effective des enfants par l'agent de la commune. D'autres attestations font ressortir la prise en compte des enfants des mères étrangères par des épouses mahoraises. Les autres justificatifs sont souvent tardifs, incomplets et pas toujours datés. La prise en charge effective des enfants pour lesquels les agents de la commune bénéficient du versement du supplément familial est fragile et aléatoire. La commune n'a pas transmis d'éléments constatant la suspension effective de la prestation pour les dossiers incomplets.

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. Elle recommande à la commune de faire compléter chaque année aux agents de la commune 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 devrait être suspendu jusqu'à la régularisation du dossier. Le service des ressources humaines dispose des moyens lui permettant de mettre en place un contrôle limité aux dossiers présentant un enjeu. Ils concernent moins de 100 agents. Si la commune s'est engagée à mettre en place un contrôle effectif, la chambre souligne que cet engagement ne s'est pas traduit par des mesures concrètes en dépit de l'absence de difficulté technique pour opérer les contrôles relevant de sa responsabilité. Elle l'invite à recouvrer sur les 2 dernières années les indus de traitement.

Les déclarations réalisées pour le fonds de compensation et compensations perçues sont retracées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 5 : Calcul du fonds de compensation

	2013	2014	2015	Evol	2016
Nombre agents titulaires	135	148	150	10%	151
Rémunération déclarée (a)	1 149 233	1 589 011	1 924 918	40%	2 671 066
Coefficient de compensation (b)	1,47%	1,44%	1,41%	-4%	1,41%
Part contributive (a)x(b)= c	16 894	22 882	27 141	38%	37 662
Sft déclaré (d)	583 438	634 668	661 143	12%	549 837
Compensation versée = c - b	- 566 544	- 611 786	- 634 002	11%	- 512 175
Année de versement	2015	2016	2017		2018
Proportion SFT (d)/rémunération (a)	51%	40%	34%		21%

Source : chambre régionale des comptes, d'après déclarations de la commune au FNCSFT.

Le coefficient de compensation arrêté par le fonds traduit la proportion moyenne nationale représentée par le SFT versé aux agents titulaires par rapport au montant de la rémunération qui leur est versée soit 1,41 % en 2015, alors que cette proportion pour la commune de Koungou est de 34 % soit 24 fois la moyenne nationale. Si le montant déclaré au titre du SFT correspond avec celui figurant dans les comptes de la commune, celui de la rémunération est moindre que celui qui ressort du compte administratif. Le montant déclaré au titre de la rémunération a été sous-évalué de 3 M€ de 2013 à 2015, ce qui a majoré la compensation obtenue d'un montant estimé à 50 000 € sur la période 2013 à 2016.

A compter de 2017, la charge résultant du versement du supplément familial de traitement devrait s'accroître pour la commune. Le nombre d'agents non titulaires pour lesquels la commune ne bénéficie pas de compensation s'est accru. Le montant de la compensation perçue pour les agents titulaires devrait sensiblement diminuer, notamment en raison du transfert des personnels au SIDEVAM.

Tous ces éléments contribuent à renforcer la nécessité de mettre en place, en liaison avec la caisse d'allocations familiales et les services de la DDFiP, un contrôle effectif et rigoureux du versement du supplément familial de traitement.

2 - Les relations avec les associations

La commune a versé 0,8 M€ de subventions aux associations sur la période 2014 à 2016. L'association ayant bénéficié de la plus forte subvention est l'amicale des usagers de la bibliothèque soit 309 950 €. Les relations de la commune avec cette association ont fait ressortir certaines anomalies et risques contentieux que l'on peut retrouver dans une demi-douzaine d'autres associations subventionnées par la commune qui présentent les mêmes caractéristiques de dépendance vis-à-vis de la commune.

L'amicale des usagers de la bibliothèque, dont le siège est situé au sein des locaux de la commune, a été créée en 2012. Son objet social prévoit, l'organisation de manifestations culturelles axées sur le livre, de façon générale, la promotion de toute activité liée à la promotion du livre et de la lecture. Cette association est présidée par la bibliothécaire de la commune et les membres du conseil d'administration sont exclusivement des agents de la commune. Elle n'a aucun adhérent hormis les agents de la commune.

Son activité quasi exclusive est l'organisation du festival de Koungou, c'est à dire un évènement musical. L'organisation du festival comporte des risques contentieux pour la collectivité au regard de ses relations avec l'association.

Elle la réalise largement avec les moyens humains et matériels de la commune. La collectivité a passé une convention avec l'association pour la réalisation de cette prestation. Les comptes rendus financiers produits ne répondent pas aux obligations réglementaires. La chambre rappelle que, lorsque la subvention est supérieure à 75 000 € ou représente plus de 50 % du produit figurant à son compte de résultat, l'association doit transmettre à la collectivité ses comptes certifiés conformes par son président ou par un commissaire aux comptes s'il en a été nommé un, conformément aux dispositions des articles L. 2313-1-1 et R. 3313-6 du code général des collectivités territoriales. Ces comptes doivent en outre être conformes au plan comptable associatif.

Certaines dépenses réalisées par l'association tels les achats de matériels pour la bibliothèque, des frais de réception ou d'inauguration d'événements communaux relèvent de la commune et inversement les comptes de la commune ont fait ressortir 153 914 € de dépenses se rapportant à l'organisation du festival. Au titre des recettes de l'association figurent 20 800 € d'achats d'encarts dans l'agenda de la mairie en 2016, correspondant à un partenariat avec certaines entreprises dans l'organisation du festival. Pour la réalisation de cet agenda, la commune a versé 57 100 € en 2015 et 2016 aux éditions du Baobab. Le contrat prévoit que la réalisation de l'agenda comprend la saisie des textes transmis par la commune, l'insertion des photos, cartes et plans, numéros de téléphone utiles.

Ni le bon de commande, ni la facture ne font ressortir l'insertion de pages à caractère publicitaire au sein du document, alors que de telles pages y figurent. Le contrat conclu avec la société ne lui confie donc ni la prospection des annonceurs ni la mise en page d'encarts publicitaires et leur facturation aux annonceurs. La rémunération de certaines de ces pages a été versée à l'association de la bibliothèque.

La subvention de 144 950 € versée à cette association en 2014 a fait l'objet d'une annulation du tribunal administratif en 2016 au motif de l'insuffisance d'informations disponibles sur la réalité des projets de l'association et de l'existence d'un conflit d'intérêts dès lors que le maire a participé au vote. La chambre observe que la commune a tardé à tirer les conséquences de cette annulation, et notamment de sa motivation concernant les élus intéressés.

Créée à l'initiative de la commune, présidée par un agent de la commune, avec un conseil d'administration composé exclusivement de fonctionnaires municipaux, l'association, qui a au demeurant son siège social dans les locaux de la mairie, a fonctionné grâce quasiment aux seules subventions de la ville sans jamais appeler de cotisation auprès de ses membres. Elle a bénéficié, sans que la convention passée avec la commune le précise, de la disposition d'équipements municipaux et du concours d'employés de la ville. Sans aucune autonomie réelle de décision et de moyens, l'association a géré une mission de service public et pourrait être considérée comme transparente, les fonds manipulés conservant alors leur caractère de deniers publics. Invitée à engager rapidement une réflexion sur les modalités d'organisation de son festival, le rôle de l'association dans cette manifestation, et les relations avec cette association, la commune a fait le choix de confier en 2017 l'organisation de la manifestation à un prestataire sur la base d'un contrat.

La chambre prend acte de l'engagement de la commune à ne plus subventionner les associations dont les conseils d'administration sont composés essentiellement d'élus ou d'agents municipaux.

3 - La régie de recettes

L'encaissement des recettes par les régisseurs constitue une dérogation aux dispositions relatives à la gestion budgétaire et comptable publique qui confie au seul comptable public le recouvrement des recettes que les collectivités sont habilitées à percevoir. Si la création d'une régie est soumise à l'avis conforme du comptable public, son organisation et le suivi de son fonctionnement, restent du ressort de l'ordonnateur. Pour garantir les fonds qui sont confiés au

régisseur, lequel en est personnellement et pécuniairement responsable, l'acte constitutif de la régie doit énoncer expressément si le régisseur est astreint à constituer un cautionnement ou s'il en est dispensé. Le cautionnement est un mécanisme qui garantit la collectivité en cas de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire du régisseur.

L'organisation et le contrôle du fonctionnement de l'unique régie de la commune, chargée de l'encaissement des collations scolaires, ont été défectueux. La régie installée dans un lieu insuffisamment sécurisé n'était pas tenue par le régisseur en titre mais par sa suppléante et un agent non habilité. Le versement des encaissements à la trésorerie n'a pas été réalisé périodiquement à la trésorerie conformément au plafond prévu. Une somme en numéraire de 85 800 € et des tickets d'une valeur globale de 14 850 € de tickets ont été volés en 2016 soit plus de 100 000 €. Aucun cautionnement n'ayant été constitué par le régisseur, la commune a assumé cette perte. Le transfert de la régie au budget de la caisse des écoles à compter de 2017 n'a pas été réalisé. La chambre invite la commune à mettre l'organisation et le fonctionnement de la régie de recettes des collations scolaires en conformité avec les articles R. 1617-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

II. LA COMMANDE PUBLIQUE

Dans le domaine des marchés publics, aucune amélioration notable n'a été enregistrée depuis le dernier rapport d'observations de la chambre.

A - Les principes fondamentaux

Pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, les collectivités territoriales doivent conclure des marchés publics, c'est-à-dire des contrats à titre onéreux avec une ou plusieurs entreprises. Les procédures sont strictement encadrées, et doivent obéir à trois grands principes : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures¹⁰.

La commune ne comprend ni service dédié à la commande publique, ni agent affecté spécifiquement à cette fonction alors même que des agents ont suivi des formations entre 2015 et 2017 auprès du centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pour une durée globale de 16 jours. La chambre observe que l'effort en matière de formation est faible.

Les travaux, fournitures et services sont commandés directement par chacun des services concernés en l'absence de tout guide interne pour aider à la préparation et au suivi des procédures, et de nomenclature fournitures et services permettant d'assurer un suivi des seuils qui conditionnent les règles de publicité et de concurrence à mettre en œuvre. Bien qu'une application d'aide à la rédaction, à la passation, et au suivi technique et financier des marchés publics ait été acquise et fasse l'objet d'un contrat de maintenance, cet outil n'est pas utilisé.

Une commission d'appel d'offres, compétente notamment pour attribuer les marchés formalisés d'un montant supérieur au seuil communautaire, doit être instituée. Celle de la commune ne l'a pas été régulièrement, un seul suppléant ayant été initialement élu au lieu de cinq. La sécurité juridique des marchés passés par la commune en a été fragilisée, d'autant plus que parfois des membres du conseil municipal n'appartenant pas à cette commission ont participé à ses travaux. Ce n'est que fin décembre 2017 que la commune a corrigé cette anomalie suite au contrôle de la chambre ; elle a désigné les quatre membres suppléants manquants. Pour les marchés à procédure adaptée, c'est-à-dire, ceux d'un montant inférieur au seuil communautaire, une

¹⁰ L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et ses décrets d'application n° 2016-360 (marchés publics) à compter du 1^{er} avril 2016 et le code des marchés publics avant cette date.

commission spécifique peut être instaurée et rendre un avis préalable à leur attribution. Ce type de commission n'a pas été mis en place.

Le nombre de marchés conclus au cours de la période contrôlée est anormalement faible pour une commune de cette taille, puisque seules 27 opérations ont fait l'objet de marchés publics entre 2013 et 2016. Plus de 70 % d'entre elles concernent des travaux, pour la passation desquels la commune se repose presque intégralement sur son maître d'œuvre. Celui-ci a reçu en effet une très large délégation, puisqu'outre les missions usuelles de préparation des pièces de la consultation, d'examen des candidatures et d'analyse des offres, il est également chargé de préparer la publicité, transmettre le dossier de consultation aux entreprises, réceptionner les plis, demander les compléments et les justificatifs nécessaires aux entreprises candidates, préparer les courriers d'information aux non retenus et le rapport de présentation à transmettre au contrôle de légalité. La commune, qui s'est dessaisie ainsi presque complètement de ses compétences en matière de passation des marchés publics de travaux, n'assume au surplus, aucun contrôle sur la qualité des procédures mises en œuvre par le maître d'œuvre.

La réglementation applicable aux marchés publics fixe des seuils au-delà desquels publicité et mise en concurrence sont obligatoires. La commune est tenue de procéder à des mises en concurrence dès lors que le seuil de 25 000 € HT est atteint¹¹. Entre 2013 et 2016, le montant moyen annuel des achats effectués par la commune s'est élevé à près de 8 M€. Environ 65 % de ces dépenses ont été effectuées en dehors de la passation de tout marché. Entre 2013 et 2016, sur un total de 5 653 mandats émis pour des achats, 4 744, soit 84 % d'entre eux, correspondent à des achats sur simple devis dont la commune n'a pas été en mesure de justifier la mise en concurrence.

L'absence de mise en concurrence est généralisée ; elle est le mode de fonctionnement habituel de la collectivité. Des entreprises se sont vues confier, en l'absence de toute mise en concurrence, des marchés d'un montant annuel supérieur soit au seuil de dispense de mise en concurrence, soit au seuil de publicité obligatoire, soit dans certains cas, au seuil des procédures formalisées. C'est le cas de cinq sociétés dont les domaines d'activité sont indiqués ci-dessous ; deux d'entre elles ont réalisé pour plus d'1,5 M€ de travaux sur la période 2013-2016 sans aucune mise en concurrence :

Tableau n° 6 : Montant des prestations réalisées sans marché par une même et seule entreprise dans un secteur donné

	Secteur d'activité	2013	2014	2015	2016
Entreprise A	Maçonnerie, terrassements		532 492 €	675 670 €	386 886 €
Entreprise B	Collecte des déchets	167 872 €	321 156 €	210 682 €	268 742 €
Entreprise C	Eaux usées	108 207 €	535 861 €	655 155 €	329 781 €
Entreprise D	Location maintenance de copieurs	26 028 €	25 857 €	77 738 €	152 513 €
Entreprise E	Fourniture de matériels informatiques	19 317 €	44 852 €	250 168 €	160 366 €

Commandes supérieures au seuil formalisé

Commandes supérieures au seuil de publicité obligatoire

Source : chambre régionale des comptes, d'après les pièces comptables de la commune.

¹¹ Article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 et articles 25 et suivants du décret n° 2016-360 du 30 mars 2016.

Selon la collectivité, elle aurait mis en place des procédures spécifiques au-dessus d'un seuil de 7 000 euros, ses services demandant trois devis en-dessous. La chambre souligne que la collectivité, comme dans une majorité de ses réponses aux observations, n'a pas été en mesure d'en justifier.

C'est également le cas pour la maîtrise d'œuvre, qui n'est pas une prestation exclue du champ de la concurrence. La commune n'a pas procédé à une mise en concurrence pour retenir les maîtres d'œuvre chargés de l'assister pour les travaux qu'elle réalise. Les cabinets ETG et ETIC se sont vus confier en avril 2014 et en avril 2015, sans aucune consultation, des conventions de maîtrise d'œuvre portant respectivement sur l'aménagement des voiries communales et des dépendances pour un montant de 150 000 € et l'aménagement et la sécurisation du front de mer des villages pour 88 600 €.

A l'exception des collations scolaires, et pour 2016, du mobilier scolaire, la commune ne dispose pas de marchés pour couvrir ses besoins récurrents. La règle de computation des seuils n'est pas appliquée. La commune ne réalise aucun recensement annuel, ou a fortiori pluriannuel, de ses besoins. Ainsi, si chaque facture correspondant à un besoin récurrent semble être de faible montant, la globalisation des factures sur une même année civile la conduit à dépasser soit le seuil de mise en concurrence soit, dans deux cas, le seuil des procédures formalisées s'élevant à ce jour à 209 000 € HT, comme retracé dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 7 : Besoins récurrents dont l'achat est fractionné

	Nombre de fournisseurs	2013	2014	2015	2016	Montant global sur 4 ans
Curage de caniveaux et réseaux	28	435 653 €	403 265 €	294 820 €	224 148 €	1 357 886 €
Formation CUI	5	245 880 €	234 882 €	308 988 €	475 400 €	1 265 150 €
Location de bennes et ramassage des ordures ménagères	8	177 955 €	138 666 €	93 790 €	111 010 €	521 421 €
Fourniture de matériels informatiques	15	19 317 €	44 852 €	250 168 €	160 366 €	474 702 €
Location maintenance de copieurs	1	26 028 €	25 857 €	77 738 €	152 513 €	282 136 €
Téléphonie (fixe, mobile, internet)	4	50 979 €	54 384 €	57 223 €	70 100 €	232 686 €
Location d'écrans à LED pour l'affichage municipal	1	- €	44 150 €	23 176 €	48 218 €	115 544 €
Acquisition et maintenance de climatiseurs	6	6 416 €	- €	46 694 €	39 869 €	92 979 €

Source : chambre régionale des comptes, d'après le tableau des mandats.

Compte tenu du montant des prestations réalisées, la commune aurait dû recourir à des procédures de marchés pour le curage des caniveaux et réseaux, la formation au bénéfice des CUI, la location de benne et le ramassage des ordures ménagères, l'achat de matériel informatique, la location et la maintenance de copieurs, la téléphonie, la location d'écrans LED pour l'affichage municipal, l'acquisition et la maintenance de climatiseurs.

La chambre constate également des fractionnements sur les achats ponctuels tels les achats de véhicules réalisés par la commune. La proximité du seuil de 90 000 € HT, qui n'est que ponctuellement dépassé, pourrait laisser supposer que le découpage de ces achats ponctuels poursuit l'objectif de rester en dessous du seuil à partir duquel la publicité est obligatoire et réglementée.

L'absence de mise en concurrence, le non-respect des seuils de procédure et de publicité et le fractionnement irrégulier des achats constituent des atteintes graves aux principes fondamentaux ayant pour objet de garantir la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures. La responsabilité de la collectivité pourrait être engagée. Aussi, la chambre invite la commune à généraliser le recours aux marchés publics pour satisfaire l'ensemble de ses besoins en travaux, fournitures et prestations, conformément aux dispositions de l'article 42 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés

publics et des articles 25 et suivants de son décret d'application n° 2016-360 du 30 mars 2016. A cette fin, elle lui recommande de mettre rapidement en place un service des marchés publics capable de recenser l'ensemble des besoins, de computer les seuils, de conduire les procédures et d'en suivre l'exécution administrative et financière. La chambre rappelle que le respect des procédures de marchés participe également à l'optimisation des ressources de la collectivité.

B - Les procédures

Les quelques procédures de marchés publics mises en œuvre par la commune sont entachées le plus souvent de nombreuses imperfections, voire d'irrégularités touchant les modalités de publicité, de sélection des lauréats ou de paiement des prestations.

La publicité a pour objet d'informer les acteurs économiques d'un secteur donné du lancement d'une procédure d'achat et de susciter leur concurrence afin d'accroître les chances d'obtenir l'offre économiquement la plus avantageuse. Pour être efficace, elle suppose de donner suffisamment d'audience à cette information et de laisser aux opérateurs économiques intéressés un délai suffisant pour concevoir et présenter une offre. En procédure adaptée, les délais de publicité ne sont pas règlementés. S'ils sont laissés à la libre appréciation des collectivités publiques, ils doivent tenir compte notamment du montant et de l'objet du marché¹².

Toutes les procédures examinées présentent comme caractéristique commune un délai de publicité particulièrement court. A titre d'exemple, il s'est élevé à 12 jours pour un marché de travaux d'aménagement de la voirie communale estimés à plus d'un million d'euros, 16 jours pour le marché de rénovation des écoles de Koropa estimé à 750 000 €.

Par ailleurs, la publicité de certaines consultations a été confidentielle. Ainsi en est-il, pour le marché d'aménagement de la voirie communale et de ses dépendances du lot « construction d'un faré sur la plage de Koungou », qui après avoir été déclaré sans suite après attribution en raison de modifications apportées au cahier des charges, a été relancé en procédant à un simple affichage en mairie pendant une durée de 7 jours.

La chambre observe que des délais trop courts ou une diffusion trop confidentielle ne permettent pas de regarder l'achat comme effectué dans des conditions satisfaisantes au regard des principes de la commande publique, les conditions d'une réelle mise en concurrence entre prestataires potentiels n'étant pas réunies. Une publicité systématique pour toute commande d'un montant supérieur à 25 000 € dans un journal d'annonces local avec des délais d'un minimum de 21 jours laissés aux entreprises pour soumissionner, sauf circonstances exceptionnelles légitimes, permettrait de respecter ce principe.

Le processus de sélection des entreprises comporte nécessairement deux étapes, d'abord la sélection des candidatures, qui consiste à apprécier, de manière globale, les capacités professionnelles, techniques, et financières des entreprises soumissionnaires, et ensuite la sélection des offres, qui consiste en l'analyse des propositions au regard du cahier des charges, selon des critères de jugement annoncés dans l'avis d'appel public à la concurrence et le règlement de la consultation. Cette règle dissociant les critères de sélection des candidatures de la sélection des offres n'est respectée ni par le bureau d'études maître d'œuvre, ni par la commune. La commune fait figurer les moyens mobilisables sur le chantier dans les critères de sélection des candidatures alors qu'ils relèvent de la valeur technique de l'offre. Lors de la consultation pour la rénovation des deux écoles Koropa, le cabinet a éliminé sept candidatures au motif qu'elles ne disposaient pas d'un contrat d'assurance couvrant la responsabilité décennale. Selon le bureau d'étude, une circulaire de décembre 2012 du préfet rappelle l'obligation pour les constructeurs de couvrir leur responsabilité décennale. Elle a été étendue à Mayotte depuis le 1^{er} janvier de l'année précitée.

¹² Un délai de 16 jours pour un marché de 160 000 € HT a été jugé trop court (CE, 5 août 2009, Région Centre, n° 307117).

L'interprétation de cette circulaire par le cabinet est erronée ; la chambre réaffirme que cette obligation ne peut être exigée que du seul candidat pressenti pour être le lauréat de la consultation. Au demeurant le traitement des candidats n'a pas été équitable, la commune se satisfaisant de l'engagement de l'un à produire cette attestation s'il était attributaire du marché.

Lorsqu'une collectivité souhaite limiter le nombre de candidats admis à présenter une offre, les critères permettant de choisir les entreprises doivent être annoncés dans l'avis d'appel public à la concurrence. L'utilisation de critères non annoncés dans l'avis de publicité contrevient aux dispositions de l'article 52 du code des marchés publics en vigueur. A titre d'exemple, si dans l'avis d'appel public à candidatures des travaux d'aménagement de voirie 2014, trois critères sont mentionnés, le chiffre d'affaires, les moyens humains et matériels, et les références en travaux similaires, quatre sont pris en compte dans le rapport d'analyse des candidatures, les moyens humains et matériels ayant été dédoublés. Les entreprises se sont vues attribuer des notes comprises entre un et trois pour chacun des quatre critères. Certaines se sont vues écartées alors même que le nombre maximal de candidats n'était pas atteint et qu'elles étaient classées ex aequo avec une entreprise retenue. Ainsi la commune a éliminé, sur proposition de son maître d'œuvre, certains candidats, de manière inéquitable et arbitraire.

Les pouvoirs adjudicateurs doivent, pour attribuer leurs marchés publics, se fonder soit sur une pluralité de critères non discriminatoires et liés à l'objet du marché, soit, compte tenu de l'objet du marché, sur un seul critère : celui du prix. Ainsi, le choix du seul critère prix se justifie lorsque l'objet du marché porte sur l'achat de produits simples et standardisés pour lesquels les prescriptions du cahier des charges sont limitées. En revanche, dès lors qu'un marché est plus complexe, il est irrégulier de faire appel au seul critère du prix. Des travaux, quelle que soit leur nature, ne pourront être considérés comme « simples » que de manière exceptionnelle, et c'est donc une pluralité de critères qui devra être retenue.

Pour attribuer les opérations de travaux, la commune retient uniquement deux critères purement mathématiques, le prix, pour 70 ou 80 %, et le délai pour les points restants. Le choix de ces deux seuls critères ne semble pas pertinent pour des marchés de travaux. La collectivité ne s'attache pas à l'aspect technique de l'offre dans sa globalité.

L'utilisation de ces critères présente des effets contraires : elle incite les candidats à proposer des délais extrêmement courts, voire anormalement courts pour tenter de remporter le marché sans faire d'effort sur le prix. La chambre observe que certaines entreprises lauréates sont celles qui se sont engagées sur des délais de deux à vingt fois inférieurs aux délais moyens proposés par les autres candidats, de manière à se voir attribuer le maximum de points, et compte tenu de la méthode de cotation très particulière de ce critère priver les autres entreprises de l'obtention du moindre point¹³. Dans les faits, ces délais qui, à l'instar de prix trop faibles, pourraient être qualifiés d'anormalement bas, n'ont jamais été respectés et n'ont pas davantage donné lieu à application de pénalités de retard, dont le taux en tout état de cause, ne serait pas assez élevé pour dissuader les candidats de ce type d'agissement.

S'agissant spécifiquement des travaux de rénovation des écoles Koropa, les irrégularités soulevées sur la mauvaise application du critère délai et l'éviction des candidats pour défaut d'assurance décennale ont généré pour la commune un surcoût de 41 000 € représentant 6,65 % du montant global de l'opération.

La chambre recommande à la commune d'adapter les critères de jugement des offres à l'objet des marchés et les appliquer tels qu'ils ont été annoncés dans les documents de la consultation. Elle l'invite à attribuer les marchés à l'offre économiquement la plus avantageuse en application de l'article 62 du décret n° 2016-360 du 30 mars 2016 relatif aux marchés publics.

¹³ Les candidats qui proposent un délai double au délai le plus court obtiennent zéro point.

Un manque de cohérence de certaines informations dans les documents du marché réalisés par le maître d'œuvre ETG a été relevé : point de départ des pénalités antérieur au début des travaux, engagement à réaliser les travaux en deux jours contredit par un planning de 14 jours, ordre de service (OS) faisant débiter la période de préparation des travaux à une date suivi d'un second OS actant la fin de la période préparatoire à une date antérieure au premier OS. Ces erreurs pourraient contribuer à exonérer de facto l'entreprise des pénalités de retard auxquelles elle est soumise.

La commune procède parfois à des paiements auprès des fournisseurs sans qu'aucune prestation n'ait été réalisée, et sans que les entreprises n'aient constitué une garantie financière pour ces montants. Des factures sont parfois validées par la commune avant même que les travaux n'aient été réceptionnés. La chambre observe que de telles pratiques contreviennent au principe du service fait. Elles méconnaissent les procédures et règles de la commande publique.

C -Les collations scolaires

La consultation relative à la fourniture, livraison et distribution de collations scolaires aux élèves des écoles, est la seule à avoir été entièrement préparée et conduite par les services de la commune. Il s'agit d'un appel d'offres ouvert comportant six lots géographiques. Quatre critères de jugement des offres sont annoncés, chacun comptant pour 25 % de la note finale : la qualité et la variété des menus proposés, l'incorporation de produits locaux dans les menus, le stockage des yaourts et des produits frais dans des frigos et non dans des glacières, et une note méthodologique sur l'exécution de la prestation. Le prix par collation est déterminé par la commune ; il correspond à la participation de la caisse d'allocations familiales dans le cadre de la prestation d'aide à la restauration scolaire. Ce marché présente des incohérences et irrégularités s'agissant de sa durée, des négociations avec les fournisseurs, de l'allotissement ou de la tenue de la commission d'appel d'offres. Il est l'illustration des pratiques contestables.

En raison du montant cumulé des six lots, il a été fait le choix de recourir à une procédure d'appel d'offres ouvert, en vertu de laquelle « il ne peut y avoir de négociation avec les candidats ». Ces derniers peuvent simplement être amenés à préciser ou compléter la teneur de leur offre. La commune a pourtant demandé aux trois candidats de revoir leurs propositions, celle-ci envisageant de prendre à sa charge la distribution. Cette demande a conduit les entreprises à modifier leurs offres : une société a proposé la fourniture de tenues de travail pour le personnel de distribution ainsi que leur formation ; une autre s'est engagée à recruter du personnel habitant la commune ; la dernière a ajouté un quatrième produit à la collation servie. La commune a attribué le marché sans que le rapport d'analyse des offres et le procès-verbal de la commission d'appel d'offres ne précisent la solution de distribution retenue.

Le rapport d'analyse des offres et le procès-verbal de la commission d'appel d'offres font apparaître que les entreprises ont remis une proposition unique pour l'ensemble des lots auxquels elles se portaient candidates. Les trois entreprises obtiennent respectivement des notes de 100, 95 et 75 sans que le rapport d'analyse explicite les notes ou les écarts. Malgré ce classement et contrairement aux règles énoncées dans le règlement de la consultation, le rapport d'analyse propose à la commission d'appel d'offres d'attribuer deux lots à chacun des trois candidats, dont les deux plus importants à l'entreprise leader du secteur à Mayotte. La commission n'a pas suivi cette proposition, jugeant que l'une des entreprises n'avait pas « la capacité nécessaire pour répondre au marché ». Cependant, elle a attribué deux lots, ceux fournissant les villages de Trévani et Longoni, à la société arrivée en seconde position afin d'éviter une situation de monopole. La commune a indiqué ne pas être très satisfaite des prestations de cette entreprise. La chambre observe qu'en attribuant deux des six lots à une entreprise n'ayant pas présenté l'offre économiquement la plus avantageuse, la commune a dérogé à son propre règlement de consultation et n'a pas respecté les dispositions de l'article 62 du décret n° 2016-360 du 30 mars 2016. Si les acheteurs ont la faculté de limiter le nombre de lots pour lesquels un opérateur économique peut

présenter une offre ou le nombre de lots qui peuvent être attribués à un même opérateur économique, cette option doit être expressément mentionnée dès le stade du lancement de la consultation.

La participation d'un membre du conseil municipal non élu au sein de la commission d'appel d'offres aurait dû également l'empêcher de valablement délibérer. Il s'agit d'une irrégularité substantielle.

La durée du marché n'est pas correctement établie. Chaque lot compte deux actes d'engagement comportant des informations divergentes. Le premier prévoit la possibilité d'une reconduction de quatorze mois, le second, fixe une durée ferme de dix mois jusqu'au 31 décembre 2016. Les documents de la consultation se contredisent également sur ce point, l'avis de publicité indiquant la possibilité de deux reconductions correspondant à une durée globale de trois ans, tandis que le règlement de la consultation dispose que la durée globale du marché ne pourra excéder deux ans. Il en ressort donc une incertitude sur la durée des marchés conclus. Le transfert de la collation scolaire de la commune à la caisse des écoles courant 2017 ne couvre pas les irrégularités relevées.

L'absence d'organisation de la commande publique au sein de la commune génère des irrégularités dans la mise en œuvre des règles régissant la passation et l'exécution des marchés publics, déjà soulignées dans un précédent rapport. La collectivité n'a pas tiré tous les enseignements correspondants ; aucune amélioration notable n'a été enregistrée alors que la commune avait reconnu ces dysfonctionnements et s'était engagée à y remédier à la suite du précédent contrôle de la chambre. La volonté de la commune de créer un service dédié à la commande publique doit être l'occasion de remédier rapidement à l'ensemble de ces dysfonctionnements. La chambre souligne que, si la publication d'une vacance de poste en novembre pour recruter un agent qualifié constitue une première étape nécessaire à la réorganisation de cette fonction support, cette démarche ne pourra aboutir pleinement sans la mise en œuvre rapide des autres recommandations. La chambre rappelle à nouveau que les manquements relevés, et leur répétition dans le temps, constituent des risques juridiques multiples.

III. L'URBANISME ET LE PATRIMOINE FONCIER

Pour le développement de son territoire, la collectivité doit se doter des outils utiles à la gestion de son patrimoine foncier.

A - Les documents de planification

A l'exception notable du plan de prévention des risques (PPR), la commune n'est pas suffisamment attentive à les porter et à les actualiser en profondeur. Le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) et le plan local d'urbanisme (PLU) actuellement en vigueur sont devenus obsolètes au regard des évolutions sociales et démographiques du territoire. Le lancement du nouveau projet de renouvellement urbain (NPRU) dans le village de Majicavo-Koropa en 2015 et la création du périmètre d'une zone d'aménagement concerté à Longoni en 2016 devraient se traduire dans les documents de planification. La commune n'a pas procédé à la révision de son PLU ; elle indique vouloir attendre l'adoption du schéma d'aménagement régional (SAR) de Mayotte pour procéder à la révision de son PADD et de son PLU afin que ces documents soient cohérents avec ce dernier. La chambre considère que ces deux documents doivent être actualisés sans attendre l'adoption du schéma d'aménagement régional qui pourrait intervenir au mieux à l'été 2019.

Les deux principaux outils permettant de prendre en compte les risques naturels et technologiques dans l'aménagement du territoire sont le plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPRNP) prévu par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement et le plan de prévention des risques technologiques prévisibles (PPRTP) prévu par la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. L'édiction des PPR est particulièrement nécessaire. Au vu des risques majeurs, la commune fait partie de celles les plus exposées à des risques tant naturels que technologiques.

Par ailleurs, les compétences de la commune en matière de planification et d'aménagement sont remises en cause par l'adhésion de la commune à la communauté de communes du Nord de Mayotte qui comprend également Acoua, Bandraboua et Mtsamboro. Créée fin décembre 2015, elle est substituée de plein droit aux quatre communes pour exercer, à titre obligatoire, la compétence de l'aménagement de l'espace, ce qui inclut notamment l'élaboration d'un schéma directeur, d'un schéma de secteur, d'un plan local d'urbanisme ainsi que la création, l'aménagement et l'entretien des zones d'aménagement concerté. La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové rend en effet obligatoire le transfert de ces compétences, notamment celle se rapportant à l'élaboration du plan local d'urbanisme, dans un délai de trois ans après la publication de la loi, c'est-à-dire le 27 mars 2017 sauf si au moins 25 % des communes représentant au moins 20 % de la population s'y opposent. En avril 2017, le conseil municipal s'est opposé au transfert à la communauté de communes de la compétence, afin selon le maire de ne pas pénaliser la commune en raison des dissensions internes qui paralysent le fonctionnement de la communauté de communes.

Cette situation fragilise juridiquement la compétence de la commune et de l'établissement en matière d'aménagement et d'urbanisme ; sa dissolution est demandée par trois des quatre communes membres. Cette dissolution, qui ne pouvait pas être prononcée par le préfet avant fin décembre 2017 et le constat d'une inactivité de deux années, isolerait la commune et ne serait pas sans conséquences financières ; la collectivité devrait reprendre à sa charge la collecte des ordures ménagères pour un coût plus élevé que celui facturé, la communauté de communes bénéficiant de dotations spécifiques.

B - La politique foncière

Le patrimoine foncier

La commune manque de visibilité sur l'état du foncier de son territoire et, singulièrement, de son patrimoine. Sans véritable stratégie en la matière, elle cherche depuis quelques années à acquérir ou à obtenir la jouissance de terrains appartenant à d'autres propriétaires, essentiellement publics, tandis qu'elle cède à des particuliers des terrains lui appartenant.

La commune connaît approximativement la répartition du foncier et l'origine des propriétés assises sur son territoire. Les planches de cadastre correspondant aux différents villages et quartiers ont été établies en 2001 ; elles ne sont pas actualisées.

Alors que la commune prétend que seuls deux de ses bâtiments, celui face à l'ancienne mairie et le service annexe des services techniques, sont situés sur des parcelles qui ne lui appartiennent pas —, les planches cadastrales montrent que seize bâtiments ou équipements publics ne se situent pas sur un terrain communal. Ainsi, se trouvent en totalité ou en partie sur un terrain départemental : un terrain de football, quatre écoles, un foyer et l'actuelle mairie ; sur un terrain privé : un terrain de football, un dispensaire, trois écoles, un foyer bibliothèque ; sur un terrain du syndicat mixte d'investissement pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM) : un terrain de football, deux écoles, une bibliothèque, un foyer des jeunes. La présence d'équipements sur des terrains appartenant au SMIAM peut s'expliquer par le rôle de ce dernier dans ce domaine. La

commune a d'ailleurs justifié d'une demande récente de mise à disposition gratuite de ces biens auprès de l'État. En revanche, elle n'a pas justifié d'autres démarches analogues, notamment auprès du département ou de propriétaires privés.

Si, sur le territoire de la commune, l'essentiel du foncier appartient à des propriétaires privés, les terrains appartenant à des personnes publiques se partagent surtout entre l'État pour un peu plus de 100 hectares et le département pour plus de 1 363 hectares comme le montrent les cartes en annexe n° 2. Avec 30 hectares, la part de foncier communal est moindre. Aussi, la chambre rappelle la priorité pour la commune de contribuer à la création de la commission d'urgence foncière prévue par la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique et aux opérations de dissolution du SMIAM.

Elle n'a pas davantage effectué de diagnostic des équipements communaux édifiés sur des terrains ne lui appartenant pas dans le souci d'en devenir propriétaire ; elle n'a pas constitué de réserves foncières ; elle procède plutôt à des actions au coup par coup.

Depuis 2013, la commune a pris cinq délibérations tendant à l'acquisition, au transfert ou à la mise à disposition de terrains appartenant à des propriétaires publics ou privés ; elle y affiche son souhait de réaliser de nouveaux équipements pour sa population. Une seule délibération est intervenue pour prévoir l'acquisition à titre onéreux de parcelles appartenant à des propriétaires privés. Les autres délibérations prises entre mars 2013 et octobre 2015 n'évoquent plus d'acquisition à titre onéreux mais actent la demande de transfert à titre gratuit de parcelles appartenant tantôt à l'État, tantôt au département dont les caractéristiques et les destinations sont plus ou moins précisées.

La commune convoite plus de 22 hectares, ce qui aboutirait à augmenter de près des trois quarts la surface de terrains dont elle est actuellement propriétaire. Aucune de ces acquisitions n'a été réalisée depuis 2013.

Le code du domaine de l'État et des collectivités territoriales, applicable à Mayotte et qui datait de 1992, a été abrogé en 2006. Les collectivités territoriales mahoraises sont rentrées pour l'essentiel dans le droit commun. Quelques dispositions particulières sont cependant prévues : les immeubles du domaine privé de l'État et de la collectivité départementale de Mayotte compris dans un plan d'occupation des sols opposable ou un plan local d'urbanisme approuvé peuvent faire l'objet de concessions gratuites aux communes lorsqu'ils sont destinés à être affectés à l'aménagement d'équipements collectifs, à des services ou usages publics¹⁴.

Par ailleurs, la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer prévoit également que l'État peut transférer, à titre gratuit, des terrains lui appartenant à l'établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte (EPFAM¹⁵) en vue de la réalisation d'opérations de construction de bâtiments scolaires, de logements sociaux et d'infrastructures publiques de première nécessité. Au plus tard le 31 décembre 2020, le représentant de l'État à Mayotte devrait arrêter la liste des parcelles faisant l'objet du transfert.

A l'invitation de la chambre, la commune indique s'être rapprochée de l'EPFAM pour établir, un diagnostic préalable approfondi de l'état et de la disponibilité du patrimoine foncier communal, avant de poursuivre toute démarche tendant à obtenir la cession, le transfert ou la mise à disposition de parcelles appartenant à d'autres propriétaires publics ou privés. La chambre souligne qu'il lui appartiendra ensuite de mobiliser l'ensemble des dispositions particulières lui permettant de bénéficier de concessions ou transferts à titre gratuit.

¹⁴ Code général de la propriété des personnes publiques, article L. 5163-11.

¹⁵ Décret n° 2017-341 du 15 mars 2017 relatif à l'Établissement public foncier et d'aménagement de Mayotte.

Par délibération de juin 2012, le conseil municipal a décidé de céder les parcelles communales aux affectataires « au prix de France Domaine ». Cette délibération de principe visait à régulariser des occupations anciennes et irrégulières ayant donné lieu à des constructions sur le domaine de la commune. Depuis 2012, seules trois ventes ont été réalisées à un prix conforme à l'estimation des domaines, générant une recette globale de 24 259 € pour une surface totale de 446 m².

Sur la périodes 2013 à 2017 plusieurs délibérations ont avalisé la cession de parcelles à des affectataires. Si elles se fondent sur la délibération de principe de juin 2012 et le respect de l'estimation de la direction immobilière de l'État, certaines délibérations nominatives s'affranchit de l'application stricte de l'estimation transmise et précise que le prix de cession tient compte de la situation sociale actuelle des intéressés. Tel était le cas pour les parcelles BK/694, BK/698, AY/323 prévues d'être cédées en 2017 à 34 € le mètre carré alors que leur prix était estimé entre 41 et 48 €, soit une moins-value comprise entre 17 et 29 %. Si les cessions n'ont pas été réalisées, la chambre rappelle à la commune qu'elle doit céder son patrimoine foncier au prix de l'estimation actualisée de la direction immobilière de l'État, conformément à sa délibération du 16 juin 2012. La cession à un prix nettement inférieur à sa valeur entraînerait un appauvrissement du patrimoine de la collectivité : elle s'analyserait comme une libéralité ; cette pratique est interdite.

La gestion des demandes d'autorisation de construire

Mayotte n'est soumise au droit commun en matière d'urbanisme que depuis le 1^{er} janvier 2013. Aussi le code de l'urbanisme prévoit la pérennisation d'un dispositif d'aide des services de l'État pour l'étude technique des demandes de permis ou des déclarations préalables. Pendant la durée de cette mise à disposition, les services et les personnels de l'État agissent en concertation avec le maire qui leur adresse toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'il leur confie.

Sur le fondement de ces dispositions, la commune a signé, en février 2011, avec le préfet une convention de mise à disposition des services de l'État pour l'instruction des autorisations d'urbanisme qui relèvent normalement de la compétence de son maire en vertu de l'article L. 422- 1 du code de l'urbanisme. La convention porte sur l'ensemble de la procédure d'instruction des autorisations et actes relatifs à l'occupation des sols, qu'il s'agisse, d'une part, des permis de construire, de démolir, d'aménager, d'autre part, des déclarations préalables concernant les constructions nouvelles, les travaux sur constructions existantes, les changements de destination, les aménagements, enfin, des certificats d'urbanisme. Elle ne s'étend pas à la lutte contre les constructions illégales.

Les services de l'État – Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL) – assurent l'instruction réglementaire des demandes dès leur transmission par le maire en vérifiant la complétude du dossier, en déterminant le délai d'instruction, en consultant les services et collectivités intéressés et en procédant à l'examen technique du dossier. A l'issue, ils préparent une proposition de décision qu'ils adressent au maire. En amont de l'instruction proprement dite, la commune agit comme un simple guichet d'enregistrement des demandes qu'elle transmet aux services de l'État, après avoir délivré un récépissé aux pétitionnaires et procédé à l'affichage en mairie du dépôt des demandes. En aval, elle est censée prendre une décision « conformément » à la proposition des services de l'État, la notifier au pétitionnaire avant la fin du délai d'instruction et en informer le service instructeur.

Le délai d'instruction des dossiers de demande doit, en effet, être respecté tant par les services de l'État que par le maire, sauf à faire naître un permis tacite. En outre, l'information des services de l'État sur la décision prise permet, notamment, de vérifier la bonne exécution de la convention et de déclencher l'institution de taxes ou participations. La commune informe les services de l'État des décisions prises seulement après avoir reçu les accusés de réception des pétitionnaires, ce qui reste aléatoire compte tenu des problèmes d'adressage récurrents, alors qu'elle devrait le faire systématiquement y compris lorsqu'il n'y a pas de retour. Elle a indiqué

qu'elle n'assurait pas de suivi précis du recouvrement de la taxe d'aménagement généré par les permis délivrés alors que la commune a perçu 174 278 € de recettes en 2016 et seulement 8 157 € en 2017 au motif que celle-ci est recouvrée par les services de l'État. Six ans après la signature de la convention de partenariat, il apparaît que la commune n'a pas tiré le meilleur parti de cette collaboration pour faire monter en puissance la compétence de ses services.

L'organigramme des services actuellement en vigueur est d'ailleurs peu lisible pour ce qui concerne les compétences urbanisme et patrimoine foncier. Ces compétences ne sont pas regroupées dans un pôle dédié mais éparpillées au sein de plusieurs services. Afin de remédier à cet éparpillement, la commune s'est engagée à créer un service spécifique lors de la réorganisation de ses services en 2018.

Compte tenu du reliquat de tâches dévolues à la commune en matière de procédure d'instruction des autorisations d'urbanisme - qui comprennent notamment l'enregistrement, la transmission des dossiers et la notification des décisions - et du faible volume de demandes de permis de construire déposées chaque année - environ 60 -, les agents, et notamment les agents d'exécution, sont occupés de manière distendue, ce qu'a reconnu la commune, même s'ils participent à d'autres tâches : préparation des arrêtés de circulations des permissions de voirie, etc.

Alors même que les tâches dévolues sont réduites, la tenue des dossiers de demandes de permis de construire est perfectible. Le service ne tient pas régulièrement le registre des permis ni de tableau de bord, qui lui serviraient d'outils de suivi de l'instruction des dossiers, avec une alerte sur les délais. Les chiffres avancés par la commune et ceux de la DEAL sont divergents. La connaissance des demandes, décisions et contentieux en matière d'autorisations d'urbanisme est, en l'absence de suivi rigoureux, lacunaire.

A l'issue de son instruction technique des dossiers d'autorisation d'urbanisme, la DEAL transmet à la commune par voie électronique ses propositions de décisions, avec le rappel de la date butoir d'instruction ; la commune doit simplement faire signer la décision par le maire, ou l'adjoint en charge de l'urbanisme dûment habilité, et la notifier au pétitionnaire dans le respect du délai d'instruction. Depuis le 1^{er} janvier 2013, date à laquelle le code de l'urbanisme national s'est appliqué à Mayotte, le délai est de deux mois pour les demandes de permis de construire portant sur une maison individuelle et de trois mois pour les autres demandes de permis de construire et les demandes de permis d'aménager. Si aucune décision expresse n'est notifiée au pétitionnaire à l'issue du délai d'instruction, le permis est en principe tacitement accordé.

Les propositions motivées de refus de la DEAL ne sont pas souvent suivies d'effet. Sur la période 2013-2016, plus de 60 % des propositions de refus n'ont pas été suivies mais se sont « transformées » soit en permis tacites, soit en autorisations expresses comme détaillé en annexes n° 3 et n° 4. Même si la commune impute une partie des retards aux délais de transmission de la DEAL, la chambre observe que la responsabilité des retards est imputable dans 9 dossiers sur 10 à la collectivité. C'est son manque d'attention aux délais, la gestion laxiste des notifications des décisions de refus et l'inertie à retirer les permis tacites intervenus à tort qui expliquent la proportion de propositions de refus non suivies d'effet. Que ce soit par lettre recommandée ou délivrance en mains propres, l'analyse des notifications soulève des irrégularités ou l'absence de notification que les difficultés rencontrées par les services postaux en matière d'adressage ne peuvent suffire à expliquer. La commune a peu utilisé la possibilité de retrait offerte par le code de l'urbanisme pour les permis accordés à tort. Enfin, la chambre relève certains accords de permis de construire exprès alors que la DEAL avait émis une proposition de refus.

La plupart des projets de construction que la commune a accordés entre 2013 et 2016 malgré un avis contraire de la DEAL concernaient des constructions de maison individuelle, des régularisations de constructions ou des projets de faible envergure ; d'autres plus importants étaient d'ordre agricole, industriel et commercial. Ils étaient affectés pour certains de risques majeurs pour la sécurité des biens et des personnes ou situés dans des zones qui n'ont pas vocation

à les recevoir, comme détaillé en annexe n° 5. Cette pratique obère l'aménagement futur de son territoire.

Au vu de la proportion de permis accordés à tort et des irrégularités affectant les projets en cause, la chambre recommande à la commune de cesser d'accorder des permis de construire en méconnaissance des propositions de refus de la DEAL. Le recours à la procédure de retrait, qui permet de retirer un permis tacite dans les trois mois de son obtention s'il est illégal, conformément aux dispositions de l'article L. 424-5 du code de l'urbanisme, constitue une solution intéressante pour régulariser certaines situations.

La part des permis illégaux représente un risque pour la sécurité des biens et des personnes. Sur les 65 propositions de refus de la DEAL non suivies par la commune, 39, soit 60 %, concernent des projets présentant un risque pour la sécurité des biens et des personnes, car situés dans des zones couvertes par un aléa en termes d'inondation, submersion marine, accès, glissement ou mouvement de terrain ou chute de pierres. L'octroi de permis tacites ou exprès alors qu'il existe des motifs sérieux de refuser l'autorisation d'urbanisme, tels des projets situés dans des zones soumises à des aléas forts, expose la commune en tant que personne morale mais aussi ses élus et ses agents à voir mises en jeu tant leur responsabilité administrative que pénale. La commune n'ignore pas ce risque puisqu'elle participe depuis plusieurs années à l'élaboration du plan de prévention des risques multi-aléas et cherche même à en accélérer le processus.

La commune n'effectue pas de contrôle pour l'achèvement des travaux, ni de visites sur les chantiers des constructions autorisées ; le service ne dispose pas encore d'agent assermenté alors même que certains auraient suivi la formation obligatoire. La commune n'a pas justifié de la première phase de l'assermentation à savoir le commissionnement des agents par le maire. Les pétitionnaires, qui ont l'obligation d'adresser à la mairie une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux par rapport à l'autorisation accordée, ne la produisent que rarement sans que la commune ne justifie effectuer des diligences à ce sujet. Aussi la chambre recommande à la commune d'utiliser le registre des permis accordés afin de suivre l'état d'avancement des travaux et d'inviter, le cas échéant, les pétitionnaires à déposer la déclaration d'achèvement des travaux. C'est en effet le dépôt de cette déclaration qui va servir de point de départ au calcul de la date à partir de laquelle la taxe foncière est due.

C - La protection et la valorisation du domaine public

La préservation du domaine public

La commune ne met pas en œuvre tous les moyens existants dans la protection de son domaine public : faute d'agents assermentés en nombre suffisant, elle les mobilise peu pour mettre en demeure les occupants sans titre à partir ; elle néglige les actions possibles devant le juge administratif : l'expulsion des occupants sans titre du domaine public ; les contraventions de grande voirie et de voirie routière.

Si la commune a indiqué faire notifier par les agents de sa police municipale des mises en demeure à des particuliers qui occupent illégalement le domaine public communal en vue de leur faire évacuer les lieux, seule une dizaine de courriers restés sans suite se rapportant à des dépôts de sable et des gravillons a pu être produite à la chambre sans que leur notification ne soit établie. Aucune procédure en contravention de grande voirie ou de voirie routière n'a notamment été initiée, la commune reconnaissant ignorer cette procédure.

Entre 2013 et 2017, la commune a engagé une seule action en expulsion de son domaine public devant le tribunal administratif de Mayotte. Elle concerne l'occupation par un particulier de la maison des jeunes et de la culture de Longoni à compter de septembre 2011. Par ordonnance du 7 avril 2016, le juge des référés a fait droit à la demande d'expulsion de la commune en relevant que l'occupant ne disposait d'aucune autorisation d'occupation régulière et n'était pas fondé à se

prévaloir de la création d'un fonds de commerce au sein du domaine public communal pour s'y maintenir. Or, depuis un an, la commune aurait pu, en vertu de l'article L. 911-4 du code de justice administrative, sans qu'il soit besoin de la chambre de le lui rappeler ces dispositions, demander au juge des référés d'assurer l'exécution de l'ordonnance d'expulsion de son domaine public rendue à son profit, laquelle est passée en force de chose jugée en l'absence de contestation dans les délais légaux. Si la commune a indiqué avoir saisi un cabinet d'huissiers en décembre 2017 pour assurer l'exécution de l'ordonnance d'expulsion de la maison des jeunes et de la culture de Longoni prononcée le 7 avril 2016 par le juge des référés à l'encontre de l'occupant sans titre, la chambre observe qu'elle n'a pas apporté la preuve de cette action.

La commune a autorisé l'occupation ou l'utilisation de son domaine public – places, terrains de sports, salle polyvalente ou écoles – à titre gratuit pour l'organisation de manifestations culturelles, religieuses, ou politiques, d'ordre privé ou public.

Par délibération d'avril 2017, il a été décidé d'instituer des redevances pour l'occupation de son domaine public. Sont distingués les prestations d'étalage, de restauration non sédentaire, les manèges et jeux, les terrasses de café et restaurants sur le domaine public ainsi que l'occupation dudit domaine par les relais radio téléphoniques et les opérateurs de communication électrique ; est en outre prévue la location des équipements sportifs et culturels au profit des associations, des particuliers ou de toute autre personne morale. Le coût de ces occupations est précisé dans un tableau qui distingue, notamment, le statut de l'occupant à savoir les associations communales, les associations hors communes, les administrations, entreprises et comités, les ligues et les lycées, collèges, écoles. Le coût des occupations par de simples particuliers n'est pas prévu. Or, ceux-ci sont nombreux à louer des salles communales ou des maisons des jeunes et de la culture. Il appartient à la commune de compléter le tableau sur ce point pour le mettre en concordance avec le contenu littéral de la délibération, qui prévoit leur contribution financière. La commune pourrait profiter de cette occasion pour compléter le dispositif d'autorisation mis en place en prévoyant systématiquement la conclusion d'une convention rappelant les droits et obligations des bénéficiaires, comme par exemple le dépôt préalable d'une caution et la remise en état des lieux.

La lutte contre les constructions illégales

D'après l'estimation de la commune, 3 000 constructions illégales seraient implantées sur son territoire. Elles profitent souvent à des propriétaires peu scrupuleux qui louent leurs terrains à des ressortissants étrangers souvent en situation irrégulière, qui y édifient sans autorisation des « bangas¹⁶ ». La convention précitée signée par la commune et la DEAL ne couvre pas la lutte contre les constructions illégales.

La lutte contre ces constructions est une préoccupation des pouvoirs publics au regard des risques en matière d'environnement, d'aménagement du territoire et de salubrité publique. C'est un facteur de risque pouvant contribuer à la multiplication des troubles à l'ordre public et porter atteinte à la sécurité des personnes. Pour renforcer cette lutte au quotidien, en plus de sa police municipale la commune s'est engagée à procéder à l'assermentation des agents du service urbanisme et de la direction du service public.

A la suite du passage du cyclone « Hellen » en mars 2014, les logements irrégulièrement édifiés de sept familles de la commune ont subi des dégâts les rendant inhabitables. Le maire a saisi en août 2014 le juge des référés du tribunal administratif, sur le fondement de l'article L. 511-3 du code de la construction et de l'habitation, afin qu'il prescrive une expertise en vue d'examiner le danger d'effondrement de leurs habitations, de constater l'état de péril grave et imminent présenté par ces édifices pour leurs habitants et la sécurité publique et de prescrire les

¹⁶ Le banga, construction typique de Mayotte, était à l'origine conçue comme un rite de passage pour les adolescents mâles qui édifiaient au fond du jardin familial une habitation provisoire pour s'exercer à l'apprentissage de l'autonomie et vivre les prémices de leur vie d'adulte. Le terme désigne aujourd'hui plus largement les constructions édifiées illégalement avec des matériaux de récupération, telles des tôles.

mesures provisoires indispensables à la mise en sécurité des lieux. Dans son rapport, l'expert a mis en évidence l'importance des désordres affectant les maisons et estimé qu'il y avait un risque imminent de destruction totale justifiant leur démolition. L'accompagnement des sinistrés s'est avéré difficile dans le temps. Les familles ont été logées dans des habitations modulaires en attente d'un hébergement définitif ; les logements sinistrés n'ont pas été démolis. Les familles n'ont pas été indemnisées au regard des dispositions de par la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

Le maire, en tant que garant de la police de l'urbanisme sur son territoire, est le premier responsable de cette lutte. Celle-ci peut être coordonnée avec l'aide des services de l'État, compte-tenu du nombre et de l'ancienneté des constructions illicites, du manque de formation du personnel communal et de l'intérêt que cette lutte représente.

La commune met insuffisamment en œuvre des moyens simples et peu coûteux pour lutter contre les constructions illégales. Tout d'abord, le recensement des constructions illégales est largement perfectible. La commune ne procède pas à un recensement exhaustif des constructions correspondantes en cours ou achevées sur son territoire. Alors qu'elle estime à 3 000 le nombre de constructions illégales sur son territoire, les agents n'en ont constaté que moins de 180 depuis 2013. Il n'y a aucun suivi des constructions légalement autorisées. La commune envisage de procéder au recensement des constructions illégales et suivre les constructions autorisées. Il lui appartient de dégager les moyens nécessaires pour atteindre cet objectif. Il importe tout autant que ces constructions soient surveillées par des agents communaux de manière à ce que leur non-conformité visible avant même l'achèvement complet des travaux puisse être constatée et donner lieu à des injonctions. Les articles L. 480.2 et L. 111-6 du code de l'urbanisme autorisent la commune respectivement à prendre des arrêtés interruptifs des travaux et à refuser le raccordement des constructions irrégulières aux réseaux d'eau, d'électricité ou de téléphone, ce à quoi s'engage la commune. Selon la chambre, la non utilisation de ces dispositions conservatoires conforte les contrevenants dans leurs agissements.

Plus généralement, les actions engagées par la commune pour lutter contre les constructions illégales sont inadaptées. Les agents communaux sont insuffisamment mobilisés pour procéder à de simples constats. Les personnels devraient être soit commissionnés par le maire et assermentés. Quant aux agents de la police municipale assermentés, aucun n'a été habilité à dresser des constats en matière d'urbanisme. La commune souhaite remédier à cette situation en assermentant les agents du service de l'urbanisme. La chambre l'invite à y procéder dans les meilleurs délais.

La commune ne s'est encore jamais portée partie civile, ce qui l'a privée de la possibilité d'obtenir des dommages et intérêts et de demander non seulement la démolition de la construction mais la remise en état des lieux. Les mises en demeure parfois remises aux contrevenants pour démolir leur case ne constituent pas des mesures suffisantes pour les dissuader de construire.

Un régime spécial d'aide financière compensatoire a été mis en place par la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer au bénéfice des occupants sans droit ni titre dont la maison d'habitation ou le local professionnel est destiné à être démolé par suite de la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement public. La démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre, sur des terrains publics ou privés, s'applique aussi aux zones exposées à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines. La loi soumet à des conditions strictes le bénéfice de l'aide financière compensatoire : occupation continue et paisible des locaux depuis plus de 10 ans ; absence d'intervention d'une ordonnance d'expulsion dans ce délai de 10 ans ; édification des locaux par l'occupant, ses ascendants ou ses descendants ; locaux occupés à titre de résidence principale. Pour les établissements professionnels, l'activité doit en sus être exercée dans des conditions légales.

L'opération implique l'obligation pour la personne publique à l'initiative de l'opération ou son concessionnaire de reloger l'occupant sans titre et celle d'envisager le versement de l'aide financière compensatoire de la perte de domicile. Cette aide financière ne constitue pas un droit pour l'occupant sans titre, quand bien même il en remplirait toutes les conditions, mais une simple possibilité. Les aides financières sont en principe versées à la libération des locaux. La loi précitée poursuit deux objectifs : d'une part, elle favorise la libération amiable et rapide des terrains et locaux destinés à être aménagés ; d'autre part, elle compense la perte du domicile ou de l'outil de travail. Le barème financier des aides financières précitées est fixé par un arrêté interministériel du 18 février 2013¹⁷.

La chambre recommande à la commune d'engager une réflexion sur la situation des constructions illégales et de définir un plan d'action en liaison avec les services de l'État afin de contenir leur extension et conserver la maîtrise du foncier.

L'éligibilité du quartier de « Majicavo-Koropa » au nouveau projet de rénovation urbaine est de nature à faciliter l'aménagement de quartiers ; il devrait permettre de maîtriser le sol et de mettre un frein aux constructions illégales. Le financement du protocole de préfiguration, soit deux ans d'ingénierie préalable, est contractualisé à hauteur de 1,94 M€, avec une participation de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), du département, de l'État et de la caisse des dépôts et consignations à hauteur de 86 %. Les aménagements et opérations d'investissement consistant en la structuration et la sécurisation des commerces de la foire du Ramadan, l'amélioration de la desserte interne au quartier, la valorisation de neuf logements tiroirs et des opérations démonstratives d'auto-construction sont estimés à 2,73 M€.

Même si l'opération a été individualisée au budget primitif 2017 sous six numéros d'opérations d'équipement, la création d'un budget annexe pourrait être envisagée, comme le permet l'instruction budgétaire et comptable M14 pour les opérations d'aménagement de zone. La commune prévoit en effet, notamment, de vendre certains logements. L'intérêt de la création d'un budget annexe serait, tout en ne bouleversant pas l'économie du budget de la collectivité, d'individualiser cette opération complexe et d'envergure afin d'assurer un suivi des flux financiers dans un cadre transparent. Pour des raisons de clarté et de transparence, la commune pourrait envisager, en concertation avec les services de l'État, notamment la Direction régionale des finances publiques, la création d'un budget annexe dédié au nouveau projet de renouvellement urbain de Majicavo-Koropa. La réussite de ce projet tient également à ce qu'un chef de projet qualifié puisse en suivre la conduite, en s'inscrivant dans la durée du chantier.

¹⁷ Arrêté du 18 février 2013 fixant le barème de l'aide financière prévue aux articles 1, 2, 3 et 6 de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011, NOR : OMEO1303953A.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Formation de l'autofinancement	34
Annexe n° 2 : Propriété des terrains.....	35
Annexe n° 3 : Dossiers ayant abouti à une autorisation malgré la proposition de refus de la DEAL	36
Annexe n° 4 : Motifs des propositions de refus transformées en permis exprès ou tacites.....	37
Annexe n° 5 : Liste des projets d'envergure ayant bénéficié d'un permis de construire en dépit de la proposition de refus de la DEAL	40

Annexe n° 1 : Formation de l'autofinancement

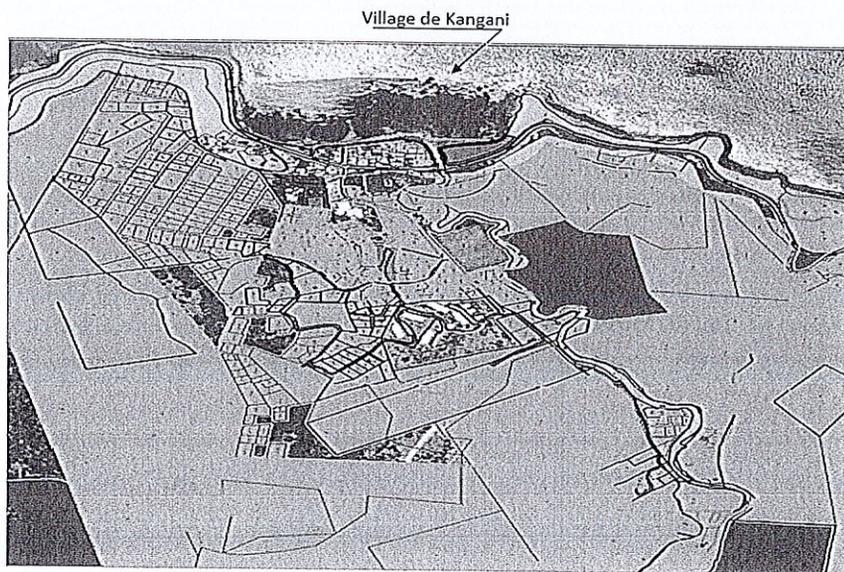
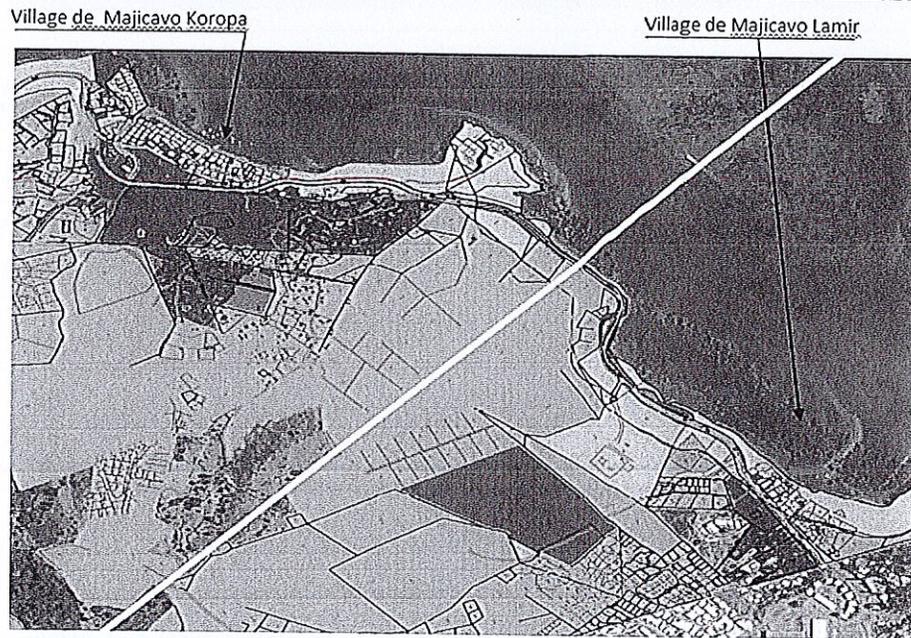
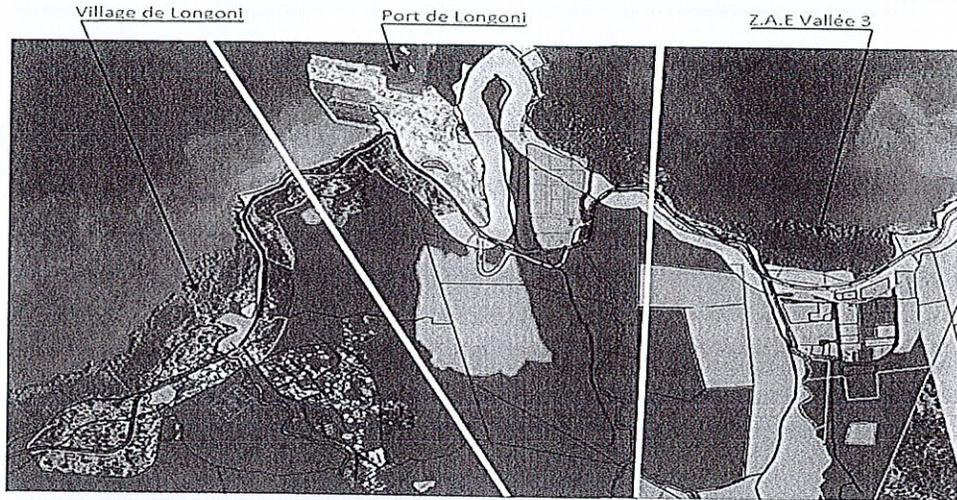
en €	2013	2014	2015	2016	Var. annuelle moyenne	2017 Prev	CA2017*
Ressources fiscales propres	0	5 513 432	7 857 151	7 753 032	N.C.	8 070 603	9 668 222
Dont octroi de mer	0	3 186 586	4 132 668	5 495 228	31,3%	5 249 189	6 548 519
Dont fiscalité directe	0	2 326 846	3 724 483	2 161 878	-3,6%	2 800 000	2 848 313
+ Ressources d'exploitation	801 633	178 430	163 813	49 038	-60,6%	5 622	4 216
Dotations et participations	10 400 488	7 670 039	7 575 175	8 607 158	-6,1%	8 497 900	8 291 990
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	604 020	780 352	720 015	336 246	-17,7%	336 246	399 982
= Produits de gestion (= A)	11 806 141	14 142 253	16 316 154	16 745 474	12,4%	16 910 371	18 364 410
Charges à caractère général	2 975 638	5 000 741	4 646 826	5 686 352	24,1%	4 147 725	3 594 594
+ Charges de personnel nettes des remboursements	5 185 685	7 216 120	8 309 115	7 706 694	14,1%	8 840 701	8 732 527
+ Subventions de fonctionnement	4 764	627 034	298 150	203 900	249,8%	378 500	305 678
+ Autres charges de gestion	167 845	864 105	2 316 349	3 146 687	165,7%	2 063 719	1 486 313
= Charges de gestion (B)	8 333 932	13 708 000	15 570 439	16 743 632	26,2%	15 430 645	14 119 112
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	3 472 208	434 253	745 715	1 842	-91,9%	1 479 726	4 245 298
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>29,4%</i>	<i>3,1%</i>	<i>4,6%</i>	<i>0,0%</i>		<i>8,8%</i>	<i>23,1%</i>
+/- Résultat financier (réel seulement)	-2 197	-4 178	-59 905	-152 804	311,3%	-165 000	-132 953
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- valeurs de cession de stocks)	-30 000	0	0	0	-100,0%	0	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	-1 081 465	-16 500	-39 546	-69 311	-60,0%	37 538	141 870
= CAF brute	2 358 547	413 576	646 264	-220 273	N.C.	1 352 264	4 254 216
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>20,0%</i>	<i>2,9%</i>	<i>4,0%</i>	<i>-1,3%</i>		<i>8,0%</i>	<i>23,2%</i>
- Annuité en capital de la dette	11 357	34 071	143 605	488 726		624 758	497 711
= CAF nette ou disponible (C)	2 347 189	379 504	502 659	-708 998		727 506	3 756 505
Charges brutes de personnel	6 791 055	8 681 043	9 448 650	10 172 418	14,4%	10 729 359	11 053 554

Source : les comptes de gestion

* Compte administratif provisoire du 1^{er} février 2018

Annexe n° 2 : Propriété des terrains

Légendes : Terrain Privé  Terrain C.D.M  Terrain Communal  Terrain de Etat 



Source des cartes : commune

Annexe n° 3 : Dossiers ayant abouti à une autorisation malgré la proposition de refus de la DEAL

	2013	2014	2015	2016	total
Nombre de propositions de refus d'après les décisions transmises par la DEAL	35	26	24	20	105
<i>Dont refus fondés sur l'article R.111-2 du code de l'urbanisme</i>	14	17	15	12	58
Nombre de permis tacites ou explicites pris par la commune en méconnaissance des propositions de la DEAL	20	18	18	9	65
<i>Dont permis accordés en méconnaissance de l'article R.111-2 du code de l'urbanisme</i>	10	14	10	5	39
Proportion de permis accordés malgré une proposition de refus	57 %	69 %	75 %	45 %	62 %

Source : CRC d'après les informations communiquées par la DEAL de Mayotte et la commune de Koungou.

Annexe n° 4 : Motifs des propositions de refus transformées en permis exprès ou tacites

n° PC	Motifs de refus DEAL Mayotte	Décision effective commune de Koungou
2013 (20 permis)		
15	R.111-2 aléa surcote cyclonique; CU* : projet architectural indéfini; assiette sur le domaine public maritime ; construction d'une habitation; PLU : pas de gestion des eaux pluviales, distance non respectée par rapport à la limite séparative	accord tacite, refus non notifié
22	PLU : pas d'alimentation en eau potable, dépassement des limites parcellaires et empiètement sur le domaine public	accord tacite, refus ni pris ni notifié
25	CU : projet architectural indéfini	accord tacite, refus ni pris ni notifié
36	R.111-2 aléa inondation	accord tacite, refus non notifié
39	CU : projet architectural indéfini	accord tacite, refus non notifié
40	PLU : pas de gestion des eaux pluviales	accord tacite, refus non notifié
41	CU : projet architectural indéfini ; PLU : pas de gestion des eaux pluviales	accord tacite, refus non notifié
44	R.111-2 : aléa inondation; CU : assiette sur domaine public maritime; projet architectural indéfini; logement pas à caractère social; pas de stationnement	accord tacite, refus non notifié
48	R.111-2 : aléa inondation ; PLU : distance non respectée par rapport à limite séparative, absence de plantations	accord tacite, refus non notifié
54	R.111-2 aléa inondation	accord tacite, refus non notifié
57	PLU : projet non implanté sur une limite séparative, clôture non constituée d'une haie vive	accord tacite, refus ni pris ni notifié
66	R.111-2 : aléa débordement de ravine ; PLU : assiette sur secteur agricole; construction d'habitation	accord tacite, refus non notifié
67	R.111-2 aléa inondation	accord tacite, refus non notifié
69	CU : projet architectural indéfini ; assiette sur le domaine public maritime, construction à usage d'habitation	accord tacite, refus ni pris ni notifié
70	PLU : secteur n'autorisant pas la construction d'un box d'élevage bovin	accord tacite, refus non notifié
83	R.111-2 aléa inondation ; CU : projet architectural indéfini	accord tacite, refus non notifié
86	R.111-2 aléa inondation; PLU : pas de stationnement	accord tacite, refus non notifié
88	PLU : stationnement sur emprise publique	accord tacite, refus non notifié
92	R.111-2 aléa inondation	accord tacite, refus ni pris ni notifié
96	PLU : assiette en secteur agricole, construction d'habitation, distance non respectée par rapport à l'emprise publique	accord tacite, refus non notifié
2014 (18 permis)		
1	R.111-2 aléa inondation ; CU : projet architectural incohérent ; PLU : non-respect de la distance par rapport à la limite séparative, hauteur clôture non précisée et pas harmonieuse	accord tacite, refus non notifié
2	R.111-2 aléa mouvement de terrain	accord tacite, refus non notifié certificat de permis tacite
3	R.111-2 aléa inondation	accord tacite, refus non notifié
6	R.111-2 aléa mouvement de terrain	accord tacite, refus ni pris ni notifié,

7	CU : projet sans architecte	accord tacite, refus non notifié
14	R.111-2 aléa inondation ; PLU : non-respect de la distance par rapport à la limite séparative; CU : projet architectural non défini	accord tacite, refus non notifié
17	R.111-2 aléa mouvement de terrain	accord tacite, refus ni pris ni notifié, certificat de permis tacite
18	R.111-2 aléa inondation	accord tacite, refus ni pris ni notifié, certificat de permis tacite
19	R.111-2 aléa chutes de blocs	accord tacite, refus ni pris ni notifié
22	CU : hauteur non respectée; non respect de la distance par rapport à la limite séparative	accord tacite, refus non notifié
26	R.111-2 : aléa de submersion cyclonique; CU : distance non respectée par rapport à la limite séparative; assiette sur le domaine public maritime dans secteur des 50 pas géométriques	accord tacite, refus ni pris ni notifié, certificat de permis tacite
28	R.111-2 aléa inondation	accord tacite, refus non notifié, certificat de permis tacite
33	R.111-2 aléa mouvement de terrain ; PLU : pas de gestion des eaux pluviales, pas de stationnement	accord tacite, refus ni pris ni notifié certificat de permis tacite
36	PLU : emplacement réservé	accord tacite, refus non notifié, certificat de permis tacite
37	R.111-2 aléa inondation; CU : pas de desserte en électricité; PLU : pas de dispositif d'évacuation des eaux pluviales	accord tacite, refus ni pris ni notifié
38	R.111-2 aléa submersion cyclonique; PLU : pas de caractère social de la construction; CU : assiette sur le domaine public maritime; pas de stationnement	accord tacite, refus non notifié
40	PLU : assiette du terrain ne permettant pas une construction nouvelle d'habitation	accord tacite, refus non notifié
41	R.111-2 aléa inondation ; CU : projet non présenté par architecte; non-respect de la distance des limites séparatives	accord tacite, refus non notifié
2015 (18 permis)		
1	R.111-2 aléa inondation	accord tacite, refus non notifié
3	R.111-2 aléa mouvement de terrain; PLU : distance non respectée par rapport à la limite séparative	accord tacite, refus non notifié, certificat de permis tacite
5	R.111-2 aléa glissement de terrain; PLU : assiette en secteur agricole, construction d'habitation	accord tacite, refus ni pris ni notifié
8	R.111-2 aléa inondation	accord tacite, refus non notifié
12	PLU : logements non autorisés, distance non respectée par rapport aux voies publiques et à la limite séparative	accord tacite, refus non notifié
13	PLU : distance non respectée par rapport aux voies publiques et à la limite de fond de parcelle	accord tacite, refus non notifié, certificat de permis tacite
16	R.111-2 risque accident circulation	refus notifié, recours gracieux, permis exprès prescrivant de protéger les talus eu égard à l'aléa mouvement de terrain (conformément à proposition DEAL)
17	absence d'autorisation de la commission territoriale d'organisation des activités commerciales et artisanales	accord tacite, refus ni pris ni notifié certificat de permis tacite
19	CU : projet architectural indéfini; PLU : pas de gestion des eaux pluviales, distance non respectée par rapport à la limite séparative, pas de surface végétalisée	accord tacite, refus non notifié certificat de permis tacite
21	CU : projet non établi par un architecte ; PLU : non-respect de la limite séparative	accord exprès notifié
23	CU : assiette dans secteur d'habitat diffus, pas de desserte en électricité	accord tacite, refus ni pris ni notifié, courrier non notifié évoquant un retrait possible ; pas de retrait notifié

26	R.111-2 aléa inondation ; PLU : non-respect de la distance par rapport à l'emprise des voies publiques	accord tacite , refus ni pris ni notifié, courrier non notifié évoquant un retrait possible ; pas de retrait notifié
30	R.111-2 aléa inondation ; places de stationnement insuffisantes	refus notifié, recours gracieux, permis exprès prescrivant de rehausser le plancher et d'augmenter les places
36	R.111-2 aléa glissement de terrain	accord tacite , refus ni pris ni notifié
37	R.111-2 aléa inondation	accord tacite , refus ni pris ni notifié
51	R.111-2 aléa mouvement de terrain	accord tacite , refus non notifié
52	PLU : espace naturel ; distance non respectée par rapport aux voies publiques et à la limite séparative	accord tacite , refus non notifié
56	PLU : non-respect de la distance par rapport à l'emprise publique, absence d'implantation sur une limite séparative	accord tacite , refus ni pris ni notifié, certificat de permis tacite
2016 (9 permis)		
3	R.111-2 aléa mouvement de terrain ; PLU : hauteur non respectée	accord tacite , refus ni pris ni notifié, courrier non notifié évoquant un retrait possible ; réponse du pétitionnaire, certificat de permis tacite
5	R.111-2 aléa inondation	accord tacite , refus non notifié
8	CU : assiette en secteur d'habitat diffus, pas de desserte en électricité	accord tacite , refus non notifié
9	CU : projet architectural indéfini ; PLU : pas de gestion des eaux pluviales, pas de stationnement	accord tacite , refus non notifié
12	R.111-2 aléa inondation ; PLU : implantation sur aucune limite séparative, non-respect de la distance entre deux constructions, stationnement sur la voie publique	accord tacite , refus non notifié
13	PLU : absence de lotissement	refus notifié, recours gracieux, permis exprès notifié (conformément à proposition DEAL)
30	PLU : zone agricole	accord tacite , refus non notifié
32	R.111-2 aléa chutes de blocs	accord tacite , refus non notifié
37	R.111-2 aléa mouvement de terrain	refus notifié, recours gracieux, permis exprès notifié (conformément à proposition DEAL)

Source : chambre régionale des comptes à partir des dossiers transmis par la DEAL Mayotte et des dossiers conservés à la commune de Koungou.

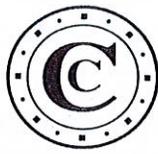
*CU = code de l'urbanisme.

En mauve (en gris) : le refus est motivé en tout ou en partie par un aléa inondation, chute de pierre, glissement ou mouvement de terrain, accès routier, incendie

Annexe n° 5 : Liste des projets d'envergure ayant bénéficié d'un permis de construire en dépit de la proposition de refus de la DEAL

Numéro	Objet	Motivation refus
PC 985 510 13 00070	construction d'un box d'élevage bovin dans une zone à urbaniser à long terme	modification ou révision préalable du PLU mitage urbain compromet développement futur zone
PC 976 610 14 00037	construction de quatre poulaillers et de quatre serres maraîchères	aléas d'inondation, chutes de bloc et glissement de terrain absence d'une desserte du réseau d'électricité au droit du terrain, absence de dispositif d'évacuation des eaux pluviales
PC 976 610 15 00005	construction d'un hangar d'élevage et d'une habitation	aléa de glissement de terrain et d'inondation, emplacement des bâtis sur le plan de masse ne correspond pas à la réalité du terrain la zone agricole ne permet des habitations qu'en cas de nécessité d'une présence permanente
PC 976 610 14 00019	construction d'un bâtiment à usage de bureaux et d'un atelier pour maintenance de véhicules en sous-sol	aléa de chutes de blocs dominantes accompagnées de glissements sécurité des personnes et des biens ne peut être assurée
PC 976 610 15 00030	construction du siège social d'une société et d'un site de production	aléa d'inondation niveau supérieur du premier plancher non rehaussé insuffisance des places de stationnement représentant un tiers du nombre requis
PC 976 610 15 00008	construction d'un local industriel et d'un logement de fonction	aléa d'inondation niveau supérieur du premier plancher non rehaussé
PC 976 610 15 00051	construction d'un bâtiment à usage d'habitation et de bureaux	aléa de mouvement de terrain impossibilité d'assurer la sécurité des personnes et des biens
PC 976 610 215 00017	création d'un commerce d'une surface de vente supérieure ou égale à 120 m	absence d'autorisation préalable de la commission territoriale d'organisation des activités commerciales

Source : chambre régionale des comptes à partir des dossiers transmis par la DEAL Mayotte et des dossiers conservés à Koungou.



Les publications de la chambre régionale des comptes
Mayotte
sont disponibles sur le site
www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte