



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE TSINGONI
(Département de Mayotte)

Exercices 2015 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 26 novembre 2019.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	4
PROCÉDURE.....	6
OBSERVATIONS	7
1 UNE SITUATION FINANCIÈRE COMPROMISE PAR LA CROISSANCE DES CHARGES DE PERSONNEL	7
1.1 Une situation financière dégradée.....	7
1.1.1 Le défaut de fiabilité des comptes	7
1.1.2 Des comptes en déficit depuis 2016	10
1.2 L'absence de politique des ressources humaines.....	13
1.2.1 La croissance des charges de personnel.....	13
1.2.2 Une politique de rémunération généreuse	15
1.2.3 Un temps de travail non contrôlé.....	17
2 LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DES INVESTISSEMENTS	18
2.1 Un financement des investissements insuffisant.....	18
2.1.1 Des opérations d'investissement sous-financées	19
2.1.2 La réalisation d'investissements non financés.....	22
2.2 Des procédures d'achat public non respectées.....	24
2.2.1 Les carences dans l'archivage.....	24
2.2.2 Le contournement des seuils de publicité et de mise en concurrence.....	25
2.2.3 Un processus de sélection des entreprises à améliorer	26
ANNEXE : RÉPONSE.....	29

SYNTHÈSE

Composée des quatre villages de Tsingoni, Combani, Miréreni et Mroalé, la commune appartient à la communauté de communes du centre ouest. Sa population enregistre l'une des plus fortes croissances de l'île ; elle s'élève à 13 934 habitants en 2017.

La situation financière et budgétaire, déjà fragile, s'est détériorée alors même que la collectivité fait l'objet d'un plan de redressement depuis 2016 et que son budget est réglé chaque année par le préfet ; le déficit avoisine aujourd'hui 3 M€.

Les charges de fonctionnement ont considérablement augmenté entre 2015 et 2018 et sont désormais supérieures aux produits de gestion. Par suite, la commune ne dégage plus d'épargne depuis 2016 et n'est donc plus en mesure de financer ses investissements autrement qu'en creusant son déficit.

Ce sont les charges de personnel qui ont enregistré l'augmentation la plus forte, passant de 4,7 M€ à 7,3 M€ sous l'effet de l'instauration de la sur-rémunération, de recrutements importants et de la consolidation des emplois aidés. Les procédures de recrutement manquent de transparence, le temps de travail n'est pas respecté et l'absentéisme est important. Des avantages en nature, tels que l'attribution de véhicules de fonction ou de téléphones, sont par ailleurs octroyés à certains agents ou élus sans base légale.

Malgré la situation déficitaire de la section d'investissement et l'absence de toute capacité d'autofinancement, la commune continue de procéder à la réalisation d'équipements non subventionnés ou d'engager des constructions avant d'avoir finalisé leurs plans de financement. Les ressources correspondant aux opérations d'équipement ne sont pas mobilisées de manière optimale faute d'un suivi rigoureux des subventions, notamment des procédures de déblocage des fonds. La commune se prive de recettes importantes du fonds de compensation de la TVA en ne passant pas toutes les écritures comptables nécessaires à leur éligibilité.

Les procédures d'achat de la commune présentent de sérieuses lacunes : les mises en concurrence ne sont pas systématiquement réalisées et l'attribution des marchés publics intervient parfois dans des conditions contestables. La création récente d'un service dédié ne peut suffire à y remédier en raison du rôle limité qui lui a été confié. En outre, malgré les conseils prodigués par les différents services en charge des procédures, qui ont alerté le maire des risques encourus à plusieurs reprises, celui-ci n'a pas engagé de démarches destinées à améliorer les pratiques.

La commune doit mettre en place un véritable plan d'économies et rechercher des ressources complémentaires afin de redresser durablement sa situation déficitaire et retrouver rapidement les marges d'autofinancement nécessaires pour conduire les projets d'équipements indispensables. La réduction de sa masse salariale constitue le principal levier qui permettra de contenir la pression fiscale à un niveau supportable pour la population. La commune dispose de plusieurs options pour assurer cette réduction, notamment la minoration de la sur-rémunération, et le non-renouvellement des contrats.

La réussite de ce redressement est conditionnée par une remise à plat des circuits internes avec notamment l'instauration d'une comptabilité d'engagement rigoureuse garante d'une amélioration du pilotage budgétaire et financier.

La signature d'un « contrat de redressement des finances communales » avec la préfecture le 29 octobre 2019 pourrait permettre à la commune de s'inscrire dans une trajectoire de redressement, sous réserve d'en respecter strictement les termes.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
<i>Numéro</i>	<i>Domaine</i>	<i>Objet</i>	<i>Mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Non mise en œuvre</i>	<i>Page</i>
1	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place une organisation et des procédures comptables et financières rigoureuses reposant sur une comptabilité d'engagement exhaustive et le strict respect des autorisations budgétaires, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.			X	9
2	Comptabilité	Procéder à l'inscription de l'ensemble des charges aux exercices considérés en application de l'instruction budgétaire et comptable M14.			X	9
3	Gestion des ressources humaines	Suspendre toute création d'emploi nouveau jusqu'à un retour à l'équilibre des comptes, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.			X	14
4	Gestion des ressources humaines	Limiter l'attribution d'un véhicule de fonction au seul directeur général des services, conformément à l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes.			X	16
5	Achat	Assurer l'archivage des procédures de passation des marchés publics, ainsi que les offres non retenues, pendant une durée minimale de cinq ans à compter de la signature des marchés correspondants, conformément à			X	24

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.

<i>Régularité</i>						
		l'article R. 2184-12 du code de la commande publique.				
6	Achat	Évaluer les montants des besoins, des prestations et travaux à satisfaire ou à réaliser, conformément aux articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.	23		X	25
7	Achat	Exclure des procédures de passation des marchés les entreprises qui n'ont pas satisfait à leurs obligations fiscales et sociales, conformément à l'article L. 2141-2 du code de la commande publique.	26		X	28

<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Situation financière	Dégager un excédent brut de fonctionnement au moins égal à 15 % de ses recettes de fonctionnement, d'ici l'exercice 2021.			X	12
2	Gestion des ressources humaines	Contenir ses charges annuelles de personnel tous budgets confondus à 7,5 M€.			X	15
3	Gouvernance et organisation interne	Finaliser des plans de financement soutenables des équipements avant d'engager leur construction et de conclure les marchés correspondants.			X	20
4	Gouvernance et organisation interne	Mettre en place un suivi rigoureux des opérations d'équipement afin d'améliorer la conduite des travaux, d'optimiser l'emploi des subventions et d'accélérer le règlement des entreprises.			X	21
5	Comptabilité	Intégrer annuellement les dépenses comptabilisées au compte 238 « acomptes et avances » aux chapitres d'investissement concernés de manière à les rendre éligibles au FCTVA.			X	21

PROCÉDURE

Conformément à l'article R. 242-1 du code des juridictions financières, M. Mohamed Bacar, maire de la commune depuis mai 2014, a été avisé de l'ouverture d'un contrôle des comptes et de la gestion par lettre du 5 mars 2019.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 9 août 2019 avec le maire.

Lors de la séance du 3 septembre 2019, la chambre a arrêté les observations provisoires qui ont été notifiées au maire le 12 septembre 2019. Cet envoi mentionnait expressément la possibilité de répondre dans un délai de deux mois. Aucune réponse n'a été enregistrée à la chambre.

La chambre dans sa séance du 26 novembre 2019, a arrêté les observations suivantes :

OBSERVATIONS

1 UNE SITUATION FINANCIÈRE COMPROMISE PAR LA CROISSANCE DES CHARGES DE PERSONNEL

Après avoir fait l'objet d'un plan de redressement glissant sur les exercices 2009-2014, la commune présente des comptes à nouveau déficitaires depuis 2015. Elle fait l'objet d'un nouveau plan de redressement glissant, les déficits étant passés, hors restes à réaliser, de 2 M€ en 2017 à 2,5 M€ en 2018. L'adoption du budget primitif 2019, avec un déficit de 3,97 M€, montre que la commune ne suit pas les recommandations de la chambre ; elle est en effet la seule commune de Mayotte à voir sa situation se détériorer malgré un plan de redressement.

Le montant du déficit de la commune est difficile à appréhender du fait du défaut de fiabilité des comptes et de la propension de l'ordonnateur à engager des dépenses sans disposer des crédits correspondants, notamment s'agissant des charges de personnel.

1.1 Une situation financière dégradée

1.1.1 Le défaut de fiabilité des comptes

La commune ne dispose pas de procédures pour organiser les circuits budgétaires et comptables. Les missions du service finances sont limitées à l'exécution comptable sans possibilité d'action sur les dépenses. Contrairement aux bonnes pratiques, il n'est pas impliqué en amont des décisions impactant les finances communales et ne suit pas l'exécution du budget. Les engagements juridiques sont décidés par les élus sans que le service n'ait été sollicité. Compte tenu de la situation, l'amélioration de la chaîne comptable, budgétaire et financière constitue une urgence prioritaire.

1.1.1.1 L'absence de comptabilité d'engagement

Les comptes des administrations publiques doivent être réguliers et sincères, et donner une image fidèle du résultat de leur gestion et de leur situation financière. La tenue d'une comptabilité d'engagement rigoureuse contribue à la sincérité des comptes car elle leur permet de rester dans les limites des autorisations budgétaires².

En méconnaissance des dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la commune ne tient pas de comptabilité d'engagement des dépenses, laquelle permet le contrôle de la disponibilité des crédits avant de procéder au

² Conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

moindre engagement juridique. Dans les faits, l'engagement comptable intervient à la réception des factures.

Une note de janvier 2017 réserve l'engagement juridique des dépenses aux élus, sans rendre l'engagement comptable un préalable indispensable. De nombreux engagements juridiques sont réalisés sans vérification de la disponibilité des crédits, et par suite au-delà des autorisations budgétaires, c'est-à-dire des crédits prévus. Faute de crédits suffisants, la collectivité ne peut pas mandater les factures et payer les fournisseurs dans les délais règlementaires, ce qui lui fait courir le risque de devoir procéder au paiement d'intérêts moratoires à leur bénéfice et fait peser un risque supplémentaire sur les finances de la commune.

Les factures en attente de mandatement

A la date du 11 juillet 2019, les factures en attente de mandatement représentaient un montant total de 0,93 M€. Certaines de ces factures ont été reçues en 2018, voire en 2017. Par exemple, la commune n'a toujours pas mandaté une facture d'un montant de 388 500 € reçue en juillet 2018 concernant l'enlèvement des déchets d'équipements électriques et électroniques et de carcasses de véhicules, faute de crédits disponibles.

Le délai de paiement, qui court à compter de la date de réception de la demande de paiement, s'élève normalement à 30 jours³. Passé ce délai, des intérêts moratoires ainsi que des frais de recouvrement sont encourus par la commune⁴.

Sur ces factures en attente et à la date du 11 juillet 2019, leur somme s'élève à plus de 295 000 € pour la commune. Ce montant continuera d'augmenter tant que les factures n'auront pas été payées.

³ Décret n° 2013-236 du 29 mars 2013 relatif à la lutte contre les retards de paiement dans les contrats de la commande publique.

⁴ Encours fournisseur x (délai global de paiement / 36) x taux des intérêts moratoires (8 % à ce jour) + 40€ par facture pour les frais de recouvrement.

La chambre recommande à la commune de mettre en place une organisation et des procédures comptables et financières rigoureuses reposant sur une comptabilité d'engagement exhaustive et le strict respect des autorisations budgétaires, conformément aux dispositions de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

1.1.1.2 L'insincérité des restes à réaliser

La comptabilité d'engagement permet en fin d'exercice, de dresser l'état détaillé des restes à réaliser. En investissement, ils correspondent aux dépenses engagées non mandatées au 31 décembre de l'exercice, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre de recette. En fonctionnement, ils correspondent aux dépenses engagées au 31 décembre non mandatées et n'ayant pas fait l'objet d'un rattachement, c'est-à-dire des dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à un service fait au 31 décembre et non mises en recouvrement à l'issue de la journée complémentaire. Les restes à réaliser font partie intégrante du compte administratif et doivent être sincères.

Si les restes à réaliser en investissements n'appellent pas d'observation particulière, la commune avait omis de reporter dans son budget primitif 2019 les restes à réaliser d'un montant de 240 317 € en fonctionnement, alors que ceux-ci figuraient au compte administratif 2018. Ceci en altérerait la sincérité, la chambre a corrigé ce point dans son avis budgétaire de juillet 2019. Il s'agissait de dépenses d'alimentation relatives aux collations scolaires. Le service étant fait au 31 décembre 2018, la commune aurait normalement dû procéder à un rattachement comptable de cette somme, ce qui aurait eu pour conséquence d'apparaître dans le résultat comptable 2018 et de le diminuer d'autant.

1.1.1.3 Un rattachement non exhaustif des charges et des produits

La procédure de rattachement des charges et des produits a pour but d'assurer l'indépendance des exercices et le principe de l'annualité budgétaire. Elle permet de réintégrer dans le compte de résultat, en section de fonctionnement, toutes les charges correspondant à des services faits et tous les produits correspondant à des droits acquis, nés au cours d'un exercice mais qui n'ont pas pu être comptabilisés. Faute d'une tenue rigoureuse des engagements de la commune, il n'est pas possible de s'assurer de l'exhaustivité des rattachements.

Les anomalies en la matière sont fréquentes. Les participations au SMIAM, SIEAM, et au SDIS, imputées au chapitre « autres charges de gestion », ne sont pas mandatées annuellement. Ces pratiques altèrent la fiabilité des résultats comptables. A titre d'exemple, les participations pour l'exercice 2016 à ces trois établissements ont été payées en 2017, en plus de celles de 2017. Il en a résulté un surcoût de 0,65 M€ pour 2017 et une minoration d'un même montant au titre de l'exercice 2016.

La chambre recommande à la commune de procéder à l'inscription de l'ensemble des charges aux exercices considérés en application de l'instruction budgétaire et comptable M14.

1.1.2 Des comptes en déficit depuis 2016

Depuis 2016, les budgets de la commune sont votés et exécutés en déficit. La situation financière de la commune s'est fortement dégradée en 2017, comme le montre le tableau suivant établi sans retraitements comptables.

Tableau n° 1 : Évolution des résultats de clôture (avec ou sans restes à réaliser)

	2015	2016	2017	2018	2019 (BP)
Section d'investissement	537 045 €	622 262 €	- 734 482 €	- 74 318 €	- 432 025 €
Section de fonctionnement	278 559 €	680 566 €	- 1 253 782 €	- 2 403 733 €	- 2 417 669 €
Total (hors RAR)	815 604 €	1 302 828 €	- 1 988 264 €	- 2 478 051 €	- 2 849 694 €
Total (avec RAR)	- 357 917 €	612 811 €	- 3 371 164 €	- 2 959 108 €	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion, comptes administratifs et avis budgétaires.

La non maîtrise des charges de personnel explique l'essentiel du déficit de la section de fonctionnement. Le déficit de la section d'investissement trouve son origine dans le sous-financement des opérations d'équipement, la collectivité étant dans l'incapacité d'apporter une part d'autofinancement.

1.1.2.1 La dégradation de la capacité d'autofinancement

- Les charges de gestion

Les charges de gestion courante ont progressé de 20,6 % entre 2015 et 2018 passant de 7,97 M€ à 9,61 M€. L'augmentation est essentiellement intervenue en 2017, avec une progression de 44,52 % par rapport à l'exercice précédent.

La croissance des charges de gestion, notamment des charges de personnel, a dégradé la situation financière de la commune. Celles-ci sont passées de 4,7 M€ en 2015 à 7,3 M€ en 2018, enregistrant une progression de 56 % en quatre ans. Elles représentent, en 2018, 76 % de ses charges courantes.

Cette augmentation s'explique à la fois par l'accroissement annuel du taux de sur-rémunération, qui est passé de 20 % en 2015, à 30 % en 2016 avant d'atteindre son plafond de 40 % en 2017, et par la hausse des effectifs titulaires de la commune.

Les autres charges de gestion fluctuent de manière considérable d'un exercice à l'autre. Cette fluctuation s'explique par les reports sur l'exercice suivant de dépenses qui auraient dû être réglées sur l'exercice en cours ou faire l'objet d'une procédure de rattachement. C'est le cas des participations de la commune au SDIS, au SIEAM et au SMIAM précédemment évoquées.

La commune paie par ailleurs la taxe foncière de terrains dont elle est propriétaire et sur lesquels des constructions ont été érigées par des particuliers, la cession du foncier n'ayant pas encore été réalisée. Cette charge s'élève à 750 972 € pour les exercices 2015 à 2018.

La chambre invite la commune à poursuivre sa démarche de cession des parcelles occupées par des particuliers, de manière à ne plus avoir les montants correspondants de taxe foncière à sa charge mais en produits.

- Les produits

Les produits de gestion sont passés de 8,4 M€ en 2015 à 8,7 M€ en 2017, avant de redescendre à 8 M€ en 2018, soit un recul de 4,8 % entre 2015 et 2018. Cette baisse s'explique par la réforme fiscale instaurant l'abattement de 60 % des bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui a privé en 2018 la commune d'une recette de 1,07 M€, la compensation intervenant sur l'exercice budgétaire 2019 en application de l'article 1496 du code général des impôts⁵. A compter de ce dernier exercice, la réforme est quasiment neutre algébriquement, la perte de recette due à l'abattement au titre de l'année en cours faisant l'objet d'une compensation au titre de l'exercice précédent.

Cette mesure a largement contrebalancé l'augmentation du produit de l'octroi de mer qui est passé de 2,7 M€ en 2015 à 3,9 M€ en 2018 suite à la réforme de la répartition de ce produit entre le département et les communes. Un produit de 4,5 M€ est attendu pour 2019.

Pour faire face à la dégradation de sa situation financière, la commune s'est vue imposer une augmentation de la fiscalité en 2016 alors même qu'elle avait voté une forte baisse du taux de la taxe sur le foncier bâti (15 %) ayant pour conséquence de la priver d'une recette de 889 940 €. Par la suite, la collectivité n'a eu de cesse de baisser le taux de la taxe foncière à 15 %, tandis que le préfet, sur proposition de la chambre, le rétablissait à 35 % pour combler en partie le déficit. En 2019, les taux de la taxe d'habitation et de la taxe sur le foncier bâti ont été fixés respectivement à 44,30 % et 39,78 % alors que la commune avait voté des taux de 20,37 % et 30 %. Ce rehaussement des taux devrait permettre un produit complémentaire de 300 000 €.

Tableau n° 2 : Évolution des taux de fiscalité⁶

	2015	2016	2017	2018	2019
Taxe d'habitation	11,11 %	15 %	15 %	15 %	44,30 %
Taxe sur le foncier bâti	45,50 %	35 %	35 %	35 %	39,78 %
Taxe sur le foncier non bâti	3,26 %	4,40 %	4,40 %	4,40 %	9,77 %

Source : CRC

En matière de taxe foncière, une part importante des contribuables n'est pas imposée en raison du recensement cadastral incomplet des constructions sur la commune et d'autres ne le sont pas car leurs habitations ont été construites sur des terrains appartenant à la commune⁷.

⁵ Tel que modifié par l'article 137 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer.

⁶ Taux après intervention éventuelle de la chambre et du préfet.

⁷ D'après la commune, 115 parcelles seraient en cours de régularisation.

Les cessions réalisées par la commune le sont à des prix bas et inférieurs à l'estimation des domaines. Le prix au mètre carré s'élève à peine à 3 €. La commune précise qu'elle a opté pour un prix unique compte de tenu de la situation financière des occupants. Par exemple, une parcelle de 333 m² sise à Tsingoni rapporte seulement 999 € à la commune alors que le service du domaine l'avait estimée à 90 € le mètre carré, soit 29 fois plus.

Il résulte de l'ensemble de ces opérations un manque à gagner pour la commune de 657 350 € pour la période 2015-2019.

La chambre invite la commune à céder son patrimoine foncier au prix de l'estimation de la direction immobilière.

La progression plus rapide des charges que des produits de gestion entraîne une détérioration de l'excédent brut de fonctionnement (EBF), de la capacité d'autofinancement (Caf) brute et la capacité d'autofinancement nette, lesquels sont désormais tous négatifs. L'excédent brut de fonctionnement est passé de 0,42 M€ en 2015 à -2,1 M€ en 2017 avant de se redresser à -1,64 M€ en 2018. Cette situation signifie que la commune n'arrive plus à assurer les moyens de son fonctionnement. Dès lors, elle n'est pas en mesure d'autofinancer une partie de ses dépenses d'équipement dont le volume est demeuré élevé tout au long de la période examinée.

S'agissant de la section d'investissement, la plupart des opérations d'équipement font l'objet d'importants subventionnements de la part de l'Etat. Une des difficultés principales pour la commune réside dans le décalage dans le temps entre l'exécution des travaux et le versement des subventions qui requiert qu'elle puisse avancer des fonds. Ceci n'est pas possible en l'absence d'autofinancement. Le financement d'une partie des investissements se fait par le « creusement du déficit » : les travaux réalisés par les entreprises en l'absence des crédits correspondants constituent des dettes qu'il faut comptabiliser tôt ou tard et payer sur les liquidités disponibles.

De manière plus générale, la dégradation de la situation démontre l'insuffisance des mesures de redressement mises en œuvre par la collectivité en dépit des injonctions adressées par la chambre et le préfet dans le cadre des différents plans de redressement.

La chambre invite la commune à dégager un excédent brut de fonctionnement au moins égal à 15 % de ses recettes de fonctionnement, d'ici l'exercice 2021.

La chambre a été informée de la signature d'un « contrat de redressement des finances communales » entre la commune et la préfecture le 29 octobre 2019. Sous réserve d'en respecter les termes et engagements, il offre à la commune un cadre et une trajectoire de redressement.

1.1.2.2 L'insuffisance de la trésorerie

La séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable entraîne l'obligation pour les collectivités locales de déposer leur trésorerie sur un compte non rémunéré ouvert au trésor public. Le comptable de la collectivité encaisse les recettes ou décaisse les dépenses en créditant ou en débitant ce compte qui doit toujours être approvisionné. Dans ce cadre, la notion de trésorerie est simple à définir. Comme pour un particulier, il s'agit de la somme que la collectivité a en caisse à un moment donné.

La commune ne dispose pas des liquidités pour payer les fournisseurs et les entreprises dans les délais règlementaires, ce qui peut entraîner le paiement d'intérêts moratoires. Autre

effet pervers, les difficultés de trésorerie entraînent des retards sur l'exécution des travaux, lesquels entraînent à leur tour des retards de livraison et le risque de perdre le bénéfice partiel ou intégral des subventions devenues caduques en raison du non respect du calendrier des travaux.

La situation financière dégradée de la commune est largement due à la non-maîtrise des charges de personnel.

1.2 L'absence de politique des ressources humaines

La gestion des ressources humaines de la commune se caractérise par une augmentation de la masse salariale de près de 50 %, soit 2,6 M€ entre 2015 et 2018, alors même que les effectifs baissent de 9 %, ceux des emplois aidés passant de 133 à 24 au cours de cette période.

L'augmentation des charges de personnel est incompatible avec la situation financière de la commune.

1.2.1 La croissance des charges de personnel

Les charges de personnel sont estimées à plus de 8 M€ en 2019, elles représentent près de 80 % des dépenses de fonctionnement. Elles ont augmenté de 48,13 % entre 2015 et 2019.

Tableau n° 3 : Évolution de la masse salariale

2015		2016		2017		2018		prévision 2019		évolution entre 2015 et 2019	
en €	en €	en % / N-1	en €	en %							
5 425 687 €	7 345 535 €	35,38%	7 628 401 €	3,85%	7 386 600 €	-3,17%	8 038 532 €	8,83%	2 612 845 €	48,16%	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion.

Cette augmentation s'explique par deux mécanismes : le choix de l'instauration de la majoration de traitement au profit des agents titulaires qui s'établit à 40 % du salaire de base depuis 2017 et représente un coût annuel de 1,1 M€ et la pérennisation des emplois aidés par des dispositifs contractuels non financés.

La commune a décidé depuis mai 2019 de ne plus verser la majoration de traitement aux agents stagiaires. Cette mesure permet de réaliser une économie estimée à près de 180 000 € pour l'exercice 2019. Cette économie ne sera pas durable puisque la prime sera versée aux agents dès leur titularisation.

Le maire explique pour partie la pérennisation des emplois aidés par la réforme des rythmes scolaires et la création de réfectoires scolaires, qui nécessitent d'importants besoins en personnel. A compter de l'exercice 2019 mais surtout 2020 pour une année pleine, ceux-ci seront partiellement reportés sur le budget de la caisse des écoles⁸. Celle-ci est chargée

⁸ Le premier budget de la caisse des écoles a été voté pour la période du 1^{er} septembre au 31 décembre 2018.

d'organiser les restaurants ou collations scolaires, l'achat des fournitures scolaires, des copieurs des écoles, et le cas échéant la mise en place des activités périscolaires. Alors que d'après l'organigramme, elle comprendra 62 agents, seule une masse salariale de l'ordre de 265 000 € en année pleine lui a été transférée. Ce montant, qui représente une moyenne mensuelle de 340 € par agent, apparaît largement sous-évalué.

La commune doit prendre des mesures fortes afin de diminuer considérablement et durablement ses charges de personnel. Elle dispose de plusieurs options qu'elle peut activer simultanément ou séparément : moratoire des recrutements, réduction de la sur-rémunération, non renouvellement des contrats, non remplacement des départs à la retraite, révision du régime indemnitaire.

La commune peut procéder à l'abaissement du niveau de la majoration de traitement, laquelle présente un caractère facultatif pour les agents de la fonction publique territoriale. Selon une étude réalisée par l'AFD en septembre 2018, une réduction à 35 % de ce taux actuellement à 40 % produirait une économie annuelle de 135 000 € ; en l'abaissant à 30 %, la commune réaliserait une économie annuelle de 270 000 €.

Par ailleurs, le non-remplacement des agents partant en retraite et un recrutement limité aux seuls agents ayant des compétences spécifiques devrait permettre à la commune de réaliser une économie de l'ordre de 40 000 € par emploi permanent non remplacé (pour un titulaire catégorie C).

Au 31 mars 2019, la commune emploie 295 agents dont 144 fonctionnaires, 91 % d'entre eux étant des agents d'exécution.

Les recrutements sont effectués selon le pouvoir discrétionnaire du maire, sans la moindre stratégie de recrutement. Entre 2015 et 2018, 113 agents en contrats aidés ont été contractualisés voire titularisés, et 17 agents en CDD ont été titularisés, bien que la commune ne disposait pas des crédits budgétaires correspondants en méconnaissance du dernier alinéa de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale aux termes duquel « Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent ». Certains arrêtés de mise en stage ont été pris en méconnaissance des dispositions du deuxième alinéa de cet article, les délibérations ne créant pas les postes ou n'en précisant ni les grades ni la durée de travail.

Compte tenu de la situation déficitaire, la chambre recommande à la commune de suspendre toute création d'emploi nouveau jusqu'au retour à l'équilibre des comptes, conformément aux dispositions du dernier alinéa de l'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

La mesure des coûts n'est pas un facteur pris en considération lors des recrutements et ni la direction des ressources humaines ni les chefs de service ne sont consultés préalablement aux recrutements. Par exemple, la direction des services techniques n'a aucune maîtrise sur ses effectifs. En conséquence, les moyens matériels ne sont pas adaptés aux moyens humains. Sur 55 agents, 47 sont affectés au service de propreté urbaine qui ne compte qu'un camion benne et 1,5 véhicule léger.

L'activité n'est ni anticipée, ni prise en compte dans les affectations des agents, ce qui engendre de l'inoccupation et des absences injustifiées ainsi que des problèmes de management des équipes.

La révision de l'organisation de la direction des services techniques permettrait d'augmenter la productivité des services en associant les chefs de service aux recrutements, et en leur octroyant les pouvoirs de management et de sanction nécessaires à une bonne gestion.

La chambre recommande à la commune de contenir ses charges annuelles de personnel à 7,5 M€ sur l'ensemble de ses budgets, incluant celui de la caisse des écoles.

1.2.2 Une politique de rémunération généreuse

1.2.2.1 Un régime indemnitaire mal appliqué

La commune ne dispose pas d'un recueil de l'ensemble des primes versées aux agents. Le régime indemnitaire repose sur une délibération de janvier 2007 et sa mise en œuvre est approximative : des primes sont versées dans des conditions non prévues par la délibération. Ainsi, le versement du régime indemnitaire non prévu à des agents des filières animation et police municipale représente près de 245 000 € entre 2015 et 2018, celui de l'indemnité spécifique de service à trois agents plus de 57 000 €.

La chambre rappelle à la commune qu'elle peut engager une action en remboursement sur le fondement de l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 à l'encontre des agents ayant perçu des primes et indemnités indues depuis moins de deux ans.

Depuis le 1^{er} janvier 2017, le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) remplace toutes les primes et indemnités préexistantes (sauf celles limitativement énumérées par décret). Celui-ci se compose d'une indemnité « principale », l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), ainsi que d'une part variable tenant compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir, le complément indemnitaire annuel (CIA). La commune a passé une convention avec le centre de gestion de la fonction publique territoriale de Mayotte (CDG 976) afin de l'assister dans sa mise en œuvre programmée pour 2020. Au 20 juillet 2019, les propositions n'ont pas été arbitrées. Au préalable, afin d'attribuer des coefficients en lien avec la manière de servir, la commune devrait coter ses emplois et fixer des modalités d'entretiens professionnels annuels pour les généraliser. Au vu de ses difficultés financières, la chambre invite par ailleurs la commune à ne pas instaurer de CIA, lequel est un dispositif facultatif.

1.2.2.2 La prime de départ à la retraite

En 2011, la commune avait délibéré afin d'attribuer une prime exceptionnelle pour les agents partants à la retraite. Cette prime correspondant à un mois de salaire net avait été nominativement attribuée pour trois agents afin de récompenser les services rendus.

La délibération prévoit que cette prime exceptionnelle peut être accordée sur demande d'un agent par le maire avant tout départ à la retraite. Aucun document n'actualise le versement de cette faveur, qui n'est pas identifiée sur le bulletin de paie identique en tous points aux précédents, y compris sur le nombre d'heures travaillées.

La prime de départ à la retraite accordée par la commune aux agents qui partent à la retraite est privée de toute base légale. Elle a pour effet de déroger à la règle du service fait, à

la durée annuelle du travail fixé à 1 607 heures et elle contrevient au principe de parité entre les deux fonctions publiques fixé par l'article 7-1 de la loi du 26 janvier 1984⁹.

Si, d'après la commune, cette prime n'est désormais accordée qu'à titre exceptionnel aux agents qui en font expressément la demande, la chambre l'invite à abroger le dispositif illégal de « prime de départ à la retraite ». La responsabilité civile et pénale des agents et des élus pourrait être engagée.

1.2.2.3 La multiplicité des avantages en nature

La commune octroie à certains de ses élus et agents des avantages en nature, tels que véhicule de fonction et téléphone portable. Ceux-ci constituent des compléments de rémunération dont peuvent bénéficier les agents des collectivités territoriales, sur décision de l'organe délibérant de la collectivité. Leur évaluation est obligatoire et doit faire l'objet d'une déclaration mensuelle portée sur le bulletin de paie.

L'utilisation d'un véhicule recouvre deux cas de figure distincts. Les véhicules de fonction peuvent être utilisés pour les besoins du service mais également à titre privé. La liste des bénéficiaires potentiels est limitée par l'article 21 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes ; pour les communes de moins de 80 000 habitants, seul l'emploi de DGS peut bénéficier d'un tel avantage en nature. Son usage est alors privatif et exclusif. Les véhicules de service sont en revanche utilisables par tout agent pour les seules nécessités de service. Le bénéfice d'avantages en nature doit être accordé par délibération du conseil municipal.

La commune octroie sans en avoir délibéré un véhicule de fonction à deux agents, le directeur général des services et le directeur de cabinet, ainsi qu'au maire. Cet avantage ne figure pas sur leurs bulletins de paie.

Conformément à l'article 21 de la loi du 28 novembre 1990 précitée, la chambre recommande à la commune de limiter l'attribution d'un véhicule de fonction au seul directeur général des services.

La commune a par ailleurs accordé 38 abonnements téléphoniques à 29 agents et neuf élus, pour un coût de 12 432 € en 2018. Aucun texte ne prévoit l'attribution de téléphone portable aux élus d'une commune. Le ministère de l'intérieur a de surcroît rappelé que les frais de télécommunication supportés par les conseillers municipaux utilisant leur propre téléphone mobile et leur abonnement internet personnel n'entraient pas dans la catégorie des frais remboursables¹⁰. En outre, ces attributions ont été effectuées de manière officieuse, sans délibération ou arrêté nominatif n'en définissant les modalités. En conséquence, et au regard de la situation financière de la commune, la chambre invite la commune à rationaliser le nombre d'abonnements téléphoniques accordés aux agents et à supprimer ceux accordés aux élus. En

⁹ « Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales et des établissements publics mentionnés au premier alinéa de l'article 2 sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements... ».

¹⁰ Rép. min., QE n° 65018 de Jean-Pierre Dufau, JOAN du 09/03/2010, p. 2771.

réduisant ses frais de télécommunications et de carburants, elle pourrait réaliser une économie annuelle de près de 40 000 €.

1.2.3 Un temps de travail non contrôlé

La fixation de la durée et de l'aménagement du temps de travail dans la fonction publique territoriale doit s'effectuer sur la base d'une durée annuelle de travail de 1 607 heures¹¹. Ainsi, la durée du travail effectif est fixée à 35 heures par semaine hors heures supplémentaires, mais elle peut être supérieure si des accords établis après consultation du comité technique prévoient des modes de compensation, sous forme de journées de réduction du temps de travail (RTT) par exemple. Les horaires de travail sont définis à l'intérieur de périodes de référence appelées cycles de travail. Les cycles de travail sont définis par l'organe délibérant de la collectivité, qui en fixe notamment la durée, les bornes quotidiennes et hebdomadaires, ou les conditions de repos et de pause. Ils sont définis par service ou par nature de fonction. Le régime de travail d'un agent peut être modifié selon le contenu de ses missions ou de l'organisation de son service.

La durée du travail effectif de la commune est fixée par le règlement intérieur applicable depuis le 1^{er} mai 2017 ; elle est arrêtée à 35 heures hebdomadaires pour un agent à temps complet. Le règlement intérieur ne fixe aucune plage horaire quotidienne et laisse aux agents la liberté de leurs horaires. Sans outil de contrôle, il n'est pas possible de vérifier le respect de la quotité de travail hebdomadaire et aucun suivi des heures supplémentaires n'est effectué.

Le règlement intérieur définit le droit à congés pour les agents de la commune, ainsi que les jours fériés et les autorisations d'absences. Il ne définit pas les jours chômés ou les autres congés exceptionnels hormis les jours fériés et le 1^{er} mai. Il est donc impossible de quantifier ces congés exceptionnels qui pourraient s'ajouter aux congés annuels. La commune n'a pas délibéré pour déterminer les modalités de fixation de la journée de solidarité obligatoire conformément à la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008. Durant le mois de Ramadan, les agents bénéficient d'horaires aménagés en journée continue de 7 h 15 à 14 h 15 du lundi au jeudi et de 7 h 15 à 11 h 15 le vendredi. Durant ces 30 jours, la durée hebdomadaire est de 32 heures soit 13 heures de moins que la durée légale mensuelle.

La durée effective annuelle est donc de 1 553 heures par an¹², ce qui représente une moyenne hebdomadaire de 33 heures 30. Cet écart de 54 heures par an et par agent à temps complet par rapport au cadre légal correspond à un effectif de 14,8 équivalents temps plein en 2018, soit une dépense de l'ordre de 0,46 M€¹³. La mise en place de l'annualisation du temps de travail permettrait de faire bénéficier les agents des horaires aménagés pendant le Ramadan dans le respect du plancher de temps de travail réglementaire.

Faute d'un système de contrôle des heures de travail, la commune n'est pas en mesure de s'assurer de la présence des agents à leur poste autrement que par un contrôle hiérarchique.

¹¹ En application combinée de l'article 7-1 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, de l'article 1^{er} du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 et renvoyant aux conditions prévues par le décret du 25 août 2000, et de l'article 1^{er} du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 modifié.

¹² 1 607 heures – 5 jours fériés locaux – lundi de Pentecôte – 12 heures pendant le mois de Ramadan.

¹³ 7,5 M€/239 ETPT *14,8

Même si les chefs de service ont été sensibilisés quant aux absences et retards injustifiés de leurs agents, aucune procédure visant à la remontée des informations au service des ressources humaines n'a été adoptée. Des absences sont régulièrement constatées, notamment au sein de la direction des services techniques sans qu'aucune sanction ou retenue sur salaire n'ait été mise en œuvre. En raison d'un défaut de connaissance précise des agents rattachés à la direction, le contrôle des présences est difficile à mettre en œuvre.

La commune a entamé une démarche d'acquisition d'un logiciel permettant de mettre en place une véritable gestion du temps de travail et de planification, qu'elle n'a pas budgétisée en 2019. La chambre encourage la commune à achever cette démarche d'acquisition ; cet outil permettrait à la commune de réduire ses charges de personnel et d'améliorer sa performance.

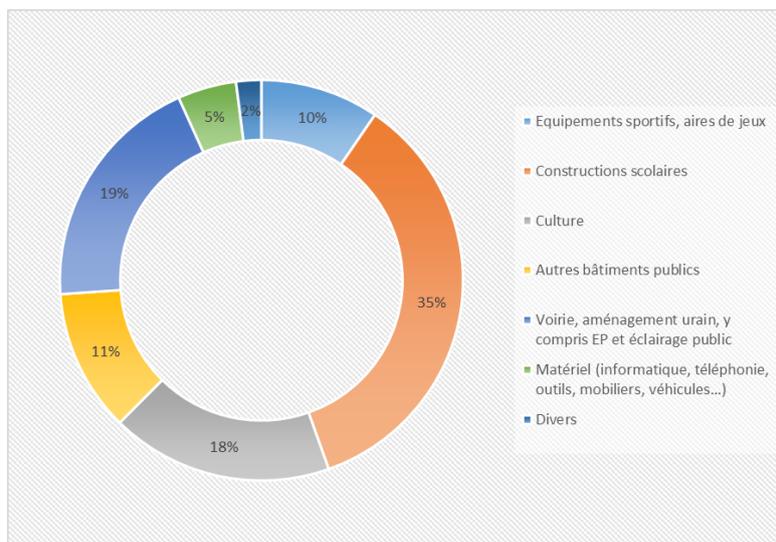
2 LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE DES INVESTISSEMENTS

La réalisation des investissements est fortement perturbée en raison à la fois de financements insuffisants et de lacunes techniques tant dans le suivi des opérations que dans la mise en œuvre des procédures de marchés publics.

2.1 Un financement des investissements insuffisant

Entre 2015 et 2018, le montant total des dépenses réelles d'investissement de la commune s'établit à 13,3 M€.

Plus d'un tiers de ces dépenses a concerné des constructions scolaires ; les équipements culturels, c'est-à-dire les maisons de la jeunesse et de la culture (MJC) et aménagements urbains représentant chacun près de 20 % de ces dépenses.

Graphique n° 1 : Répartition des dépenses d'investissement 2015-2018

Source : CRC, d'après les comptes administratifs de la commune.

La commune a adopté en janvier 2017 un programme pluriannuel d'investissements ambitieux qui s'élève à 66,7 M€ sur la période 2017-2024, ce qui représente un montant annuel moyen de 8,3 M€. Ce plan fait ressortir la volonté de la commune de procéder à des investissements lourds correspondant à la construction d'équipements neufs. Il envisage ainsi la construction d'un dojo, d'une maison des sports, la couverture de plateaux polyvalents, la réalisation d'un parcours de golf de 18 trous, ou encore la construction d'une piste d'athlétisme.

Au vu du montant des investissements réalisés par la commune au cours des exercices précédents (3,3 M€ par an en moyenne) et du déficit de la section d'investissement (432 000 € au budget primitif 2019), ce programme apparaît difficilement soutenable faute de financements externes garantis.

2.1.1 Des opérations d'investissement sous-financées

2.1.1.1 Des plans de financement inaboutis

La commune a tendance à commencer la construction d'équipements neufs avant d'avoir finalisé leurs plans de financement.

Par exemple, la construction de la MJC de Combani a coûté un total de 2,33 M€, financés à hauteur de 1,273 M€ par le fonds de péréquation intercommunal 2013 (FIP) pour 1 M€ et par le département pour 273 000 €. La commune a financé les sommes restantes, soit plus de 45 % du montant global de l'opération, par des fonds propres.

Les marchés de travaux ont été lancés à partir de 2011 mais n'ont pas donné lieu à exécution avant le courant de l'année 2015. Alors que les travaux devaient être exécutés dans le délai global de dix mois, ceux-ci devraient être réceptionnés courant décembre 2019. Ils ont été arrêtés pendant une durée d'un an entre octobre 2016 et octobre 2017, car l'assainissement du projet a dû être modifié et, surtout, parce que faute de budgétisation globale de l'opération, la commune n'était plus en mesure de régler les situations mensuelles des entreprises.

La commune a toutefois réussi à percevoir l'intégralité de la subvention FIP, qui encourait la caducité en raison des retards cumulés, en considérant qu'elle était relative à une tranche de travaux et non à leur globalité. Elle a également indiqué avoir sollicité une aide exceptionnelle auprès du département, pour un montant de 605 000 € au titre du contrat de convergence, dont la signature serait en cours. Cette subvention abaisserait donc le taux d'autofinancement de cette opération à 20 %, en grande partie comblé par le FCTVA.

Dans un objectif de bonne gestion, la chambre encourage la commune à finaliser les plans de financement de ses équipements avant d'engager leur construction, plutôt que de solliciter des subventions exceptionnelles au moment de solder financièrement les opérations.

2.1.1.2 Un suivi des subventions à parfaire

La commune ne tient pas de tableau précis de suivi des subventions qui lui ont été octroyées, récapitulant les sommes versées aux entreprises selon l'avancement des travaux et les sommes perçues de la part du financeur, par versement. Ceci ne semble pas l'empêcher de procéder aux demandes de versement des subventions. Cependant, 41 % des demandes examinées¹⁴ ont été effectuées de manière tardive, c'est-à-dire avec un délai supérieur à quatre mois.

S'agissant des avances, que la commune peut percevoir avant que l'opération ait débuté et avant qu'elle ait eu à procéder à des paiements, sept demandes ont été effectuées avec un délai moyen de l'ordre de neuf mois entre le fait générateur du droit à percevoir l'avance et la date de demande auprès du financeur. Par exemple, la commune a attendu plus de 11 mois avant de réclamer l'avance de 200 000 € sur la subvention FEI 2016 octroyée par l'Etat pour la construction du groupe T13 de Mroalé¹⁵.

La chambre encourage la commune à procéder plus rapidement aux demandes d'avances de subvention, lesquelles nécessitent au demeurant peu de pièces et lui permettraient de constituer une trésorerie pour régler les premières factures qui pourraient lui parvenir.

S'agissant des acomptes, qui peuvent être réclamés au fur et à mesure de l'avancement des travaux, leur versement par les services de l'Etat est subordonné, dans la majorité des cas, au paiement, par la commune, des factures présentées par les entreprises. Or le délai global de paiement, fixé à 30 jours par la réglementation, est très largement dépassé¹⁶.

Surtout, les demandes d'acomptes ne sont pas effectuées régulièrement. Chaque demande regroupe ainsi plusieurs mandats, émis au cours d'une période de temps assez longue ; et concerne des montants considérables. Par exemple, pour la réfection des voiries ayant fait suite au passage du cyclone Hellen, une demande soumise aux services de l'Etat correspondait à 14 mandats émis pendant une période longue de 20 mois, pour un montant global de plus de 440 000 €. Fractionner davantage ses demandes d'acomptes permettrait également à la commune de bénéficier d'une trésorerie plus importante.

¹⁴ Soit 22 demandes sur 53 demandes complètes transmises par la commune.

¹⁵ L'ordre de service de démarrage des travaux a été notifié le 13 mars 2017 mais la commune n'a adressé sa demande que le 12 février 2018.

¹⁶ Pour les factures ayant donné lieu à une demande de subvention tardive, le délai moyen entre le mandatement et le paiement s'élève à 137 jours.

La chambre recommande à la commune de mettre en place un suivi rigoureux des opérations d'équipement afin d'améliorer la conduite des travaux, d'optimiser l'emploi des subventions et d'accélérer le règlement des entreprises.

2.1.1.3 La récupération incomplète du FCTVA

En application des articles L. 1615-1 et suivants du CGCT, les dépenses réelles d'investissement des collectivités et les dépenses d'entretien des bâtiments publics et de la voirie ouvrent droit à l'attribution d'une compensation forfaitaire pour le remboursement de la TVA, versée au cours de la deuxième année suivant celle de réalisation des dépenses. Pour les dépenses éligibles réalisées depuis le 1^{er} janvier 2015, le taux s'élève à 16,404 %.

Les collectivités de Mayotte bénéficient de cette compensation alors même que le taux de TVA sur le territoire est nul. Cette situation devrait permettre à la commune de bénéficier d'un financement complémentaire dans le cas où le financement de ses investissements n'est pas intégral ou à dégager des financements pour d'autres investissements.

En raison d'un taux d'exécution des investissements particulièrement faible en 2016, la compensation reçue en 2018 ne s'est élevée qu'à 0,25 M€. Les investissements étant repartis à la hausse dès l'année suivante, la commune peut espérer bénéficier de montants plus élevés pour 2019 et 2020, respectivement de l'ordre de 0,37 M€ en 2019 et 0,56 M€ en 2020, soit une augmentation d'environ 50 % par an pour ces deux exercices.

Depuis 2015, des dépenses d'investissement d'un montant global de l'ordre de 7,8 M€ sont restées comptabilisées à l'article 238 « avances et acomptes versés », les rendant inéligibles au FCTVA tant que les opérations ne sont pas intégrées aux chapitres d'investissement concernés. C'est le cas des deux opérations de résorption de l'habitat insalubre dans les quartiers de Bajoni et Mrona Moila, pour lesquelles aucune dépense n'a été effectuée depuis 2014.

Ces deux opérations ne peuvent être clôturées financièrement car en raison de l'absence d'autofinancement disponible en 2019, les factures ne peuvent être liquidées. En tout état de cause, en ne passant pas annuellement les écritures permettant l'intégration annuelle de ces opérations, la commune s'est privée des recettes de FCTVA pour un montant de l'ordre de 1,25 M€¹⁷.

La chambre encourage la commune à intégrer annuellement les dépenses comptabilisées au compte 238 « acomptes et avances » aux chapitres d'investissement concernés de manière à les rendre éligibles au FCTVA.

2.1.1.4 Le recours au préfinancement de subventions de l'Etat

Depuis 2019, la commune bénéficie d'un mode de financement supplémentaire pour ses investissements. En effet, par un protocole d'accord puis des conventions de prêts signés en novembre 2018, l'agence française de développement (AFD) lui a consenti le préfinancement

¹⁷ En considérant que 5 % du montant moyen annuel des dépenses réelles d'investissement concernent des avances sur marchés, le montant du FCTVA à récupérer serait donc de l'ordre de : 7,8 M€ - (5 % x 3,3 M€) x 16,404 % = 1,25 M€.

de subventions allouées par l'Etat pour un montant maximal de 4,64 M€. Les opérations concernées sont fléchées¹⁸ et par ailleurs intégralement subventionnées par l'Etat.

Pour la commune, les avantages de ce mécanisme sont évidents, puisqu'elle n'aura à avancer aucun des fonds nécessaires pour payer la construction des équipements concernés. Son succès repose toutefois sur sa capacité à mener à bien la réalisation des travaux, en respectant les calendriers fixés par les marchés et les échéanciers des conventions de subventionnement afin d'éviter leur caducité, et à effectuer les démarches nécessaires pour en obtenir le paiement par les services de l'Etat.

La chambre constate que trois des six conventions comportent des erreurs dans le montant des avances ou des tranches versées par l'Etat à la commune.

Tableau n° 4 : Conventions de prêts présentant des erreurs dans la détermination des montants versés à la commune

N° de la convention de prêt	Opération	Subvention concernée	Montant total de la subvention	Déduction des avances versées selon de la convention	Montant du prêt consenti par l'AFD	Avances effectivement versées à la commune	Montant du titre appelant le prêt par la commune
CYT116603W	Construction du groupe scolaire T13	DSCCES 2015	1 900 000,00 €	475 215,11 €	1 424 784,89 €	582 231,11 €	1 317 768,69 €
CYT116605Y	Rénovation de la mosquée	DAC 2016	264 130,00 €	- €	264 130,00 €	21 071,00 €	149 070,00 €
CYT116606Z	Rénovation de la mosquée	DAC 2017	241 000,00 €	114 310,00 €	126 690,00 €	73 239,00 €	126 690,00 €

Source : CRC.

S'agissant du groupe T13, l'erreur est pour l'instant sans incidence, car le titre émis par la commune à l'AFD pour appeler le prêt a déduit le montant exact des sommes déjà perçues.

Pour la réhabilitation de la mosquée, la confusion s'explique par des inversions entre les sommes perçues par la commune au titre des deux subventions accordées par la direction des affaires culturelles (DAC) pour les exercices 2016 et 2017. Les deux avances ont été indiquées comme concernant la subvention 2017 alors que l'une d'entre elle concerne la subvention 2016. En considérant le montant global des prêts et des avances perçues au titre de cette opération, cette erreur est sans conséquence concrète.

Ces erreurs mettent en avant le risque financier que pourrait encourir le prêteur lorsqu'il accorde un préfinancement d'opérations dont une partie des subventions a déjà été versée à la commune.

2.1.2 La réalisation d'investissements non financés

Malgré son incapacité à dégager le moindre autofinancement, la commune continue à envisager la réalisation d'investissements lourds et en particulier la construction de nouveaux équipements.

Avant d'être en mesure de présenter aux services compétents les demandes de financement correspondantes, elle externalise la réalisation d'études de faisabilité ou autres

¹⁸ Les quatre opérations concernées sont la construction du groupe scolaire T24 de Combani (devenu T32), celle du T13 de Combani, la réhabilitation de 12 salles de classe, et la réhabilitation de la mosquée.

études de conception auprès de prestataires privés. Entre 2015 et 2018, elle a ainsi dépensé plus de 165 000 € à ce titre, sans préjudice des éventuels marchés de maîtrise d'œuvre qu'elle conclut ensuite si elle choisit de mener le projet à terme. Ces études sont pourtant établies sans cahier des charges retraçant une stratégie plus globale et les services techniques n'y sont pas associés. La chambre encourage la commune à ne plus externaliser cette compétence d'étude de faisabilité et recherche de financement afin de dégager des marges de manœuvre financière.

Depuis 2015, la commune a dépensé près de 0,7 M€ pour aménager ses quatre terrains de football, sans avoir perçu la moindre subvention en contrepartie.

Le terrain de Mroalé est celui qui a fait l'objet des plus gros investissements, avec un total de plus de 0,4 M€. Plus de 250 000 € concernent sa clôture. Un premier marché a été passé avec la société Colas, puis une lettre de commande, sans mise en concurrence, a été adressée à la société Attoumani Abdallah pour réaliser un mur derrière la première clôture.

Photo n° 1 : Clôture et mur du terrain de Mroalé



Source : CRC.

Sur ce même terrain, la commune a décidé d'aménager des containers en vestiaires, pour 39 000 € en juin 2017. Seul un container sur les trois prévus a été posé en bordure de terrain, et les aménagements ont à peine débuté. En contradiction avec les termes de la lettre de commande qui prévoyait un règlement en une seule fois à l'issue des travaux, 40 % de cette somme a été payée à l'entreprise dès octobre 2017.

Pour les trois terrains de Combani, Miréréni et Mroalé, la commune a fait installer en 2018 des buts et abris de touche, pour un montant total de 78 638 €. Malgré l'alerte de la direction des finances sur l'absence de financement de ces équipements et l'absence de crédits disponibles par une note circonstanciée rappelant également les manquements aux règles de la commande publique, le maire a enjoint à ses services de procéder à la rédaction des lettres de commande correspondant aux devis qu'il avait marqués d'un « bon pour accord ». Faute de crédits disponibles, la chambre considère que ces équipements n'étaient pas prioritaires.

Cette manière de faire est d'ailleurs contraire aux délégations accordées au maire par le conseil municipal en application de l'article L. 2122-22 du CGCT, aux termes duquel le maire ne peut prendre toute décision concernant la préparation, passation, exécution et règlement des marchés passés selon une procédure adaptée uniquement « lorsque les crédits sont inscrits au budget ». En conséquence et a contrario, lorsque les crédits ne sont pas inscrits au budget, le

maire n'est pas compétent pour signer des lettres de commande et il ne peut engager sa commune vis-à-vis de tiers. Les modalités de réalisation de ces équipements illustrent les carences des procédures de marchés publics mises en place par la commune.

2.2 Des procédures d'achat public non respectées

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 procédures¹⁹. Les 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 l'archivage des procédures.

2.2.1 Les carences dans l'archivage

La commune ne dispose d'un service dédié à la passation des marchés publics que depuis la fin de l'année 2017, lorsqu'elle a recruté un responsable et adopté un règlement intérieur relatif aux marchés publics passés en procédure adaptée.

Le circuit des achats de moins de 90 000 € nécessite d'être clarifié : le service commande publique n'est pas systématiquement informé des achats effectués par les autres services, et les lettres de commande qui tiennent lieu de contrats avec les entreprises sont souvent rédigées de manière postérieure à la mise en concurrence, voire à la réception des factures.

Les observations qui suivent sont fondées sur l'examen d'un échantillon de 35 marchés passés par la commune, de montants et procédures variées ainsi que sur l'examen d'un échantillon de 30 lettres de commande. La commune n'a pas été en mesure de transmettre de nombreuses pièces de procédures, y compris pour l'année 2018, ce qui peut s'expliquer par le fait que les éléments sont disséminés aux services techniques et au service des finances.

La chambre rappelle à la commune qu'en application de l'article R. 2184-12 du code de la commande publique, elle doit archiver les procédures de passation de ses marchés publics, dont les offres non retenues, pendant une durée minimale de cinq ans à compter de la signature des marchés correspondants.

¹⁹ Article L. 3 du code de la commande publique depuis le 1^{er} avril 2019 et ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et ses décrets d'application n° 2016-360 (marchés publics) avant cette date.

2.2.2 Le contournement des seuils de publicité et de mise en concurrence

Du fait de sa situation financière dégradée, la commune passe peu de marchés publics ; en outre 90 % de ses achats sont inférieurs au seuil de publicité obligatoire de 90 000 €. Les grands principes de la commande publique ne sont pas systématiquement respectés.

Le choix des procédures à mettre en œuvre est déterminé par le montant estimatif des prestations ou des travaux à réaliser.

Les articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique imposent aux acheteurs de tenir compte, de toutes les dépenses qu'ils seront amenés à effectuer au cours d'une même année civile, soit pour un ensemble homogène de fournitures ou de services, soit pour une même opération de travaux. Pour éviter de se conformer aux seuils de publicité et de mise en concurrence fixés par la réglementation, la commune pratique régulièrement le fractionnement de ses achats. Ainsi elle n'a pas passé de marché global pour certaines prestations récurrentes, comme la location de copieurs ou la formation des contrats aidés ; elle a également fractionné des opérations de travaux, par exemple sur des groupes scolaires ou des équipements sportifs.

Tableau n° 5 : Fractionnement des achats

Objet	2015	2016	2017	2018	Total
Location et maintenance de photocopieurs	26 945,38 €	68 472,21 €	50 326,75 €	114 108,85 €	259 853,19 €
Formation des CUI	49 500,00 €	65 700,00 €	67 590,00 €	49 500,00 €	232 290,00 €
Rénovation école maternelle de Combani 1			178 048,98 €	44 770,00 €	222 818,98 €
Rénovation école maternelle de Miréréni			116 229,71 €		116 229,71 €
Aménagement du terrain de football de Mroalé			73 496,00 €	260 942,00 €	334 438,00 €
Tentes de réception		64 515,21 €			64 515,21 €

Source : CRC, d'après les mandats.

La commune a ainsi franchi le seuil de publicité obligatoire, fixé à 90 000 €²⁰, et celui de mise en concurrence, fixé actuellement à 25 000 €²¹, à plusieurs reprises, sans avoir procédé aux formalités imposées par la réglementation.

Par exemple, elle a adressé deux bons de commande de montants de 58 820 € et 66 780 € à la société Kassia concernant respectivement la peinture extérieure et la peinture intérieure de l'école primaire de Tsingoni Mosquée, sans avoir réalisé la moindre mise en concurrence.

La chambre recommande donc à la commune d'évaluer le montant de ses besoins conformément aux articles R. 2121-1 et suivants du code de la commande publique.

Ensuite, la commune ne procède pas systématiquement à des mises en concurrence : elle n'a pu justifier des consultations menées que pour un tiers des justificatifs demandés par la

²⁰ Article R. 2131-12 du code de la commande publique.

²¹ Article R. 2122-8 du code de la commande publique.

chambre. Il lui est également arrivé de procéder, au moins en une occasion²², à une mise en concurrence postérieure à la signature d'un bon pour accord du maire sur un devis.

Les services de la commune semblent conscients de ces carences, ils ont alerté le maire à plusieurs reprises sur l'absence de réelle mise en concurrence et le rôle des entreprises dans la détermination des besoins de la commune. A titre d'exemple, la réalisation des équipements sur les terrains de football en mai 2018 a fait l'objet d'une note d'alerte des services portant sur le fractionnement opéré, l'absence de transparence du choix de l'attributaire, et le défaut de crédits disponibles. En signant un ordre d'établir les lettres de commande correspondantes, le maire s'est affranchi des règles de la commande publique et a engagé des dépenses en l'absence des crédits disponibles.

2.2.3 Un processus de sélection des entreprises à améliorer

2.2.3.1 Le faible poids donné au critère prix

Les acheteurs attribuent leurs marchés publics à l'offre économiquement la plus avantageuse, en se fondant sur des critères non discriminatoires liés à l'objet du marché. Sous cette réserve, ils les déterminent librement en fonction de leurs besoins et de leurs priorités.

De manière générale, la commune choisit de donner un poids important à la valeur technique et au délai de réalisation au détriment du critère prix. Par exemple, le prix n'a été valorisé qu'à 30 % pour la restauration du minaret et de la toiture de la mosquée, ou qu'à 20 % pour la réalisation d'une aire de street workout à Combani. Pour la construction de la clôture du terrain de football de Mroalé, le prix n'a compté que pour 30 ou 40 % du total²³. Si ce critère avait été pondéré à 60 %, la commune aurait réalisé une économie de plus de 63 000 €, soit 38 % du montant du marché conclu. En outre, la forte pondération accordée au critère délai perd son intérêt dans un contexte financier dégradé : la commune est parfois obligée d'arrêter ses chantiers faute de financement, comme celui de la MJC de Combani. Pondérer plus fortement le critère prix pourrait contribuer à donner des marges de manœuvre financières à la commune.

2.2.3.2 L'illustration de diverses carences : les marchés de construction du groupe scolaire T13 de Mroalé

Le syndicat mixte pour l'aménagement de Mayotte (SMIAM) avait entrepris depuis 2011 la construction d'un nouveau groupe scolaire à Mroalé, comprenant 13 salles de classe (« T13 »), dont les travaux de réalisation avaient débuté en 2013. Suite à la liquidation du SMIAM, engagée fin 2014, la maîtrise d'ouvrage de cette opération a été transférée à la commune en 2015. Dans l'attente du règlement de la situation du SMIAM, les travaux ont été arrêtés pendant plus de quatorze mois à compter d'octobre 2014. Pendant ce délai, ils ont été réévalués de 2,7 M€ à 3,46 M€, soit un surcoût de 28 % ayant engendré par ailleurs des dépenses supplémentaires de près de 54 000 € au titre de la maîtrise d'œuvre, ce qui représente

²² Réalisation des gradins du terrain de football de Combani.

²³ Le règlement de la consultation n'a pas été transmis. L'avis d'appel public à la concurrence indique un taux de 30 %, le rapport d'analyse des offres de 40 %.

20 % de son coût initial. La commune a ainsi dû conclure en mars 2017 de nouveaux marchés « de finition » destinés à reprendre les travaux inachevés, pour un montant de plus de 1,8 M€.

Cette procédure, constituée de huit lots, est entachée de diverses tentatives frauduleuses ayant eu pour objet d'en modifier l'issue. Elles n'ont toutefois pas abouti : si les rapports d'analyse préparés par le maître d'œuvre ont été manuellement annotés et ont donné lieu à des versions modifiées de ces rapports, une seconde commission d'appel d'offres est intervenue pour finalement attribuer les marchés sur la base des rapports initiaux.

Par ailleurs, seules les six offres les moins chères pour chaque lot ont été analysées : cette pratique ne contribue pas au respect des principes de liberté d'accès à la commande publique et à l'égalité de traitement des candidats.

A ce jour, les travaux, initialement supposés durer six mois, ne sont toujours pas achevés. Les travaux de reprise ont fait l'objet de carences dans leur programmation, l'électrification du bâtiment n'a pas été prévue. Faute d'estimation, la procédure relative à ce marché n'a pas pu être engagée, retardant encore la mise en service de cette école, ce qui est préjudiciable aux habitants de la commune.

2.2.3.3 Le défaut de contrôle de la capacité et des obligations sociales et fiscales des entreprises

- L'examen des candidatures

La traçabilité des procédures des marchés de rénovation du minaret de la mosquée, pourtant conclus en 2018, n'a pas été assurée, la commune n'a pas été en mesure de transmettre les pièces relatives aux procédures qu'elle a conduites.

L'attribution du lot n° 1, relatif à la démolition et au gros œuvre, ne semble pas avoir respecté les principes fondamentaux de la commande publique. Alors que d'après le rapport du maître d'œuvre, seule l'entreprise Kassia était candidate, le marché a été attribué à la société BCC pour un montant 21 % supérieur.

Au regard du chantier à assurer, les capacités financières de l'entreprise semblent particulièrement faibles : son dernier chiffre d'affaires s'élève à moins de la moitié du montant du marché alors qu'elle n'en avait enregistré aucun avant 2016. Celle-ci présente des liens avec la société Batinet, attributaire du lot n° 4 relatif aux travaux d'électricité, créée en mars 2017 avec un capital social de 100 €. Ces deux sociétés sont gérées par des personnes physiques différentes mais présentent une adresse et un numéro de téléphone identiques, elles proposent le même conducteur de travaux et leurs documents sont identiques. Aucune des deux ne mentionne les effectifs dont elle dispose.

Au regard de ces éléments, la commune ne semble pas s'être assurée des capacités financières et professionnelles des entreprises qu'elle a choisies.

- La vérification des obligations fiscales et sociales

L'article L. 2141-2 du code de la commande publique prévoit que les personnes qui n'ont pas souscrit les déclarations leur incombant en matière fiscale ou sociale, ou qui n'ont pas acquitté leurs impôts, sont exclues des procédures de marchés publics. Les acheteurs doivent ainsi procéder à une vérification du respect des obligations fiscales et sociales des entreprises

auxquelles elles font appel, dès 5 000 € HT et tous les six mois jusqu'à la fin de l'exécution du contrat.

La commune ne semble pas assurer ces contrôles de régularité. Les achats ne faisant pas l'objet de procédure de marché public échappent à toute vérification ; pour les procédures faisant l'objet d'un avis de publicité, les attestations sont réclamées mais ne sont pas examinées. La commune a déjà retenu des entreprises n'ayant pas fourni leurs attestations.

En conséquence, la chambre recommande à la commune d'exclure des procédures de commande publique les entreprises qui n'ont pas satisfait à leurs obligations fiscales et sociales, en application de l'article L. 2141-2 du code de la commande publique.

ANNEXE : RÉPONSE

Tsingoni, le 24 décembre 2019

Département de Mayotte
Commune de Tsingoni



Direction Générale des services
Dossier suivi par ABODALA Florent
Réf 2019-12/01
Tel : 06-39-04-54-18
Tel : 02-69-62-17-91



Le Maire de la commune de Tsingoni
À
Monsieur le président de la Chambre
Régionales des comptes
La Réunion-Mayotte

Objet : Réponse au rapport des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Tsingoni

Monsieur le président,

J'ai reçu le rapport d'observations définitives de la Chambre régionale des comptes de Mayotte, sur les exercices 2015 et suivants, invitant la commune de Tsingoni à porter son attention sur la gestion de ses dépenses de fonctionnement et d'investissement.

Mes services et moi-même tenons à remercier la Chambre régionale des comptes de Mayotte pour ses travaux, qui permettent de corriger les lacunes inhérentes à la situation administrative et financière de notre collectivité.

Dans une volonté d'assainissement des finances, la commune a contractualisé avec l'Etat (la préfecture) afin de déterminer une trajectoire raisonnable pour atteindre le retour à l'équilibre du budget. Ce contrat est le fruit du travail élaboré par les services de la préfecture, de la direction régionale des finances publiques et ceux de la commune.

En outre, afin d'optimiser nos recettes fiscales et en plus du travail d'adressage, la commune a mené des travaux d'identification des locaux. Ainsi ces enquêtes qui ont été réalisées par cinq agents municipaux formés par la DRFIP, a permis le recensement de plus de 444 locaux à usage d'habitation, soit **une valeur cadastrale de 3M€**. Cette démarche nous a permis de recenser les potentiels contribuables qui ne sont pas imposés.

En ce qui concerne **les habitations qui sont construites sur des terrains appartenant à la commune** et à la suite d'une procédure de réclamations, la DRFIP a répondu favorablement à notre demande de dégrèvement de la taxe foncière imposée à tort depuis 2013.

Concernant la politique des ressources humaines, je me réjouis que votre Chambre ait observé que la croissance des charges de personnel s'explique en partie par l'instauration de la majoration de traitement à 40%. Aussi comme, je l'avais indiqué lors de l'entretien de fin de contrôle que la mise en place des rythmes scolaires et la création des réfectoires ont pour conséquence l'augmentation de la masse salariale, car ils nécessitent d'importants besoins en personnel.

Pour remédier à la problématique du **temps travail incontrôlé**, nous avons déjà acquis le logiciel qui nous permettra d'assurer une véritable gestion du temps de travail. La mise en place officielle aura lieu au mois de janvier 2020.

Je note également avec satisfaction que la CRC ait prise en compte notre volonté de reformer le régime indemnitaire jugé « très généreuse », comme vous le soulignez « *la commune a passé une convention avec le CDG976 pour l'assister dans la mise en œuvre du RIFSEEP programmée en 2020* ».

Par ailleurs pour mettre fin au retard de paiement des entreprises, j'ai signé avec le préfet une convention de sécurisation de paiements sur subvention de l'Etat. En effet il s'agit d'encadrer le paiement des factures afférentes aux opérations subventionnées et éviter des impayés préjudiciables aux entreprises.

J'ai bien conscience que le redressement de la commune passe par un plan d'action rigoureuse et je m'engage suivre vos recommandations, que je considère comme un outil d'amélioration de la performance de nos services.

Vous remerciant par avance de l'attention que vous porterez à cette réponse, je vous prie de croire, Monsieur le président, l'expression de ma respectueuse considération.





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

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

Chambres régionales des comptes La Réunion et Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97 488 Saint-Denis Cedex