



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SES RÉPONSES

Commune de Saint-André
(Département de La Réunion)

Cahier n° 1 : la gouvernance, la gestion des
ressources humaines et la politique associative

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 3 août 2021.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	4
RECOMMANDATIONS	5
OBSERVATIONS	8
1 GOUVERNANCE COMMUNALE ET RELATIONS INTERCOMMUNALES	9
1.1 L'organisation de la commune	9
1.1.1 Les organigrammes de la collectivité	9
1.1.2 Une direction des services techniques en cours de réorganisation	10
1.1.3 L'organisation du cabinet du maire	11
1.1.4 Des outils de pilotages à déployer et à consolider	11
1.2 Le système de délégation du maire et l'exercice de la fonction d'ordonnateur	12
1.2.1 L'anticipation de la suspension de la qualité d'ordonnateur du maire.....	12
1.2.2 La mise en œuvre de la fonction d'ordonnateur	13
1.3 Les suites données à la gestion de fait par la commune	15
1.3.1 L'émission irrégulière de titres de recettes pour recouvrer les sommes injustifiées.....	15
1.3.2 Les demandes de remise gracieuse des sommes dues par deux comptables de fait dont le maire de la commune	16
1.4 L'insuffisante information du conseil municipal et des citoyens	16
1.4.1 L'absence d'autorisation et d'information sur certaines indemnités des élus.....	16
1.4.2 L'absence de compte-rendu des décisions prises par délégation	17
1.4.3 L'absence de délibération sur des rapports utiles eu égard à la situation de la ville de Saint-André et de son développement.....	18
1.4.4 Une information lacunaire sur le site internet de la commune.....	20
1.5 Les relations avec les organismes de regroupement.....	21
1.5.1 La CIREST	21
1.5.2 Le groupement d'intérêt public (GIP) du pôle industriel énergétique de Bois-Rouge ...	23
2 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	25
2.1 Présentation	25
2.2 Qualité du dialogue social	26
2.3 Temps de travail	27
2.3.1 Une durée de référence à actualiser à 1 607 heures par an	27
2.3.2 Des jours de congés octroyés sans contrepartie	27
2.3.3 Des heures supplémentaires à mieux contrôler	28
2.3.4 Le passage coûteux à temps complet d'agents communaux	28
2.4 Les primes et indemnités	29
2.4.1 Le régime indemnitaire	29
2.4.2 Le paiement des congés non posés	29
2.5 L'action sociale.....	30
2.5.1 Le versement d'une allocation de départ à la retraite	30
2.5.2 La participation communale à la protection sociale complémentaire.....	31
2.5.3 L'octroi de logements constituant des avantages en nature	31

3	POLITIQUE ASSOCIATIVE.....	33
3.1	Un changement de priorités politiques accentué par la crise sanitaire en 2020	33
3.1.1	Le tissu associatif de Saint-André et le soutien communal.....	33
3.1.2	Une orientation vers le secteur de la petite enfance.....	33
3.1.3	Une progression au détriment des autres secteurs associatifs, accentuée par la crise sanitaire.....	34
3.2	Une organisation administrative performante	34
3.2.1	Une direction dédiée qui agit en transversalité	34
3.2.2	La gestion des demandes de subvention	35
3.2.3	Un dispositif innovant pour le paiement des subventions.....	35
3.3	Des dispositifs de subventionnement ponctuellement irréguliers	36
3.3.1	Des subventions qui paraissent encore infondées.....	36
3.3.2	Des personnels communaux apparemment irrégulièrement mis à disposition	39
3.4	Un contrôle des possibilités de conflits d'intérêts à renforcer.....	40
	ANNEXE	42

SYNTHÈSE

La commune de Saint-André est, avec plus de 56 000 habitants, la cinquième de l'île de La Réunion en terme de population et doit faire face à un certain nombre de difficultés sociales et économiques. Elle vise à renforcer son attractivité et accroître son dynamisme. Les projets d'investissement que la ville a impulsés tentent d'aller dans ce sens.

La situation de comptable de fait du précédent maire, le privant de ses pouvoirs propres d'exécution budgétaire, a obligé la commune à les confier à ses premier et second adjoints. Les délégations mises en œuvre pour les autres adjoints ou l'administration communale étaient source d'insécurité juridique pour les actes pris par eux, dans leurs aspects budgétaires et comptables. La gestion de fait liée à l'Amicale du personnel communal n'est pas soldée et continue de peser sur la commune.

Pour l'éclairer dans les décisions qu'il doit prendre, le conseil municipal ne dispose pas de toutes les informations prévues par la loi, même s'il peut s'appuyer sur des orientations budgétaires consistantes mais non suffisantes. Il en est de même pour ce qui concerne l'information sur les services de la CIREST¹ ou le déplacement de ses élus, non encadrés par un mandat spécial voté par le conseil communal. Enfin, le site internet de la commune ne rend pas totalement compte des informations qui doivent y être publiées depuis 2016, alors que la réglementation intègre désormais ce nouvel outil de communication envers les citoyens.

La politique de subventionnement de la commune a été réorientée vers le secteur de la petite enfance et le recours à ses acteurs privés, pour un montant d'un million d'euros (M€). Cette croissance s'est faite au détriment des autres acteurs associatifs qui, depuis, subissent les conséquences de la crise pandémique. Quelques irrégularités ont été révélées depuis 2014 mais la commune y a remédié et indique renforcer sa vigilance sur la prévention des conflits d'intérêts. La mise en place d'un guichet unique et numérique de traitement des demandes de subvention, doublée d'un dispositif de contrôle allégé en partenariat avec le comptable public apparaît performant.

La gestion des ressources humaines de la commune est marquée par la pesanteur de ses charges de personnel élevées (plus de 73 % de ses charges de gestion totales) liées à son effectif important et ceci alors qu'elle n'a pas encore mis en place le RIFSEEP² et qu'une revalorisation des agents avec 10 ans d'ancienneté rémunérés au SMIC est envisagée. Elle doit progresser dans la réunion régulière de ses instances paritaires, la gestion et le contrôle du temps de travail de ses agents, dans la conformité de son régime indemnitaire et de son action sociale, ainsi que dans l'octroi de logements constituant des avantages en nature.

La commune met en œuvre ou s'engage à mettre en œuvre l'essentiel des recommandations que la chambre a formulées, dans le cadre d'une feuille de route qu'elle s'est fixée.

¹ Communauté intercommunale Réunion Est.

² Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.

RECOMMANDATIONS³

<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 mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
1	Gouvernance	Délibérer sur chaque mandat spécial que doit accorder le conseil municipal pour le déplacement de ses élus.			X	17
2	Gouvernance	Rendre compte des décisions prises par délégation à chaque réunion obligatoire du conseil municipal.	X			18
3	Gouvernance	Présenter d'ici la fin de l'année les rapports prévus en matière de développement durable, d'égalité entre les femmes et les hommes et de politique de la ville et délibérer sur le bilan des acquisitions et des cessions foncières sur le territoire communal.		X		19
4	Gouvernance	Mettre en ligne sur le site internet de la commune ses délibérations et décisions et leurs annexes, les données essentielles des conventions de subvention et les documents budgétaires.			X	20
5	Ressources humaines	Réunir selon les rythmes définis dans la loi et les règlements intérieurs le CHSCT et le CT.			X	26
6	Ressources humaines	Délibérer à nouveau sur la réduction du temps de travail fixé à 1607 heures.			X	27
7	Ressources humaines	Instaurer un système automatisé de contrôle de la présence des agents.			X	27
8	Ressources humaines	Abroger d'ici le 1 ^{er} janvier 2022 la délibération instaurant le versement d'une prime illégale de départ à la retraite.			X	31
9	Ressources humaines	Délibérer sur la liste des emplois susceptibles de bénéficier d'un logement de fonction et prendre les arrêtés individuels de leur concession.			X	34

³ 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>Performance</i>						
<i>Numéro</i>	<i>Domaine</i>	<i>Objet</i>	<i>Mis en œuvre</i>	<i>Mise en œuvre en cours</i>	<i>Non mis en œuvre</i>	<i>Page</i>
1	Ressources humaines	Mettre fin à l'indemnisation des congés payés aux agents titulaires dans le meilleur délai et instaurer un compte épargne temps (CET) en 2022 au plus tard.			X	31
2	Relation avec les tiers	Reconduire le dispositif de contrôle allégé partenarial (CAP) avec le comptable public et la DRFiP.		X		38

PROCÉDURE

L'examen de la gestion de la commune de Saint-André a été inscrit au programme de l'année 2020 des travaux de la chambre défini par arrêté du président de la chambre n° 2019-007 du 17 décembre 2019.

Conformément à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, M. Joé Bédier, ordonnateur en fonction, a été avisé de l'ouverture de l'examen des comptes et de la gestion par courrier en date du 2 octobre 2020 puis Mme Marie-Lise Chane-To, ancienne ordonnatrice, a été avisée de l'ouverture du contrôle en date du 13 octobre 2020.

Les entretiens préalables à la formulation d'observations provisoires de la chambre prévus par les articles L. 243-1 et R. 241-8 du code des juridictions financières se sont déroulés le 18 février 2021 avec les deux ordonnateurs successifs.

Lors de sa séance du 25 mars 2021, la chambre a arrêté ses observations provisoires sous forme de deux cahiers. Celles du cahier n° 1 ont été adressées à M. Joé Bédier le 20 avril 2021, qui en a accusé réception le 27 avril 2021. En application de l'article R. 243-5 du code précité, la chambre a transmis également le 20 avril 2021 des extraits à cinq tiers mis en cause ainsi qu'à Mme Marie-Lise Chane-To, ancienne ordonnatrice, qui en a accusé réception le 26 avril 2021.

Le maire a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 9 juillet 2021. Mme Line Giraud, présidente de l'association centre de préparation aux concours (CPC), et Mme Marie-Lise Chane-To ont répondu par courriers enregistrés au greffe respectivement les 17 et 21 juin 2021.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 3 août 2021, a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

Située au nord-est, la commune de Saint-André est, avec ses 56 268 habitants (source Insee) la cinquième de l'île en terme de population. Capitale historique de l'industrie sucrière, avec sur son territoire l'usine sucrière de Bois-Rouge, elle est aussi connue pour sa production de vanille. Elle a été labellisée « ville active et sportive » en 2018 parmi 120 communes. La commune de Saint-André appartient à la communauté intercommunale Réunion Est (CIREST) dont le siège se situe dans la commune de Saint-Benoît.

La commune de Saint-André a une superficie de 5 037 hectares, délimitée par la grande rivière Saint-Jean au nord-ouest, l'océan au nord-est et la Rivière du Mât au sud et est exposée aux risques naturels : fortes pluies, feux de forêt et à la submersion marine sur ses côtes bordées par l'océan.

Sa population progresse de 0,6 % par an de 2012 à 2017 grâce à la natalité (+ 0,5 % pour le département). La commune fait partie des communes réunionnaises fragiles socialement : le taux de pauvreté est parmi les plus élevés (plus de 46 % contre 38,3 % en moyenne), les revenus sont plus faibles (médiane à 13 410 € contre 15 020 € pour l'île, soit 10,7 % en deçà) et la part des ménages fiscaux imposés est inférieure à la moyenne de La Réunion (20 % contre 28,1 %). Le taux de chômage est légèrement supérieur à la moyenne (35,3 % en 2017 des 15 - 64 ans versus 33,9 % pour l'île).

Sont également présentes dans la ville une antenne du département, de la région, de la caisse générale de sécurité sociale (CGSS), de Pôle emploi, une maison de l'emploi, une agence départementale d'insertion et une mission locale. En matière de santé, on note la présence d'un établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) géré par le centre communal d'action sociale (CCAS) de la commune et plusieurs centres de santé ainsi qu'un centre médico psychologique pour adultes et enfants (EPSMR).

Le cahier n° 1 porte sur la gouvernance de la commune, la gestion de ses ressources humaines et la politique associative qu'elle a menée.

1 GOUVERNANCE COMMUNALE ET RELATIONS INTERCOMMUNALES

1.1 L'organisation de la commune

1.1.1 Les organigrammes de la collectivité

Pour l'année 2015, l'organisation administrative comprend cinq directions générales adjointes (DGA) : aménagement et développement du territoire, stratégie et finance, « entreprise municipale », développement humain et social et une direction générale des services techniques), divisées elles-mêmes en pôles regroupant une trentaine de directions et deux missions.

À partir de 2016, l'administration communale est rassemblée en quatre DGA (épanouissement humain, développement urbain et économique du territoire, gestion finances et moyens, organisation et administration générale). Les DGA sont divisées en « directions », « services » ou « pôles », sans hiérarchisation entre ces trois niveaux. Sur le dernier organigramme transmis pour 2020, l'organisation n'a pas fondamentalement évolué hormis le « pôle recettes » dont les cellules ont été réparties entre plusieurs DGA.

Certaines subdivisions peuvent paraître contre-intuitives : ainsi la mission ERP⁴ est rattachée à la DGA organisation et administration générale. Au sein de la DGA gestion finances et moyens, la direction logistique est distincte du service gestion salle-logistique externe. Le service en charge de la gestion du parc automobile n'est pas rattaché à la direction des services techniques. Le service contrôle de gestion est rattaché à la DGA gestion, finances et moyens alors que ses missions transversales la positionnent dans les faits auprès du DGS.

Les services peuvent être dirigés par un directeur ou un responsable et peuvent être divisés en « cellule ». L'organigramme n'apparaît pas très lisible avec une multiplicité de directions, services, pôles, cellules et missions sans nette hiérarchisation. Outre une meilleure lisibilité de l'organigramme général, la chambre invite la commune à prendre un arrêté d'organisation des services afin d'avoir un document unique consolidant l'organisation communale et sa hiérarchisation.

L'organigramme de la collectivité n'est pas publié sur le site internet de la commune lequel renvoie vers un formulaire de contact par service avec leurs coordonnées. Pour une meilleure orientation des personnes consultant le site, la publication sur le site de l'organigramme permettrait de donner une vue d'ensemble plus claire de l'organisation des services communaux. La commune précise qu'elle procédera à l'actualisation de son organigramme au second semestre 2021 et sa publication sur son site internet, prenant en compte les remarques de la chambre.

⁴ Établissements recevant du public.

1.1.2 Une direction des services techniques en cours de réorganisation

Le patrimoine communal comprend plus de 150 bâtiments publics et privés, 271 voies et sept ouvrages d'art répartis sur 147 km de voirie sans compter les espaces verts associés. Les services techniques sont chargés des études et travaux ainsi que de l'entretien et de la maintenance de ce patrimoine. Ils apportent également un soutien logistique et technique pour les manifestations.

Au sein de la DGA développement urbain et économique du territoire, la direction des services techniques (DST) est organisée en quatre pôles : superstructures (10 agents), infrastructures (11 agents), environnement (90 agents) et régie bâtiments et VRD (98 agents). Est également rattachée à la DST une cellule administrative et financière de cinq agents, soit plus de 210 agents. La DST évalue son budget de fonctionnement (hors charges de personnel) à près de 1,5 M€ par an. Quant à l'investissement, elle le quantifie à 108,3 M€ durant la période 2014-2020 en maîtrise d'ouvrage directe.

Le poste de DST a connu une rotation importante (cinq titulaires en 12 ans) incompatible avec la durée des études et des projets à mener par cette direction. À la tête d'une direction de plus de 210 agents, il a été nécessaire de lui adjoindre un DGA expérimenté, lequel est aussi en charge de la DGA épanouissement humain, la plus importante en termes d'effectifs. Ce DGA se retrouve à la fois sous l'autorité directe d'un directeur, d'un autre DGA dans un autre domaine fonctionnel que le sien et chef de pôle, ce à quoi la commune entend remédier.

Dans sa présentation, la DST indique que la configuration multi-site de ses services et ateliers n'est pas efficiente. Leur modernisation est nécessaire, qu'il s'agisse de l'acquisition et l'utilisation du matériel et des outils, de la dématérialisation tant des données que des suivis techniques. Il y est aussi noté l'immobilisation récurrente d'engins et de véhicules techniques due à un mauvais entretien et à leur mauvaise manipulation par les agents. La redéfinition du cadre de passation des commandes publiques est également un enjeu pour cette direction qui réalise l'essentiel du budget d'investissement de la commune. Elle doit aussi mener un important travail de programmation au travers de schémas directeurs à définir (voirie, éclairage public, réseaux, patrimoine bâti, espaces verts...).

Le projet de réorganisation de la DST, qui sera mené en plusieurs phases, porte sur la mise en place d'une direction adjointe chargée du suivi administratif et financier, de l'accueil, de la gestion du magasin et surtout sur une décentralisation du mode d'intervention des services techniques, en particulier en régie : sur les pôles « écologie urbaine et « mobilité », la régie interviendra de façon territoriale, avec des équipes dédiées par secteur ; sur le pôle « bâtiments », elle interviendra de façon sectorielle sur les équipements communaux, avec des équipes dédiées (enfance-écoles, sport, culture et proximité). L'organisation cible une plus grande polyvalence des agents.

La commune indique que ce projet de réorganisation sera présentée au comité technique dans le courant second semestre 2021 et que le conseil municipal du 28 avril 2021 a validé la programmation financière nécessaire au regroupement des services techniques sur un seul site.

1.1.3 L'organisation du cabinet du maire

À côté des personnels des services administratifs chargés de mettre en œuvre les politiques publiques locales, peuvent également être recrutés des collaborateurs de cabinet ayant une vocation politique. Régis par l'article 110 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ainsi que par le décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales, ils sont recrutés *intuitu personae* par le maire auprès duquel ils exerceront leurs fonctions et ne rendent compte qu'à lui.

Compte tenu de la strate à laquelle appartient la commune de Saint-André (supérieure à 40 000 habitants), le nombre de collaborateurs du cabinet du maire est plafonné à trois. Ce nombre a été respecté au cours de la période examinée.

L'emploi de cabinet implique une activité directe ou indirecte à l'activité politique du maire⁵. Ainsi, le collaborateur de cabinet n'a pas vocation à gérer lui-même les services administratifs de la mairie. Ce rôle est dévolu au DGS ou ses DGA.

Par arrêté n° 524/2020 du 28 octobre 2020, le maire avait délégué sa signature au directeur de cabinet, afin de signer les engagements comptables (bons et lettres de commande) d'un montant inférieur ou égal à 5 000 € concernant les dépenses liées aux activités du cabinet (protocole, communication, réception). En cas d'absence, d'empêchement ou d'intérim, la délégation était accordée au chef de cabinet, également collaborateur du maire.

L'article L. 2122-19 du CGCT prévoit une délégation du maire au profit du DGS, des DGA, au directeur général et au directeur des services techniques et aux responsables de services communaux. Le Conseil d'État⁶ a admis que seuls les maires des villes de Paris, Lyon et Marseille pouvaient déléguer leur signature au directeur de cabinet. Le directeur et le chef de cabinet de la commune de Saint-André ne peuvent être qualifiés de responsables de services et bénéficier d'une telle délégation.

Prenant en compte les remarques de la chambre, le maire a rapporté l'arrêté de délégation précité et indiqué que les services « communication », « événementiels » et « protocoles » seront intégrés à l'administration générale dans l'organigramme à venir.

1.1.4 Des outils de pilotages à déployer et à consolider

Interrogée sur les fréquentations de ses équipements depuis 2015, la collectivité n'a transmis que celle de ses dix « pôles de service »⁷, et de deux équipements culturels⁸. Il n'y a pas eu de fréquentation transmise pour les autres équipements communaux : hôtel de ville, police municipale, restaurants scolaires, équipements sportifs, de la petite enfance, culturels ou sites touristiques (par exemple le parc du Colosse).

⁵ CE, 26 janvier 2011, *Assemblée de la Polynésie française*, n° 329237.

⁶ CE, 16 septembre 2005, *Ville de Paris*, n° 280202.

⁷ Cambuston, Champ Borne, Rivière du Mat Les Bas, Cressionnière, Fayard, Bras des Chevrettes, Ravine Creuse, la mairie sociale, le PAD et l'espace éducatif et culturel Pierre Roselli.

⁸ Médiathèque Auguste Lacaussade et bibliothèque Adrien Minienpoullé.

Aucun suivi plus fin n'est donné au sein des différents pôles de services qui rassemblent dans un même lieu plusieurs services (par exemple la « mairie sociale » sur le domaine de Vanille concentre plus de 50 116 visites en 2019, plus du tiers de l'ensemble des fréquentations des pôles de services (146 601)).

En ce qui concerne les nombreux tableaux de bord transmis, il s'agit le plus souvent de tableaux de suivi par DGA ou direction, avec, par dossier, un pilote, les actions réalisées et à réaliser sur la base de fiches projet. Un tableau de bord financier et un autre relatif à la paye permettent de suivre finement l'évolution des crédits, sans pour autant que les informations ne soient croisées avec les équipements ou les données relatives aux ressources humaines. Ces éléments sont essentiellement destinés au dialogue entre la direction générale et les élus.

La collectivité s'est dotée à l'été 2015 d'une cellule de contrôle de gestion composée de deux agents. Elle a accès aux bases de données des services et peut travailler en autonomie pour en faire l'analyse, formuler des recommandations et aider à la prise de décision. L'actuel contrôleur de gestion, arrivé fin 2016, a assuré l'intérim des fonctions de directeur des finances de la mi 2018 à avril 2019, ce qui a mis la cellule en veille. Lorsque qu'elle est en activité, les tâches qui lui sont demandées relèvent plus d'audits et de suivi sur des sujets spécifiques, par exemple les astreintes ou la gestion des carburants.

Le DGS et la cellule contrôle de gestion impulsent une démarche de performance publique fondée sur une segmentation par politique publique, avec une structuration des activités, des actions de management interne et la mise en place d'un système d'information décisionnel. Une cartographie en espaces d'organisation a été détaillée. Une segmentation type d'une politique et plusieurs modèles de tableau de bord (stratégique / opérationnel) s'esquissent. Une démarche de GPEEC⁹ est également engagée depuis 2017 avec l'élaboration d'un référentiel d'organisation des moyens humains par service.

Les outils de pilotage que la cellule de contrôle de gestion déploie ne sont pas utilisés de manière pérenne dans les directions de la collectivité ni intégrés dans son processus budgétaire, alors qu'elles disposent elles-mêmes de relais chargés du contrôle de gestion. L'appropriation d'une démarche de performance et d'une culture de gestion autour d'outils partagés et de bases fiabilisées, élargie à une démarche GPEEC ne peut être qu'encouragée par la chambre. La commune s'engage à la création d'outils de suivi de fréquentation de ses services publics et à déployer des tableaux de bord au sein de ses directions et services.

1.2 Le système de délégation du maire et l'exercice de la fonction d'ordonnateur

1.2.1 L'anticipation de la suspension de la qualité d'ordonnateur du maire

L'article L. 2342-3 du CGCT dispose que « *Le maire déclaré comptable de fait par un jugement du juge des comptes statuant définitivement est suspendu de sa qualité d'ordonnateur jusqu'à ce qu'il ait reçu quitus de sa gestion. Dans ce cas, le conseil municipal*

⁹ Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences.

délibère afin de confier à un adjoint les attributions mentionnées aux articles L. 2342-1 et L. 2342-2. Cette fonction prend fin dès lors que le maire a reçu quitus de sa gestion. »

Par jugement n° 10-017 du 16 décembre 2010, la chambre régionale des comptes (CRC) a déclaré M. Virapoullé (Jean-Paul), Mme X et M. Y, conjointement et solidairement, comptables de fait des deniers de la commune de Saint-André attribués à l'amicale du personnel communal de Saint-André. Cette déclaration de gestion de fait a été confirmée par le conseil d'État dans sa décision n° 356725 du 25 juin 2014 rendu sur l'arrêt n° 62592 du 15 décembre 2011 de la Cour des comptes, laquelle rejette l'appel de M. Virapoullé et d'un autre comptable de fait contre le jugement de la chambre. La déclaration de gestion fait est donc devenue définitive à compter du 26 juin 2014.

Après avoir été élu maire par le conseil municipal le 5 avril 2014, M. Virapoullé (Jean-Paul) n'aurait pu conserver sa qualité d'ordonnateur une fois la déclaration de gestion de fait rendue définitive. La commune a anticipé cette situation et son conseil municipal a pris une délibération, dès le 16 avril 2014, afin de désigner un adjoint pour assurer les fonctions d'ordonnateur et le bon fonctionnement des services communaux.

La notion d'ordonnateur est large, les ordonnateurs remplissent une véritable fonction de décideurs financiers précisée aux articles 10 et 11 du décret n° 2012-1246 relatif à la gestion budgétaire et comptable (GBCP) du 7 novembre 2012. Aux termes de ces articles, les ordonnateurs « *prescrivent l'exécution des recettes et des dépenses* », ils « *constatent les droits et les obligations, liquident les recettes et émettent les ordres de recouvrer. Ils engagent, liquident et ordonnancent les dépenses. Le cas échéant, ils assurent la programmation, la répartition et la mise à disposition des crédits. Ils transmettent au comptable public compétent les ordres de recouvrer et de payer assortis des pièces justificatives requises, ainsi que les certifications qu'ils délivrent. Ils établissent les documents nécessaires à la tenue, par les comptables publics, des comptabilités dont la charge incombe à ces derniers.* »

1.2.2 La mise en œuvre de la fonction d'ordonnateur

1.2.2.1 L'insécurité juridique résultant du système de délégation mis en place

Puisque le maire était suspendu dans ses fonctions d'ordonnateur, privé de cette compétence, il ne pouvait la déléguer à ses adjoints ni aux agents de la commune au titre des articles L. 2122-18 et L. 2122-19 du CGCT. Or les adjoints au maire mettent en œuvre des prérogatives d'ordonnateur, par exemple en matière d'exécution de la commande publique ou de signature de conventions en engageant la collectivité. Le maire les leur a directement déléguées dans le cadre de l'article L. 2122-18 du CGCT sans disposer de cette capacité.

En conséquence, les actes d'ordonnateur pris par les élus ou les agents concernés par les délégations données par M. Virapoullé se sont trouvés viciés en la forme, plus particulièrement lorsqu'il s'est agi de constater les droits et les obligations, liquider les recettes et émettre les titres, engager, liquident et ordonnancer les dépenses, programmer les crédits, transmettre au comptable public les ordres de recouvrer et les certifications ou établir les documents nécessaires à la tenue des comptes, ce qui relève de la fonction exclusive de l'ordonnateur.

La délibération précise que « *l'ordonnateur principal désigné (Mme Chane-To) pourra faire application de l'article L. 2122-19 du code général des collectivités territoriales*

afin de déléguer sa signature aux cadres administratifs ». Entre 2014 et 2020, Mme Marie-Lise Chane-To a cosigné une seule des délégations de signature données par le maire à un directeur général adjoint pour lui permettre les engagements comptables de sa direction et signé deux autres délégations le 27 février 2018 pour autoriser deux agents à effectuer des transactions par carte d'achat.

Alors que la commune avait anticipé le problème de la suspension des capacités d'ordonnateur de son maire dès avril 2014 et pris les mesures pour assurer la continuité et le bon fonctionnement de ses services, le système de délégations de signature du maire a placé la commune en insécurité juridique quant à la compétence des auteurs des actes puisque seuls Mme Marie-Lise Chane-To, son suppléant et ses délégataires pouvaient signer en tant qu'ordonnateurs lesdits actes.

Mme Marie-Lise Chane-To répond à la chambre qu'il ne s'agissait que d'actes préparatoires ou subséquents à l'ordonnancement d'une recette ou d'une dépense, que les signatures délivrées étant conditionnées par celle de l'ordonnateur, seule engageante. La chambre constate que cela n'était pas le cas s'agissant des signatures par les élus de secteurs des actes « d'engagement » des marchés publics, des conventions avec les associations ou des titres de recettes exécutoires émis sur le budget fossoyage par exemple.

1.2.2.2 Des signatures ponctuelles de la part du maire en tant qu'ordonnateur

Il a pu être constaté, parmi les nombreux actes liés à la fonction d'ordonnateur examinés, qu'ils étaient principalement signés par Mme Marie-Lise Chane-To et ponctuellement par M. Jean-Marie Virapoullé en cas d'absence ou d'empêchement de cette dernière.

Le maire en exercice a toutefois signé quelques documents en tant qu'ordonnateur. Il s'agit en particulier de la signature des comptes de gestion du comptable public des années 2014 et 2016, les conventions de services comptables et financiers du 18 novembre 2016 et de contrôle allégé des dépenses du 21 février 2018, ainsi que la décision n° 2 du 26 juin 2015 sur la souscription d'un emprunt de 13,7 M€ lequel engage la commune à son remboursement en capital et en intérêts¹⁰.

Comme l'ancien maire était suspendu dans sa qualité d'ordonnateur, ces actes apparaissent dépourvus de validité juridique, quand bien même leur signature ne résultait pas d'une volonté délibérée de faire entorse à la loi mais d'une erreur dans le circuit de signature de la commune comme l'explique Mme Marie-Lise Chane-To.

¹⁰ La délibération du conseil municipal réuni le 18 juin 2015 désignait M. Jean-Marie Virapoullé, 2^{ème} adjoint, pour signer l'ensemble de la documentation contractuelle relative au contrat, ce qui a été fait.

1.3 Les suites données à la gestion de fait par la commune

1.3.1 L'émission irrégulière de titres de recettes pour recouvrer les sommes injustifiées

Les restes à recouvrer de la commune au 31 décembre 2019 font apparaître deux titres de recettes n^{os} 90 et 596, respectivement émis les 17 mars et 13 mai 2015, à l'encontre de Mme X pour les sommes initiales de 86 413,50 € pour le premier et 7 364,89 € pour le second, ayant pour objet le remboursement de « sommes injustifiées » du compte de l'Amicale et de « prêts » dans le cadre de cette affaire. Le reste à recouvrer sur ces deux titres fait supposer un apurement à hauteur de 11 163,11 €¹¹.

La déclaration d'utilité publique des dépenses a été votée par le conseil municipal du 16 avril 2015. Elle n'a pas reconnu des prélèvements à hauteur de 76 832,16 € et des prêts à hauteur de 16 946,23 € concernant Mme X, net des prélèvements à hauteur de 7 000 € concernant M. Y. Les sommes arrêtées en vertu de ces titres ne correspondent ni aux dépenses non reconnues d'utilité publique, ni *a fortiori* à celles circonscrites dans l'arrêt d'appel de la Cour des comptes du 12 juillet 2018, entré dans la force de la chose jugée et infirmant le jugement de novembre 2015 de la CRC.

Ces titres de recettes ne correspondent pas à la réalité juridique des sommes dues par les trois comptables de fait, déclarés solidairement et conjointement débiteurs, au titre de l'arrêt précité, lequel les fixe à 47 295,21 € à partager entre eux trois et 73 532,88 € à partager entre deux comptables de fait dont M. Jean-Paul Virapoullé.

De plus, le recouvrement des débits et amendes prononcés par les juridictions financières est confié à la direction des créances spéciales du Trésor (DCST) en application de l'arrêté du 5 mars 2010 du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État.

Le dernier état de recouvrement arrêté en juin 2021 transmis par la DCST indique un recouvrement de 400 € au titre des débits prononcés¹². Concernant les deux autres, dont M. Virapoullé, aucun versement n'est constaté par la DCST qui ne peut s'assurer que les titres de recettes émis par la commune de Saint-André correspondent au même fait générateur.

Mme Marie-Lise Chane-To indique avoir attendu les décisions définitives dans les instances pendantes pour connaître le montant des sommes dues avec la plus grande précision afin d'allier sécurité juridique, respect des droits des défenseurs et transparence de l'information au conseil municipal. En l'occurrence, cela n'a pas été le cas après que l'arrêt du 12 juillet 2018 de la Cour des comptes est entré dans la force de la chose jugée.

La chambre invite la commune en lien avec son comptable public et la DCST à régulariser les émissions de titres de recette de manière à ce qu'elles correspondent à la réalité des sommes dues par les trois comptables de fait au titre de l'arrêt précité.

¹¹ Un titre de 7 000 € a été émis en 2015 par la commune à l'encontre de M. Y (n° 89) mais il a été pas la suite annulé par mandat d'un même montant le 8 mars 2018.

¹² M. Y verse 200 € par mois depuis le rejet de sa demande en remise gracieuse conformément à l'échéancier défini avec la DCST.

1.3.2 Les demandes de remise gracieuse des sommes dues par deux comptables de fait dont le maire de la commune

Le conseil municipal a été sollicité pour donner un avis favorable aux demandes de remise gracieuse formulées par deux comptables de fait dont M. Virapoullé auprès du ministre du budget. Les débats ont été tenus hors la présence de MM. Virapoullé (Jean-Paul et Jean-Marie).

Sur la base de la déclaration d'utilité publique des dépenses du 16 avril 2015, de l'arrêt d'appel de la Cour des comptes susmentionné et du jugement correctionnel du tribunal de grande instance de Saint-Denis du 3 novembre 2017, le conseil municipal a rendu le 31 janvier 2019 un avis favorable sur les deux demandes en remise gracieuse.

Il n'y a pas de suite favorable donnée à la demande de remise gracieuse de MM. Virapoullé. La DCST a indiqué poursuivre le recouvrement des sommes dues, l'un des trois comptables de fait ayant obtenu un échéancier de recouvrement. M. Virapoullé conteste la décision de rejet de sa demande en remise gracieuse devant le tribunal administratif de Saint-Denis, selon sa requête enregistrée le 9 octobre 2020.

Il appartiendra à la chambre régionale des comptes, conformément à l'article 60-XI de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963, de donner quitus à l'ensemble des comptables de fait déclarés conjointement et solidairement débiteurs de la commune, conformément à l'article L. 242-3 du code des juridictions financières, en fonction des informations que lui transmettra la DCST.

1.4 L'insuffisante information du conseil municipal et des citoyens

1.4.1 L'absence d'autorisation et d'information sur certaines indemnités des élus

Les indemnités versées aux élus ont été examinées. Elles sont votées dans les limites réglementaires.

1.4.1.1 L'autorisation de versement d'indemnité aux conseillers désignés administrateurs

Les indemnités touchées par les élus administrateurs de la SPL Maraina ont fait l'objet d'une délibération communale autorisant leur perception. En revanche, il n'apparaît pas avoir été donné d'autorisation similaire pour les indemnités versées aux élus représentant la commune à la SPL Avenir Réunion et la SEMAC¹³. La commune a autorisé les rémunérations des élus désignés pour la représenter aux SPL Avenir Réunion, Maraina et Est Réunion le 18 décembre 2020.

¹³ M. A a touché 8 400 € bruts de 2015 à 2018 à la SPL Avenir Réunion et Mme B, 2928 € et 732 € en 2018 et 2019 à la SEMAC.

Aussi, la commune a été invitée à mettre en œuvre l'obligation prévue par l'article nouveau L. 2123-24-1-1 du CGCT¹⁴ afin d'informer les conseillers municipaux des indemnités consolidées votées aux élus (y compris syndicats, SEM, SPL et leurs filiales), ce qui a été fait lors du conseil municipal du 7 avril 2021.

1.4.1.2 L'absence de mandat spécial permettant le remboursement de frais de déplacement

Le conseil municipal a délibéré le 12 mai 2016 sur un règlement d'attribution des indemnités de frais de déplacement temporaire applicable aux élus et aux agents. Les taux sont fixés à une somme forfaitaire¹⁵ pour les missions en métropole qu'il s'agisse de réunion, formation ou stage ce qui correspondait aux taux fixés par l'arrêté interministériel du 3 juillet 2006¹⁶. C'est sur cette base que les frais de déplacements des élus sont pris en charge par le budget communal.

L'indemnité de fonction est censée couvrir tous les frais résultant de l'exercice du mandat. Toutefois l'article L. 2123-18 du CGCT dispose que les fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller municipal donnent droit au remboursement des frais que nécessite l'exécution d'un mandat spécial. Cette notion, construite par la jurisprudence, s'applique uniquement aux missions accomplies dans l'intérêt de la collectivité, par un membre de son organe délibérant et avec l'autorisation de celui-ci. Un mandat spécial ne peut être confié par l'organe exécutif. Il résulte d'une délibération spécifique et précise du conseil municipal.

Interrogée sur les frais de déplacement des élus, la commune justifie les dépenses à ce titre qui s'élèvent à 27 179 € entre 2015 et 2018 par la transmission d'ordres de mission établis par le maire, les premier et second adjoints, ayant pour objet un déplacement d'élus à des congrès, salons, colloques, rencontres ou réunions de travail avec d'autres élus métropolitains, des entreprises, des agents, voire une formation¹⁷ ou une rencontre sportive, le plus souvent en métropole (mais aussi à l'île Maurice).

Le conseil municipal ne délibère donc pas sur chacun des mandats spéciaux. La chambre recommande à la commune que son conseil municipal délibère sur les mandats spéciaux que seul il peut accorder aux élus, ce qu'elle s'engage à faire.

1.4.2 L'absence de compte-rendu des décisions prises par délégation

Le conseil municipal peut déléguer tout ou partie de ses attributions au maire, ce qui permet de simplifier le fonctionnement de la commune et lui éviter d'avoir à délibérer sur toutes les affaires. Cela permet aussi d'alléger les ordres du jour ou la fréquence de ses réunions qui nécessitent une organisation lourde. Cette possibilité est ouverte par l'article L. 2122-22 du

¹⁴ Créé par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 - art. 93.

¹⁵ 15,25 € pour un repas, 90 € pour une nuitée à Paris et 60 € pour une nuitée en province, petit déjeuner compris.

¹⁶ Les taux réglementaires ont été actualisés depuis fin 2019. Le règlement pourrait être actualisé dans ces limites pour une meilleure prise en charge des frais engagés lors de déplacements.

¹⁷ Dans ce cas, il y a eu méconnaissance dans l'application du droit à la formation des élus, l'organisme ne figurant pas dans la liste des organismes agréés à la formation des élus.

CGCT qui prévoit le périmètre des décisions pouvant faire l'objet d'une délégation du conseil municipal au maire et ses adjoints.

La délibération du 16 avril 2014 (affaire n° 2) fixe la liste des compétences du conseil municipal déléguées au maire en vertu de l'article L. 2122-22 du CGCT, notamment en matière de gestion des emprunts, des lignes de trésorerie, de marchés publics, de gestion du domaine etc.

L'accomplissement des délégations appelle à rendre compte de l'exercice de celles-ci, conformément au 3^{ème} alinéa de l'article L. 2122-23 CGCT.

Au vu des ordres du jour des conseils municipaux et des synthèses transmises aux élus, il n'a été trouvé trace de « notes d'information » des décisions prises par délégation que pour les conseils de mars et juin 2015 (sans détail) et du 8 avril 2019 (pour l'attribution des marchés publics depuis le 29 juin 2018). Une seule information du conseil sur l'exercice de la délégation du maire, portant sur les opérations de dette, présentée lors du conseil municipal du 3 juillet 2019 a été formalisée sous la forme d'un « donné acte »¹⁸.

Sachant que le conseil municipal doit obligatoirement se réunir au moins une fois par trimestre, notamment pour ses délibérations financières (votes du budget primitif, de ses décisions modificatives ou du compte administratif), la chambre recommande à la commune qu'il soit rendu compte, lors de ces séances, des décisions de toute nature prises par délégation (gestion financière, du domaine, marchés publics ...), à une date plus proche de leurs accomplissements et faire l'objet d'une délibération formalisée par le conseil municipal. La commune indique avoir intégré cette procédure d'inscription régulière à son conseil des notes d'information rendant compte des décisions prises par délégation.

1.4.3 L'absence de délibération sur des rapports utiles eu égard à la situation de la ville de Saint-André et de son développement

1.4.3.1 Les rapports en matière de développement durable et d'égalité entre les femmes et les hommes préalables aux débats sur le projet de budget

Il a été demandé de produire de 2015 à 2020, les délibérations, rapports de présentation et annexes sur la situation de la commune en matière de développement durable (cf. article L. 2311-1-1 du CGCT) et celle en matière d'égalité entre les femmes et les hommes (cf. article L. 2311-1-2 du même code). Il s'agit d'obligations pour les communes respectivement de plus de 50 000 et 20 000 habitants, depuis le 12 juillet 2010 pour le premier et le 4 août 2014 pour le second.

Aucune délibération en ce sens n'a été prise, aucun rapport spécifique ne semble avoir été préparé en la matière. Il a été répondu que les informations sur ces sujets étaient traitées lors de l'élaboration des orientations budgétaires, lesquelles donnent effectivement lieu à une note de synthèse détaillée sur les perspectives de la commune.

¹⁸ DCM20190703001.

Cependant, ces rapports spécifiques sur la situation de la commune doivent être pris préalablement aux débats sur le projet de budget et leurs contenus et les modalités de son élaboration ont été précisés à l'article D. 2311-15 et D. 2311-16 du CGCT.

1.4.3.2 Le rapport annuel sur la politique de la ville prévu à l'article L. 1811-2 du CGCT

La commune a signé un contrat de ville le 8 juillet 2015 avec de nombreux partenaires (région, département, CIREST, État, ARS, rectorat, CAF, Pôle emploi, mission locale de l'Est, CMAR, la Caisse des dépôts et d'autres partenaires (SEDR, SEMADER, SODIAC, SHLMR, SIDR). Il s'agit d'un contrat à l'échelle communale, pour la période 2015-2020 concernant les quartiers Cressonnière / Manguier – centre-ville – petit bazar / chemin du centre / Fayard - Cambuston centre.

Dans ces conditions, un projet de rapport devait être élaboré par la commune. Alors que la politique de la ville est prioritaire à Saint-André compte tenu de ses enjeux urbains, sociaux, économiques, aucun rapport n'a été établi depuis 2015 ni permis de faire dans le cadre de ce document de synthèse état des objectifs, résultats et actions menées au bénéfice des quartiers concernés, de leurs évolutions et de leurs perspectives.

Le contenu et les modalités d'élaboration ont été précisés par décret¹⁹ depuis septembre 2015. Les éléments de ce rapport font l'objet d'une consultation préalable du ou des conseils citoyens présents sur le territoire.

1.4.3.3 Le bilan annuel des acquisitions et des cessions foncières.

Si la commune délibère chacune de ses acquisitions et cessions foncières, elle doit également délibérer sur le bilan annuel des opérations patrimoniales réalisées au cours de l'exercice, conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT.

Ce bilan concerne les opérations effectuées sur le territoire de la commune, que ce soit par celle-ci, ou par une personne publique ou privée agissant dans le cadre d'une convention avec la commune. Il donne lieu chaque année à une délibération du conseil municipal. Ce bilan est annexé au compte administratif de la commune, dont l'arrêté fait l'objet d'une autre délibération.

Compte tenu du nombre des enjeux que présente pour la commune son environnement, son renouvellement urbain, au-delà de la strate à laquelle elle appartient, la chambre recommande de présenter les rapports prévus par la loi en matière de développement durable, d'égalité entre les femmes et les hommes de politique de la ville et de délibérer sur le bilan des acquisitions et des cessions foncières sur le territoire communal. La commune a commencé à mettre en œuvre cette recommandation dès le conseil municipal du 7 avril 2021.

¹⁹ Décret n° 2015-1118 du 3 septembre 2015 relatif au rapport sur la mise en œuvre de la politique de la ville prévu aux articles L. 1111-2 et L. 1811-2 du code général des collectivités territoriales.

1.4.4 Une information lacunaire sur le site internet de la commune

1.4.4.1 Concernant l'accès aux délibérations et décisions

Interrogée sur les publications sur son site internet qui doivent être faites au titre des articles R. 2121-11 et R. 2131-1-A²⁰ du CGCT, la commune a répondu qu'elle y publiait, depuis 2019, les rapports et les délibérations présentés lors des réunions du conseil municipal.

Cette mise en œuvre apparaît assez tardive puisque l'article L. 2121-25 du CGCT²¹ a été modifié en août 2015 pour tenir compte de cette nouvelle modalité de publication. De plus, il n'a été retrouvé en ligne sur le site internet de la commune que les délibérations des séances du conseil municipal depuis le 4 juillet 2020 sans y adjoindre toutefois la totalité des annexes.

Il est indiqué sur le site que « *Les registres des délibérations antérieures sont consultables : au service des assemblées de la mairie de Saint-André - Hôtel de ville* ». Cette indication va à l'encontre de l'accès dématérialisé et à distance aux décisions communales. Enfin, aucune information n'apparaît publiée sur les décisions prises par délégation du conseil municipal. De même, aucun recueil des actes administratifs (RAA) n'est disponible en ligne.

S'agissant de l'accès des citoyens aux décisions de la commune, en particulier celles susceptibles de leur faire grief, et de pouvoir leur permettre de prendre connaissance à distance des leurs droits et obligations, *a fortiori* en période de crise sanitaire, il conviendrait que la commune publie l'ensemble de ces informations sous forme dématérialisée et les y archive sur une période plus longue.

1.4.4.2 Concernant l'accès aux données essentielles des conventions de subvention

En matière d'information sur les subventions versées, même si la commune indique, conformément à l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, que les documents tels que la convention et le compte rendu financier de la subvention sont tenus à disposition du public et peuvent être communiqués à toute personne qui en fait la demande, elle ne publie pas, depuis le 1^{er} août 2017, sous forme électronique, les données essentielles des conventions de subventions. Elle devrait le faire en vertu des dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017.

La commune précise que cette accessibilité sera mise en œuvre dans un espace dédié par le biais du nouveau site internet qui sera mis en place.

1.4.4.3 Concernant l'accès aux documents budgétaires

Le décret n° 2016-834 du 23 juin 2016 prévoit la mise en ligne par les collectivités territoriales, des éléments d'informations budgétaires et financières sur leur site internet dans un délai d'un mois à compter de l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles elles se rapportent.

²⁰ Respectivement, les comptes rendus des séances du conseil municipal et les actes pris par les autorités communales. Cf. décret n° 2016-146 du 11 février 2016 relatif aux modalités de publication et de transmission, par voie écrite et par voie électronique, des actes des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale articles 2 et 4.

²¹ « *Dans un délai d'une semaine, le compte rendu de la séance du conseil municipal est affiché à la mairie et mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe.* »

Les délibérations relatives aux orientations budgétaires, aux budgets et autres questions financières soumises à l'examen du conseil municipal de Saint-André sont mises en ligne. En revanche, la mise en ligne des documents budgétaires et financiers n'est pas assurée par la commune.

La chambre recommande de mettre en ligne sur le site internet de la commune ses délibérations et décisions et leurs annexes, les données essentielles des conventions de subvention et les documents budgétaires, ce à quoi la commune s'engage.

1.5 Les relations avec les organismes de regroupement

La commune de Saint-André appartient à deux structures de regroupement : la communauté d'agglomération dite intercommunale de La Réunion Est (CIREST) et le groupement d'intérêt public (GIP) du pôle industriel énergétique de Bois-Rouge.

1.5.1 La CIREST

1.5.1.1 Les compétences transférées

La commune appartient avec cinq autres communes²² à la CIREST, établissement public de coopération intercommunale (EPCI) qui gère la collecte et le traitement des ordures et déchets ménagers, le tourisme, le développement économique, le transport en commun et la fourrière pour animaux errants. La loi Notré du 7 août 2015 a ajouté les compétences relatives aux zones d'activités (ZA), à la politique locale du commerce d'intérêt communautaire et à la promotion du tourisme, en 2018 la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI), et au 1^{er} janvier 2020 la gestion de l'assainissement et de l'eau.

Les statuts de la CIREST prévoient qu'elle est compétente pour les « aménagements et équipements de tourisme d'intérêt communautaire ». Les sites touristiques d'intérêt communautaire comprennent le site touristique de Takamaka, l'aire de loisirs de Bassin Bleu à Saint-Benoît, la Mare à Poule d'Eau à Salazie, le Bras des Calumets à La Plaine des Palmistes, la maison du Vacoa à Bras-Panon et le site de Cayenne à Sainte-Rose.

L'orientation du parc du Colosse, site touristique et de loisirs de référence à La Réunion, implique une compétence de la communauté d'agglomération et non plus de la commune. En 2019 et 2020, la commune a d'ailleurs proposé la création d'un syndicat mixte associant la région, le département et la CIREST pour gérer le site. La chambre observe que ces demandes restées sans réponse auraient dû être préalables à la réalisation des équipements et elles visent à faire supporter la moitié des charges de fonctionnement de l'équipement évaluées à 0,9 M€ par le projet de syndicat. Elle remarque qu'hormis l'office de tourisme de l'Est, fermé depuis, il n'y a pas de sites relevant d'intérêt communautaire situé sur le territoire de

²² Bras-Panon, La Plaine des Palmistes, Saint-Benoît, Sainte-Rose et Salazie.

Saint-André²³. La commune a indiqué qu'elle sollicitera la CIREST pour que certains sites²⁴ soient reconnu d'intérêt communautaire.

1.5.1.2 Les mutualisations de personnels au cours de la période sous revue

Le conseil municipal a délibéré le 14 mars 2018 sur la mise à disposition partielle (60 % commune et 40 % intercommunalité) d'un agent auprès de la CIREST dans le cadre du transfert des zones économiques. Cette situation donne lieu au remboursement par la CIREST en octobre 2019 de la somme totale de 16 849,38 €, ce qui est, outre le caractère ponctuel du reversement, bien inférieur au quantième prévu par la convention.

Trois agents des services de l'eau et de l'assainissement ont également été transférés au titre de l'article L. 5211-4-1 du CGCT par délibération du 11 décembre 2019 à la CIREST qui a repris ces compétences le 1^{er} janvier 2020.

Les transferts de personnels et la mutualisation de services entre la commune de Saint-André et la CIREST apparaissent se développer à un niveau minimal.

1.5.1.3 Les relations financières entre la CIREST et la commune de Saint-André

L'attribution de compensation (AC) payée par la CIREST à la commune au titre de la fiscalité transférée (l'ex-taxe professionnelle) diminuée des charges transférées est passée de 8,7 M€ en 2015 à 8,3 M€ en 2020 sur la période, soit – 0,4 M€. Cette baisse correspond au transfert le 1^{er} janvier 2017 des ZA pour 64 190 € au total ainsi qu'au transfert de la compétence GEMAPI pour 330 000 €.

En 2020, le transfert des compétences eau et assainissement a donné lieu sur le plan budgétaire à l'accord suivant, « au regard du contexte économique engendré par la crise sanitaire du Covid-19 ainsi que du régime juridique applicable auxdits excédents »²⁵ : la commune de Saint-André a procédé, après régularisations, à un transfert partiel (50 %) des résultats excédentaires au 31 décembre 2019 de la compétence eau, pour un montant total 1,2 M€. En revanche, le déficit constaté sur le service assainissement, soit 2,2 M€, a été conservé par la commune dans ses comptes.

La CIREST aide la commune pour l'accompagnement au Dipavali pour un montant de 8 000 à 15 000 € par an et soutient ses investissements depuis 2015 à hauteur de 2,5 M€, principalement pour l'aménagement du parc du Colosse (1,7 M€ soit 10 % des travaux) dont une part substantielle reste à percevoir par la commune (cf. annexe n° 1).

Les fonds de concours versés par la commune à la CIREST sont moins significatifs. Il s'est agi en 2019 de cofinancer des études pour le programme de lutte contre l'habitat indigne (7 500 €) ainsi qu'un acompte sur les travaux complémentaires de la déchetterie du Grand Canal pour la somme de 64 517 €.

Selon les dispositions légales, de l'article 1609 *nonies* C du CGI en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019 et de l'article L. 5211-28-4 III du CGCT depuis, la CIREST, signataire du contrat de ville du 8 juillet 2015, aurait dû instituer le versement d'une dotation de solidarité

²³ Alors que la commune de Saint-André est la plus peuplée dans l'intercommunalité.

²⁴ Parc du Colosse, sites touristiques de Cressonnaire, Jeanson et de la Rivière du Mat Les Bas.

²⁵ Dans les conditions prévues par l'article 14-VI de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

communautaire (DSC), à défaut d'avoir élaboré avec ses communes membres un pacte financier et fiscal de solidarité²⁶ rendu obligatoire par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 pour les intercommunalités signataires d'un contrat de ville.

La commune serait alors en droit de demander à l'intercommunalité, signataire d'un contrat de ville en juillet 2015, de préparer, conformément aux dispositions légales, un pacte fiscal et financier avec ses communes membres. La commune indique, à défaut du versement d'une DSC, qu'elle sollicitera en ce sens la CIREST.

Au final, les transferts financiers, en dehors des compétences transférées conformément à la loi, sont faibles, la commune gardant la maîtrise d'ouvrage sur une importante zone non transférée à l'intercommunalité (le parc du Colosse).

1.5.1.4 L'information du conseil municipal sur les activités intercommunales

Le président de l'EPCI doit, au terme l'article L. 5211-39 du CGCT, adresser chaque année, avant le 30 septembre, au maire de chaque commune membre un rapport retraçant l'activité de l'établissement. Ce rapport fait l'objet d'une communication par le maire au conseil municipal. La commune de Saint-André a délibéré en décembre 2020 sur celui de l'exercice 2019, accompagné des comptes administratifs des budgets de la CIREST, mais il n'a pas été trouvé trace d'une telle délibération auparavant.

Selon les dispositions de l'article D. 2224-3 du CGCT, la commune, qui a transféré au moins une compétence à un ou plusieurs EPCI doit présenter à son assemblée délibérante le ou les rapports annuels sur la qualité et le prix (RAQP) des services dans les 12 mois suivants la clôture de l'exercice. Or, la commune n'a pas présenté les RAQP des services gérés par la CIREST, tels que ceux des déchets ménagers ou du transport scolaire. Elle s'engage à les présenter à l'avenir, avec ceux de l'eau potable et de l'assainissement, transférés le 1^{er} janvier 2020.

Les communications prévues par la loi relative à l'activité intercommunale qui doivent être portées à la connaissance du conseil communal ne sont pas totalement mises en œuvre.

1.5.2 Le groupement d'intérêt public (GIP) du pôle industriel énergétique de Bois-Rouge

1.5.2.1 L'objectif du groupement mis en place entre la commune la CIREST et la région

La constitution de ce GIP a été autorisée par le conseil municipal du 8 juillet 2015 à suite de l'instauration d'un périmètre d'étude sur le secteur de Bois-Rouge pour en développer le potentiel. La convention constitutive du GIP, approuvée par arrêté préfectoral du 23 mai 2016²⁷, rassemble la région, la CIREST et la commune. Le GIP est doté d'un comptable public et son siège se situe à l'hôtel de ville de Saint-André.

²⁶ Aux termes de l'article 1609 *nonies* C du CGI, « ce pacte tient compte des efforts de mutualisation des recettes et des charges déjà engagés ou envisagés à l'occasion des transferts de compétences, des règles d'évolution des attributions de compensation, des politiques communautaires poursuivies au moyen des fonds de concours. »

²⁷ Arrêté préfectoral n° 2016 – 913/SG/DRCTCV.

L'objet du GIP est de mener les études en matière économique, stratégique, technique, financière et d'urbanisme nécessaire à la réalisation du pôle industriel de Bois-Rouge, de négocier avec les bailleurs de fonds (commission européenne, Banque européenne d'investissement) le financement des études et les travaux de ce projet, de procéder à sa maîtrise foncière, d'animer, coordonner les actions et communiquer sur le projet et enfin d'assurer la maîtrise d'ouvrage en terme de travaux et d'aménagement.

Compte tenu du positionnement de l'île par rapport au trafic maritime au large de ses côtes, le projet prévoit la construction d'un port « bicéphale », complémentaire au port Est, et le développement du pôle industriel autour de l'usine sucrière, de deux centrales thermiques et de la distillerie sur une emprise foncière (et plate) de plus de 200 ha entre l'océan et la RN N°1.

La plaquette de présentation affiche un projet de 1 Md€ et un impact de 5 000 créations d'emplois liées aux nouvelles activités portuaires (vrac et gaz naturel liquéfié (GNL), hub), énergétiques (stockage du GNL, géothermie, production de bioéthanol), environnementales (valorisation des déchets et de l'eau océanique), numériques (création d'un *data center*) ainsi que la création d'une école d'ingénieurs.

1.5.2.2 Les moyens et l'activité du GIP

La convention constitutive du GIP prévoit à l'article 15 que « *le montant des contributions de chacun des membres aux charges du groupement sera défini au vu du projet et des niveaux d'activité prévisionnelle dont les coûts sont à répartir entre chacun des membres* ». Entre 2017 et 2019, le GIP avait perçu 0,13 M€ de contributions en fonctionnement et 0,95 M€ en subventions d'équipement réparties entre la région, la CIREST et la commune, auxquelles s'ajoutent divers aides de la CDC ou de l'ADEME (0,09 M€).

Le GIP a débuté différentes études concernant la faisabilité technique et économique de la plateforme logistique, du data center, de l'énergie thermique des mers ainsi qu'une autre relative à la sécurisation du pont de Bois Rouge. Il a également signé une convention de partenariat avec l'agence de développement Bretagne dans les domaines des énergies renouvelables, de la formation et du marketing territorial.

Par convention d'octobre 2016, la commune a mis à disposition du groupement le DGS de la commune en tant que directeur du GIP et un rédacteur, à hauteur de 10 % de leur temps de travail, ce qui paraît peu compte tenu de l'ampleur du projet. Le remboursement de la rémunération par le GIP prévu par la convention n'a jamais été demandé par la commune, soit un montant évalué à plus de 56 000 € pour quatre années. En revanche, en 2018, le GIP a remboursé à la commune 15 288,73 € de frais de mission, de formation et de billets d'avion pour le déplacement de son directeur.

La mise à disposition n'est possible que pour une durée de trois ans renouvelable. Il n'apparaît pas que ces mises à disposition aient été renouvelées.

Pour le moment, des moyens *a minima* sont mis en œuvre, sachant que les collectivités ne disposent d'aucun foncier. Ce projet ne fait que débiter. Il comprend à la fois une dimension maritime et une autre terrestre sur une zone de 200 ha, visant à la construction d'un port et au développement particulièrement ambitieux d'un pôle industriel et énergétique mais porté par un groupement de collectivités territoriales aux moyens limités.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

L'information du conseil municipal, et au-delà du citoyen, qu'il s'agisse de rendre compte des décisions prises, de présenter des rapports obligatoires ou de publier des informations nécessaires sur le site internet de la commune laisse apparaître des marges de progression importantes. Les déplacements des élus doivent aussi faire l'objet de mandats spéciaux.

La commune a mis en place des outils à consolider de pilotage interne, avec une cellule contrôle de gestion et a initié une démarche GPEEC. Elle réorganise ses services techniques qui doivent se moderniser pour un service plus efficace et efficient en direction des Saint-Andréens.

Le développement des relations avec l'intercommunalité apparaît à un stade minimal. Les travaux du site du parc du Colosse, d'une envergure qui dépasse la commune, restent pourtant gérés par ses propres services.

Enfin, la commune s'est associée depuis 2016 à la région et la CIREST pour porter un projet de grande ampleur de construction de port et de développement d'un pôle industriel et énergétique. Le projet n'en est qu'au stade des études.

2 GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

2.1 Présentation

La commune compte au 31 décembre 2020²⁸ 1 595 agents soit 1 475 agents en équivalents temps plein dont 251 titulaires, 210 contrats à durée déterminée et 1 074 contrats à durée indéterminée et 60 effectifs temporaires (apprentis, emploi d'avenir...). La très grande majorité des effectifs est donc constituée de « contractuels permanents ».

²⁸ Source : réponse de la commune.

Graphique n° 1 : Taux d'agents communaux pour 1000 habitants en 2019



Sources : CRC : graphique et traitement des fichiers de paye 2019 de la commune de Saint-André

Direction générale des collectivités territoriales, Les collectivités territoriales en chiffres 2019. Ce taux intègre les contrats aidés.

Avec un taux d'administration que la chambre estime à 26,2 agents²⁹ pour 1 000 habitants, la commune disposait d'effectifs plus élevés que la moyenne des communes de 50 000 à 100 000 habitants de France (métropole comprise) qui s'établissait à 20,7 agents.

Jusqu'en 2018, on constate une tendance à la baisse du nombre d'agents. En 2019, la commune a titularisé 56 agents et procédé au recrutement de 78 agents en contrat à durée déterminée suite à la fin des contrats aidés.

En 2020, les dépenses de personnel s'élevaient à 49,7 M€ pour un effectif de 1 595 agents soit 1460 équivalents temps plein (ETP).

2.2 La qualité du dialogue social

Le comité technique (CT) est une instance de concertation chargée de donner son avis sur les questions et projets de textes relatifs à l'organisation et au fonctionnement des services, les questions relatives aux effectifs, aux emplois et aux compétences et les projets de statuts particuliers.

Le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) est une instance de concertation chargée de contribuer à la protection de la santé physique et mentale et de la sécurité des agents dans leur travail. Il a pour mission de participer à l'amélioration des conditions de travail et de veiller à la mise en œuvre, par les chefs de service ou d'établissement, des prescriptions du code du travail relatives à la santé et la sécurité au travail qui sont applicables à la fonction publique.

L'article 24 du décret n° 85-565 du 30 mai 1985 ainsi que le règlement intérieur relatif au CT de la commune dispose qu'il doit se réunir au moins deux fois dans l'année. Cette disposition n'a pas été honorée pour l'année 2020, année pendant laquelle le CT ne s'est réuni qu'une seule fois, le 30 septembre 2020.

²⁹ 1 475,6 agents en ETP en 2019 pour une population de 56 088 habitants.

L'article 58 du décret n° 85-603 du 10 juin 1985 ainsi que le règlement intérieur du CHSCT de la commune dispose quant à eux que le comité devra se réunir au moins trois fois par an. La chambre constate que seuls quatre CHSCT se sont tenus entre 2015 et 2020 et que les élus représentant la commune au CHSCT ont été tardivement désignés en décembre 2020.

La chambre demande à la commune de respecter la réglementation sur la périodicité de réunion du CHSCT et du CT.

2.3 Le temps de travail

2.3.1 Une durée de référence à actualiser à 1 607 heures par an

L'annualisation de la durée du temps de travail dans les trois fonctions publiques est effective depuis le 1^{er} janvier 2002. À partir de cette date, le nombre annuel d'heures à effectuer a été fixé à 1 600 heures, il a été porté à 1 607 heures en 2004³⁰

Le protocole d'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail a été adopté par la commune en décembre 2002 à la suite de la délibération du 11 décembre 2001. La durée hebdomadaire de travail des agents y a été arrêtée à 37 heures sur la base d'une durée annuelle de 1 600 heures. La chambre constate que la commune n'a pas pris en compte la modification intervenue en 2004 et lui recommande de délibérer à nouveau sur un temps de travail des services à 1 607 heures, ce à quoi la commune s'engage.

2.3.2 Des jours de congés octroyés sans contrepartie

À la lecture des comptes rendus du CT, la chambre a noté la mise en place en 2015 d'un dispositif octroyant trois mois de congés aux agents faisant valoir leurs droits à la retraite. Rien qu'en 2020, cette mesure avait bénéficié à 24 agents qui se sont vus accorder 1 368,5 jours de « congés exceptionnels ». De 2015 à 2020, avec 150 départs relevés sous ce motif, le coût total de cette mesure prise sans aucune base légale, ni délibération, s'est élevé à 843 566 €. Interrogée à ce sujet, la commune a indiqué avoir mis fin à cette pratique début 2021.

Selon le protocole d'accord portant sur l'aménagement du temps de travail des agents adopté par la commune le 16 décembre 2002, la chambre observe que trois services ne sont pas censés bénéficier de jours de RTT car effectuant 35 heures par semaine. Il s'agit des services animation, petite enfance et police municipale. La chambre, après avoir examiné les jours de RTT de l'année 2020, a constaté que 186 jours de RTT ont été accordés à des agents affectés à la police municipale et 72 jours au service de la petite enfance

La chambre invite la commune à vérifier que les dispositions relatives à l'attribution des jours de RTT sont correctement appliquées.

³⁰ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 sur la journée de solidarité.

2.3.3 Des heures supplémentaires à mieux contrôler

Les heures supplémentaires sont les heures réalisées au-delà du service normal par un agent à temps complet ou à temps partiel. Le régime indemnitaire adopté par la commune prévoit le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ou leur récupération. En 2019, la commune a constaté 41 134 heures supplémentaires dont 27 640 (67 %) ont fait l'objet d'une récupération et 13 494 ont été payées pour un coût de 254 450 €.

En application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux IHTS, le versement de ces indemnités est subordonné à la mise en œuvre de moyens de contrôles automatisés permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires ou complémentaires accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des IHTS est inférieur à dix.

La commune ayant notamment procédé au regroupement d'une partie de ses services au sein d'un même site (par exemple le domaine de la Vanille), la chambre recommande à la commune de mettre en œuvre un système automatisé de décompte du temps de travail effectif des agents avant le 31 décembre 2021. Outre le fait que les dispositions réglementaires subordonnent le paiement des heures supplémentaires à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires accomplies, un tel outil permet de gérer plus finement l'annualisation du temps de travail. La commune s'engage à étudier et à mettre en œuvre un moyen de contrôle de présence des agents afin de mieux contrôler leurs heures supplémentaires.

2.3.4 Le passage coûteux à temps complet d'agents communaux

Le 18 décembre 2020, le conseil municipal a validé le passage à temps complet d'une quarantaine d'agents dont l'ancienneté moyenne est de 28 ans au sein de la collectivité et qui percevaient, compte tenu de leur quotité de travail, des salaires compris entre 690 et 890 € par mois selon la commune.

La délibération, qui s'appuie sur une étude interne de la direction des ressources humaines, précise que « *nombre d'agents de la collectivité travaillant depuis 25, 30, 40 ans et plus, sont toujours à temps partiel imposé* », qu'« *ayant une rémunération moindre par rapport à des salariés à temps plein, ces salariés à temps partiel peuvent avoir des difficultés à valider 4 trimestres par an et donc à acquérir les 172 trimestres requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein* » et qu'enfin « *la nouvelle équipe municipale a souhaité réagir en mettant fin à ces injustices* ».

Le coût budgétaire de cette mesure a été évalué à 242 500 € en année pleine. Après examen, le fichier des premiers 45 agents concernés par la mesure indique que leur ancienneté moyenne est effectivement de 28 ans mais très variable (entre deux et 46 ans) et que leurs salaires nets se situaient entre 763 et 1 236 €, soit au-dessus de ceux indiqués dans la délibération.

Il s'agit, selon les termes de la délibération du 18 décembre 2020, d'une première étape de revalorisation des salaires du personnel. Une revalorisation de plus grande ampleur pour les

agents percevant le SMIC après 10 ans d'ancienneté est étudiée. Son coût a été estimé quant à lui à 1,9 M€.

La motivation de ce passage en masse à temps complet ne semble ni répondre à de nouveaux besoins de service ni à une augmentation pérenne des activités de la commune mais plutôt à une mesure à caractère social, dont le coût supplémentaire n'apparaît pas financé par une moindre dépense ni par une augmentation de recette. Cela viendra s'ajouter à un niveau de masse salariale déjà très élevé que supporte le budget communal (cf. cahier n° 2). La commune indique à la chambre que le coût de cette action, qui concerne des agents âgés de plus de 62 ans, devra être couvert par des économies sur d'autres dépenses.

2.4 Les primes et indemnités

2.4.1 Le régime indemnitaire

Le régime indemnitaire applicable aux agents de la commune a été mis en place par une délibération de décembre 2003 mis à jour en février 2010. Il s'applique aux agents titulaires et non titulaires et représente 3,8 M€ pour les agents titulaires et 1,9 M€ pour les agents non titulaires. Cependant, sur les 1 074 « contractuels permanents », environ 250 ne perçoivent aucune prime.

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 a instauré un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP). Ce dispositif concernait initialement l'ensemble des fonctionnaires de l'État. S'agissant des collectivités territoriales, il revient aux organes délibérants de substituer le nouveau régime indemnitaire aux régimes antérieurs³¹. Lors de la première application du dispositif dans une collectivité, celle-ci peut décider du maintien, à titre individuel, du montant du régime indemnitaire antérieur jusqu'au prochain changement de fonctions. La chambre constate que, faute d'avoir adopté le nouveau régime indemnitaire, les primes et indemnités sont désormais versées sans aucun fondement juridique. La commune s'engage à délibérer sur le RIFSEEP, tout en veillant à maîtriser son effet sur ses dépenses de personnel.

2.4.2 Le paiement des congés non posés

La commune a versé 62 494 € de congés payés à 61 agents titulaires et non titulaires durant la période 2015-2019. Le montant des indemnités versées à ce titre est passé de 1 766 € en 2015 à 37 300 € en 2019. Ces versements ne sont prévus par aucune délibération, la commune a indiqué qu'il était versé aux agents partant à la retraite, mutés, décédés, licenciés pour inaptitude ou en fin de contrat. Un des agents titulaires totalise à lui seul 17 912 € pour l'indemnisation de congés non pris pour les années 2017 à 2019 versés à son départ à la retraite.

³¹ Article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 précitée modifié par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016.

La commune n'a pas été en mesure de produire les justifications attestant que l'autorité territoriale n'ait pas expressément permis à ces agents de prendre leurs congés ou que cela résultait d'un départ à la retraite précédé d'une longue maladie. Le versement de ces indemnités est donc irrégulier.

La chambre relève de plus que ces versements n'ont pas été soumis à cotisations, à l'exception de la CSG et CRDS.

Aussi, la chambre recommande à la commune de cesser l'indemnisation des congés aux agents titulaires dans le meilleur délai ; pour les agents non titulaires, il est rappelé que leur versement doit être justifié. Elle recommande également de mettre en place le compte épargne temps pour les agents qui ne prennent pas leurs congés au cours de l'année. La commune s'engage à cesser l'indemnisation des congés aux agents titulaires et à étudier le dispositif de compte épargne temps.

En 2022 au plus tard la mise en place de la prime dite de précarité notamment pour les animateurs des mercredis jeunesse pourrait être envisagée. Le versement de cette prime a été étendu à la fonction publique à compter du 1^{er} janvier 2021³².

2.5 L'action sociale

2.5.1 Le versement d'une allocation de départ à la retraite

La commune verse sous la forme d'une allocation sociale une « prime de départ à la retraite » pour un montant cumulé de 0,8 M€ entre 2015 et 2019³³. La délibération du 25 septembre 2012 prévoit le versement forfaitaire de 4 500 € en trois fractions de 1 500 € au moment du départ à la retraite à tous les agents de la collectivité. Le versement de l'allocation n'est ni fiscalisée ni soumise à cotisations.

L'allocation ne peut s'assimiler à une prestation d'action sociale. En effet, la chambre rappelle que, si aux termes de l'article 88-1 de la loi n° 84-53, chaque assemblée délibérante détermine le type des actions et le montant des dépenses que la collectivité entend engager pour la réalisation des prestations d'action sociale, l'article 9 de la loi du 13 juillet 1983 précise que « *sous réserve des dispositions propres à chaque prestation, l'action sociale implique une participation du bénéficiaire à la dépense engagée. Cette participation tient compte, sauf exception, de son revenu et le cas échéant, de sa situation familiale* ». Les juridictions administratives ont précisé ces dispositions et requalifient en complément de rémunération soumis au principe de parité toutes les prestations qui ne remplissent pas ces conditions.

Cette prime de départ à la retraite ne dispose pas de base légale en application du principe de parité du régime indemnitaire des agents avec celui des fonctionnaires d'État conformément à l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

³² Article 1251-32 du code du travail.

³³ Ces dépenses sont imputées au compte « Autres charges de personnel » (article 6488).

La chambre recommande expressément à la commune d'abroger, avant le 1^{er} janvier 2022, ce dispositif illégal mis en place pour les départs à la retraite. Elle attire son attention sur le fait qu'une inaction en la matière pourrait engager la responsabilité des décideurs.

2.5.2 La participation communale à la protection sociale complémentaire

Le décret n° 2011-1474 du 8 novembre 2011 a fixé les conditions de prise en charge de la participation des collectivités territoriales au financement de la protection sociale complémentaire de leurs agents. La participation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics constitue une aide à la personne, sous forme d'un montant unitaire par agent, et vient en déduction de la cotisation ou de la prime due par les agents. En application de l'article L. 242-1 du code de la Sécurité sociale, sont exclues de l'assiette des cotisations les contributions des employeurs destinées à financer des régimes de prévoyance complémentaire lorsque ces garanties revêtent un caractère collectif, c'est-à-dire qu'elles doivent bénéficier de façon générale et impersonnelle à l'ensemble du personnel salarié ou à une ou des catégories objectives de salariés. Le caractère collectif est ainsi remis en cause lorsque les garanties offertes ne sont pas les mêmes pour tous les salariés ou pour tous ceux d'une même catégorie.

Par la délibération du conseil municipal du 25 septembre 2012, la commune a pris la décision de participer à la protection sociale complémentaire de ses agents selon le niveau de leur rémunération. La délibération aurait dû indiquer le choix de la procédure retenue entre la labellisation et la convention de participation, le ou les risques pour lesquels l'employeur entend apporter sa participation et le mode de versement de la participation.

La commune n'ayant soumis ce versement qu'à la CSG et au CRDS, elle a fait l'objet d'une procédure de redressement d'un peu moins de 4 000 € sur deux mois au titre de 2012 (le financement n'a été mis en œuvre qu'à compter de novembre). La commune avait soumis le versement de ses participations à un forfait social de 8 % et non aux cotisations sociales de sécurité sociale (entre 25 % et 42 %) pour les agents non titulaires. Aussi les cotisations ne sont pas assez élevées pour les non titulaires et trop élevées pour les titulaires. La commune a indiqué avoir procédé à la régularisation de cette situation dès janvier 2021.

2.5.3 L'octroi de logements constituant des avantages en nature

Le décret du 9 mai 2012, en modifiant la partie réglementaire du code général de la propriété des personnes publiques, a réformé le régime applicable aux logements de fonction. Celui-ci a été complété par un arrêté du 22 janvier 2013.

Ainsi, conformément à cette réglementation, « *une concession de logement peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate* ». Cette concession comporte la gratuité du logement nu. L'attribution d'un logement par nécessité absolue de service est compatible avec certaines indemnités, en ce qui concerne le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, le coefficient maximum de la part fonctions étant toutefois réduit de moitié. En revanche, l'attribution de ce logement n'est

cumulable ni avec l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires, ni avec une indemnité d'astreinte ou de permanence.

L'organe délibérant des collectivités territoriales et de leurs établissements publics a compétence pour établir la liste des emplois pour lesquels un logement de fonction peut être attribué, gratuitement ou moyennant redevance, en raison notamment des contraintes liées à leur exercice. Il est donc nécessaire de fixer par délibération, après avis du comité technique, la liste des emplois susceptibles de bénéficier d'un tel dispositif.

En application du code de la Sécurité sociale, tout avantage en espèces ou en nature versé en contrepartie ou à l'occasion du travail doit être soumis à cotisations. Il en est ainsi de la fourniture gratuite de logement par la commune à ses agents.

Ni les délibérations fixant la liste des emplois susceptibles de bénéficier d'un logement de fonction ni les arrêtés individuels de concession n'ont été pris par la commune, ce qui contrevient aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques.

Cette absence de décisions rend impossible l'évaluation de l'avantage en nature « logement » et les respects des principes et limitations prévus notamment pour l'octroi des indemnités. Le contrôle des payes des agents logés n'a pas permis de détecter l'octroi de primes en contradiction avec l'attribution d'un logement de fonction.

La chambre recommande à la commune de délibérer sur la liste des emplois susceptibles de bénéficier d'un logement de fonction et de prendre les arrêtés individuels de concession. La commune s'engage d'une part, à délibérer sur la liste des emplois susceptibles de bénéficier d'un logement de fonction et, d'autre part, à mettre fin à des occupations sans contrepartie de loyers.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines de la commune est marquée par la pesanteur de ses charges de personnel élevées (plus de 73 % de ses charges de gestion totales) liées à son effectif important et ceci alors qu'elle n'a pas encore mis en place le RIFSEEP et qu'une revalorisation des agents avec 10 ans d'ancienneté rémunérés au SMIC est envisagée.

La commune de Saint-André doit progresser dans la réunion régulière de ses instances paritaires, en particulier le CHSCT, la gestion et le contrôle du temps de travail de ses agents, dans la conformité de son régime indemnitaire et de son action sociale, ainsi que dans l'octroi de logements constituant des avantages en nature.

3 POLITIQUE ASSOCIATIVE

3.1 Un changement de priorités politiques accentué par la crise sanitaire en 2020

3.1.1 Le tissu associatif de Saint-André et le soutien communal

Plus de 250 associations sont actives sur le territoire communal et rassemblent plus d'un millier de bénévoles. Le tissu associatif est une source de lien social et constitue un partenaire à la mise en œuvre de certaines politiques.

La signature en décembre 2017 de la charte des engagements réciproques entre l'État, les collectivités territoriales et les acteurs du tissu associatif vise à renforcer leur partenariat et leurs relations de confiance.

Plus d'une centaine d'associations sont subventionnées par le budget communal. Cela représente, selon les données de gestion disponibles³⁴, une dépense de 2,3 M€ en 2015 et 2,8 M€ en 2019, soit une hausse de 21 %. L'aide de la commune prend aussi la forme de subvention en nature, notamment par la mise à disposition de salles qui font l'objet de convention de mise à disposition pour un montant total évalué à 1,44 M€ en 2017.

3.1.2 Une orientation vers le secteur de la petite enfance

Lors de la mandature 2014-2020, la politique associative a été orientée, au vu de l'analyse des besoins sociaux du territoire communal et du contrat enfance jeunesse signé avec la CAF en 2014 et renouvelé en 2018, vers le développement de l'offre de places d'accueil dans le secteur de la petite enfance et le rééquilibrage entre l'offre publique et l'offre privée.

À côté de l'offre de la direction de la petite enfance qui gère en direct six structures municipales et propose 224 places d'accueil, la commune a visé la création de 230 places supplémentaires en favorisant le recours au secteur privé et en complétant les aides que ces structures perçoivent de la CAF.

Selon les données de gestion transmises, si une seule structure était subventionnée en 2015 pour 44 459 €, ce sont maintenant huit structures associatives qui ont perçu 1 M€ de subventions de fonctionnement en 2020. La commune a accordé en décembre 2016 une subvention supplémentaire d'équipement de 0,23 M€ pour les travaux de la crèche à la Cressonnière.

Plusieurs modèles pour le développement de cette politique sont possibles, par exemple en recourant à une délégation de service public, à un marché public ou à une

³⁴ Ces données de gestion diffèrent des subventions constatées au compte administratif qui ne retrace que les paiements. Données hors OGEC (Organismes de gestion de l'Enseignement catholique).

subvention. La commune a choisi de recourir aux acteurs associatifs et d'utiliser des conventions de subventionnement, ses aides dépassant toutes le seuil de 23 000 € par an.

Il apparaît, durant la période étudiée, que la commune n'a lancé qu'un seul appel à projet pour la création, dans le quartier Bras des Chevrettes, d'une micro crèche située au pôle de service public du chemin vert. Après analyse de trois candidatures, le projet a été attribué à une association par délibération du 25 juin 2018. Le recours à un seul appel à projets sur la période examinée paraît limité pour stimuler l'initiative privée.

La chambre invite la commune à lancer systématiquement des appels à projets lorsqu'elle souhaite recourir et stimuler le secteur privé à l'occasion de la mise en œuvre de ses politiques.

3.1.3 Une progression au détriment des autres secteurs associatifs, accentuée par la crise sanitaire

La comparaison avec les données de gestion 2019, avant la crise sanitaire, montre que la part des subventions octroyées au secteur de la petite enfance progresse de 2 à 34 %. En revanche, celle du domaine sportif (en particulier sports collectifs) se réduit de 34,4 à 22,8 % (- 11,6 points), celle en direction de l'insertion et de la formation de 25,4 à 18,6 % (- 6,8 points), celle du domaine de l'action sociale, de la défense des droits et divers sont pratiquement supprimées (passent de 6,6 à 0,6 % soit - 6 points) et celle des associations de quartier ou agissant dans le développement local de 12,6 à 9,3 % (- 3,4 points).

La situation en 2020 est marquée par la crise Covid-19. Le montant total des subventions attribuées passe de 2,8 M€ à 1,7 M€ de 2019 à 2020. Cette baisse s'explique par le fait que les associations n'ont pas été toutes en mesure de maintenir un niveau d'actions subventionnées équivalent à celui des années précédentes compte tenu des fermetures et des protocoles sanitaires, en particulier dans les milieux culturel et sportif.

3.2 Une organisation administrative performante

3.2.1 Une direction dédiée qui agit en transversalité

La collectivité a fait évoluer ses méthodes de contrôle de la dépense publique tout en accompagnant les acteurs concernés, vers une gestion optimisée.

La gestion des relations avec les associations relève d'une direction dédiée créée en mars 2015³⁵, la direction de la vie associative (DVA), point d'entrée unique dans la commune de Saint-André. Composée de quatre agents et divisée en deux pôles (pilote et développement) la DVA assure un soutien au pilotage de la vie associative, sécurise

³⁵ Cependant les subventions d'équipement échappent au contrôle de cette direction, notamment les subventions d'équipement et celles relevant des « satellites » communaux (CCAS ...).

juridiquement et financièrement les subventions et harmonise les relations entre la collectivité et les associations.

Direction transversale, elle accompagne les acteurs internes et externes dans leurs partenariats. Depuis 2016, elle a formé les dirigeants bénévoles (jusqu'à une centaine en 2019) et anime des journées de rencontre (forums, journées du réseau associatif...). Elle réalise les contrôles sur la production des documents par les associations, depuis la demande jusqu'au paiement des subventions. Elle contrôle le fonctionnement des associations et signale aux élus et à la direction générale les dysfonctionnements qu'elle repère.

La DVA recueille et consolide auprès des directions concernées la valorisation des aides en nature sur la base d'un outil développé en interne dont bénéficient les associations aux termes des conventions de mise à disposition établies avec la commune. Elle a également mis en place des modèles de convention d'objectifs et de moyens adaptés et, en dessous du seuil de 23 000 €, une annexe-type jointe à leur notification.

3.2.2 La gestion des demandes de subvention

La gestion des subventions a fait l'objet d'un cahier des procédures approuvé par le conseil municipal du 10 mars 2017. Il rappelle le cadre législatif et réglementaire lié aux subventions, les circuits d'instruction et de validation des demandes, les dispositifs d'évaluation, de contractualisation, les différents points d'étape, les pièces à joindre et les éventuelles pénalités applicables en cas de non-respect des transmissions de documents.

Un portail numérique des demandes et aides sur le site internet de la commune a été mis en place. Cet outil permet de faciliter le traitement des demandes de subventions, totalement dématérialisé entre les différents services communaux et les associations ce qui améliore le délai d'instruction.

Les demandes sont réceptionnées par la DVA, guichet unique, qui vérifie leur conformité et leur recevabilité avant de les adresser aux services instructeurs pour analyse en concertation avec les élus de secteur. Elles reviennent à la DVA qui prépare un tableau de synthèse des propositions et vérifie la disponibilité des crédits budgétaires. Les dossiers sont présentés ensuite devant des instances internes animées par l'adjoint ayant délégation avant d'être délibérés en conseil municipal.

La commune délibère également régulièrement sur l'annulation des subventions qu'elle octroie, notamment lorsque les pièces exigées pour les étapes de paiement (acomptes ou soldes) ne sont pas transmises ou sont non conformes. Cela permet au conseil municipal de réattribuer des subventions ainsi annulées à d'autres actions.

3.2.3 Un dispositif innovant pour le paiement des subventions

Le paiement des subventions a fait l'objet d'un diagnostic partenarial mené par les auditeurs de la DRFiP avec l'ordonnateur, de septembre à octobre 2016. Cet audit sur les risques de cette chaîne de traitement a été finalisé en décembre 2016. Il met en avant le double contrôle des paiements chez l'ordonnateur (direction des finances et DVA), la formalisation des tâches,

la documentation des processus, la désignation des acteurs et l'archivage mais aussi l'absence de partage d'information entre les acteurs.

Le plan d'action prévoyait la mise en place d'un décompte récapitulatif des sommes déjà versées et du calendrier de versement, ce qui a été mis en œuvre. Quelques observations ont été faites au cours de l'année 2017. L'ordonnateur s'est engagé à mettre en œuvre et maintenir dans le temps les recommandations.

Au vu des conclusions de cet audit et des engagements de l'ordonnateur, une convention de contrôle allégé en partenariat (CAP) entre l'ordonnateur, le comptable public et la DRFiP a été signée en février 2018 pour une durée de trois ans.

Reposant sur un diagnostic partagé d'une chaîne administrative de dépense, le bénéfice de la mise en place de cette convention permet de dispenser l'ordonnateur de joindre des pièces justificatives en dessous d'un seuil, d'avoir l'assurance d'un paiement rapide des subventions (maximum trois jours ouvrés), le comptable ayant la possibilité de contrôler a posteriori les subventions sur échantillon (30 mandats maximum).

Le nouveau comptable entrant ou le nouveau maire élu avait la possibilité de confirmer leur adhésion à ce dispositif conventionnel innovant par simple courrier. Cela n'a pas été fait ni lors de l'arrivée en fonction de M. Joé Bédier en juillet ni lors de celle de l'actuel comptable public.

La DVA indique ne pas avoir eu des restitutions sous forme de bilan qualitatif et quantitatif de l'exécution des mandats pourtant prévu à l'article 5 de la convention.

La chambre recommande de reconduire le dispositif de contrôle allégé partenarial avec le comptable public et la DRFiP, qui permet une plus grande rapidité et efficacité du paiement des subventions de la commune de Saint-André. La commune demande le renouvellement de ce dispositif à la DRFiP.

3.3 Des dispositifs de subventionnement ponctuellement irréguliers

3.3.1 Des subventions qui paraissent encore infondées

3.3.1.1 Le CPC : une association récente sur-subventionnée pour répondre aux projets d'insertion de la commune

Dans le cadre de sa politique d'insertion, la commune a recouru à une association de type loi de 1901 dénommée « centre de préparation aux concours » (CPC) créée en 2015. Cette association a pour objet de préparer les Saint-Andréens (et les habitants de la CIREST) diplômés à présenter les concours de catégorie A, B et C des trois fonctions publiques grâce à des professeurs à la retraite.

Les déclarations du maire, la communication institutionnelle sur le site de la commune et la déclaration en préfecture, laquelle renvoie à l'adresse électronique d'un directeur de la commune, indiquent qu'il s'agit d'un projet initié et piloté par la commune.

Le CPC s'est vu attribuer des subventions à hauteur de 295 000 € entre 2015 et 2019 qui forment l'essentiel de ses ressources. Les conventions d'objectifs et de moyens ont pour

objet d'« offrir aux jeunes diplômés qui sont en recherche d'emploi une préparation leur permettant de se présenter à différents concours administratifs ».

Les dépenses de l'association consistaient principalement en frais de sous-traitance, liés à un contrat de prestation d'un coordinateur pour un montant moindre que ses recettes. L'association ne détient quasiment aucun patrimoine en dehors de son compte bancaire. La commune lui a mis également à disposition des locaux et personnels du centre culturel Pierre Roselli pour dispenser ses cours.

Les PV des AG des 20 juin 2018 et 12 décembre 2018 donnent des informations sur la vie de l'association et ses résultats : quatre réussites aux concours en 2017, dix en 2018 avec l'indication d'un coût moyen de préparation de 610 € en 2017 et 650 € en 2018.

Tableau n° 1 : Subventions, chiffres comptables et activités du CPC

	2015	2016	2017	2018	2019
<i>Subvention versée</i>	100 000 €	50 000 €	80 000 €	50 000 €	15 000 €
<i>Total des produits</i>	nd	50 528 €	80 845 €	50 720 €	nd
<i>Total des charges</i>	nd	36 248 €	62 108 €	61 006 €	nd
<i>Total du bilan</i>	nd	113 146 €	149 610 €	132 977 €	nd
<i>Nombre de candidat préparés</i>	nd	37	102	96	nd
<i>Nombre d'heures de cours</i>	nd	550	827	736	nd

Source : PV AG du 12 décembre 2018 + comptes de l'association transmis par la commune

Nd : non disponible

Il n'apparaît pas de cohérence entre le montant de la subvention versée chaque année, l'activité réelle de l'association et ses résultats. Elle explique que cette discordance résulte du cadre prévisionnel de la politique d'insertion des jeunes, du nombre de candidats qui se sont présentés et de l'appel à candidature des formateurs.

Jusqu'en 2017, l'association a pu dégager d'importants excédents par rapport au volume des subventions versées. Ses fonds associatifs s'élèvent à 116 414 € fin 2018. Quant aux charges ramenées au nombre d'heures dispensées, elles passent, selon les informations recueillies, de 65,90 en 2016 à 82,88 € en 2018. Elle précise qu'en 2018, l'indisponibilité de certains de ses membres bénévoles (pour raisons médicales) l'avait obligée à faire appel à des compétences extérieures.

Le CPC demandait 20 000 € en 2019 pour la poursuite de son projet, demande rejetée compte tenu du montant de sa trésorerie. La commune précise ne plus verser depuis de subvention à CPC qui indique de son côté que toutes les sommes qui lui ont été versées ont été employées. Pour la chambre, il appartient encore à la commune de le vérifier.

3.3.1.2 L'ERC et l'OJSA : des subventions accordées malgré des irrégularités signalées

L'association Entente Ravine Creuse (ERC), créée en 1974, œuvre dans le domaine sportif, en priorité le football, l'organisation de manifestations de toute nature et le développement et le soutien de toute activité dans le sport, la culture et l'insertion. L'office de

la jeunesse de Saint-André (OJSA), créé en 1975, est quant à lui une association promouvant toutes activités destinées à assurer l'éducation, les loisirs, la formation, l'insertion des jeunes et de leurs parents et « œuvrant pour le bien-être des enfants de Saint-André ».

Durant la période contrôlée, l'OJSA et l'ERC se sont vues attribuer de la part de la commune des subventions respectivement à hauteur de 467 440 € et 67 500 € :

Tableau n° 2 : Subventions versées à l'OJSA et l'ERC depuis 2015

<i>Subventions versées</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>OJSA</i>	97 000 €	85 000 €	91 440 €	85 000 €	80 000 €	29 000 €
<i>ERC</i>	19 500 €	0 €	12 000 €	8 000 €	20 000 €	8 000 €

Source : Commune de Saint-André, DVA, données de gestion

Or la DVA alertait dès 2014 le maire de la commune sur les difficultés rencontrées avec ces deux associations en terme de risques pénaux (prises illégales d'intérêt ainsi que de faux et usage de faux) dans les relations avec la collectivité.

De plus, en raison d'un dysfonctionnement dans la transmission des paiements en 2019 ayant occasionné un double paiement³⁶, l'ERC conserve dans sa trésorerie une somme indue de 9 600 €, laquelle n'était pas toujours pas reversée fin 2020.

Malgré la prudence recommandée dans les relations entretenues avec ces deux associations jusqu'en 2019, les subventions ont continué à leur être versées parfois pour des montants importants.

La commune précise que l'OJSA, n'a pas bénéficié de subvention en 2021 et fera l'objet d'une demande de remboursement sur la subvention versée en 2020. Quant à l'ERC, elle a bénéficié d'une subvention de 45 000 € en 2021 en raison de sa montée en division régionale 2 et de sa mise à jour des documents demandés.

3.3.1.3 L'ACEOI : une subvention pour « résorption de passif » jusqu'en 2018

L'association culture et expression océan Indien (ACEOI), école de musique de Saint-André, association régie par la loi du 1^{er} juillet 1901, a été créée en 2007. Son siège est situé au 73 impasse Lacoaret, Espace Lacaussade à Saint-André. Il s'agit d'un bâtiment communal dont le but principal est de promouvoir une activité d'école de musique.

La convention pluriannuelle d'objectifs et de moyens 2016-2019 entre la commune de Saint-André et l'ACEOI avait prévu un montant total de subvention sur quatre années de 685 000 € pour promouvoir les actions qu'elle initie, dont 45 000 € pour « résorption du passif ».

Cette composante, appelée « subvention d'équilibre » dans la notification, ne pouvait recevoir une telle qualification puisque la subvention vient en réalité financer ses déficits passés. Elle ne correspond pas à la définition d'une subvention au sens de l'article 9-1 de la loi

³⁶ Bordereaux n°s 531, 639 et 2261 de 2019.

n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations ainsi rédigé³⁷.

L'ACEOI ainsi qu'une autre association de musique soutenue par la commune ont obtenu depuis 2015 les aides financières qui figurent dans le tableau suivant :

Tableau n° 3 : Subventions versées à l'ACEOI et au petit conservatoire de Champ Borne depuis 2015

<i>Subventions versées</i>	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Ecole de musique ACEOI</i>	175 000 €	181 299 €	188 041€	175 000 €	160 000 €	60 000 €
<i>Petit conservatoire de Champ Borne</i>	50 000€	45 000 €	50 000 €	60 000 €	60 000 €	45 000 €

Source : commune de Saint-André, DVA, données de gestion

Il est à noter que l'ACEOI utilise un bâtiment communal sans qu'il ait été fourni de convention de mise à disposition de ce dernier à son bénéficiaire. Cette aide en nature est valorisée à 15 237 € dans l'annexe 1 de la délibération du 10 mars 2017. La commune devrait régulariser la mise à disposition du bâtiment à l'ACEOI.

L'ACEOI indique sur son site internet compter 450 élèves. Le conservatoire de Champs Borne en compte 250. Pourtant ce dernier perçoit des subventions dont le montant est compris entre 45 000 € et 60 000 €. Jusqu'en 2019, l'aide versée à l'ACEOI est en moyenne plus de trois fois supérieure à celle versée au conservatoire. Sur ce sujet, la commune a indiqué engager un travail de critérisation des subventions qu'elle verse. Elle s'engage à régulariser la mise à disposition du bâtiment à l'ACEOI et effectuer une analyse sur les subventions nécessaires au conservatoire et l'ACEOI.

3.3.2 Des personnels communaux apparemment irrégulièrement mis à disposition

La mise à disposition des agents d'une collectivité territoriale au profit d'une association est possible pour l'exercice exclusif d'une mission de service public conformément au décret n° 2008-580 du 18 juin 2008. La mise à disposition, qui reste possible dans des conditions strictes et limitées, doit alors faire l'objet d'une convention et d'un remboursement par l'association. Ces situations de fait risquent une requalification en emploi fictif.

Sur la base des affectations du personnel communal figurant dans le fichier des payes, des situations de mise à disposition de fait d'agents communaux au service quasi exclusif d'associations sont apparues pendant la période examinée.

³⁷ « Constituent des subventions, au sens de la présente loi, les contributions facultatives de toute nature, (...) destinées à la réalisation d'une action ou d'un projet d'investissement, à la contribution au développement d'activités ou au financement global de l'activité de l'organisme de droit privé bénéficiaire. Ces actions, projets ou activités sont initiés, définis et mis en œuvre par les organismes de droit privé bénéficiaires. »

Il s'agit notamment des services « école de musique », « ACEOI » (autre nom de l'école de musique) et « case cressonnière ». De plus, il est apparu au cours d'un audit de la DVA qu'un agent du service DSU QPC Cressonnière, maintenant affecté au service sports, travaillait en fait essentiellement pour l'association « case cressonnière »³⁸.

La chambre invite la commune à vérifier l'affectation de ces agents et à régulariser leur situation administrative s'il se trouvait qu'ils sont effectivement mis à la disposition de fait de ces associations, ce à quoi elle s'engage.

3.4 Un contrôle des possibilités de conflits d'intérêts à renforcer

La loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique permet à la commune de prévenir de potentiels conflits d'intérêt. L'article 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014 applicable aux conseillers municipaux (l'article 5 concerne le maire) prévoit, lorsqu'ils estiment se trouver en situation de conflit d'intérêts, qu'ils en informent le maire par écrit, précisant la teneur des questions pour lesquelles ils estiment ne pas devoir exercer leurs compétences. Le maire prend ensuite un arrêté qui détermine les questions pour lesquelles la personne intéressée doit s'abstenir d'exercer ses compétences.

Interrogée sur le contrôle des situations de conflit d'intérêt, la commune répond que, au cours de la période 2014-2020, il avait été demandé aux élus d'informer l'administration des conflits d'intérêt dans les affaires qu'ils étaient amenés à traiter et que les élus s'étaient abstenus d'instruire le dossier présentant un risque de conflit d'intérêt sur toutes ses phases (de la commission à la délibération). Il est toutefois précisé que l'information a été verbale, sans aucune note ni arrêté pris en ce sens. Force est de constater que cette procédure s'est avérée insuffisante.

Un conseiller municipal a en effet rendu public le 1^{er} décembre 2019 une étude du 24 août 2015 commandée à un cabinet d'avocat portant sur les risques encourus par la commune en raison de l'implication d'élus dans deux associations. Les élus concernés ont depuis démissionné de leur responsabilité associative et l' élu en charge de la vie associative s'est vu retiré sa délégation.

Durant la période 2020-2026, la commune esquisse un changement dans la prévention des conflits d'intérêts : les élus seront destinataires d'une note sur les risques en matière de conflits d'intérêt. La commune a précisé avoir organisé le 3 octobre 2020 une journée de formation avec le CNFPT sur les risques en matière pénale liés aux conflits d'intérêt. Enfin, il

³⁸ Extrait du rapport d'audit de la DVA 2015-2017 : « *Le rapport du service développement social urbain versé au dossier de l'agent expose clairement que celui-ci est trop pris par son activité au sein de l'association pour pouvoir assurer la mission d'agent de développement social qui lui est confiée. En clair, le rapport affirme que l'intéressé ne réalisait aucune tâche liée à l'action communale et n'avait pas de véritable relation avec la hiérarchie ni avec ses collègues.*

Le travail effectué au sein de l'association doit être indépendant de sa mission au sein de l'administration et se passer en dehors du temps de travail, ce qui ne serait pas le cas si l'on considère le rapport.

Cette mise à disposition de fait, tout à fait illégale, constituait une subvention en nature dissimulée, n'ayant pas fait l'objet de vote en conseil municipal et n'apparaissant pas dans les comptes de la ville. ».

a été indiqué que le maire sera amené à prendre un arrêté conformément aux articles 5 et 6 du décret précité, dans le cas où le risque se présentera.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Une direction de la vie associative anime le secteur associatif saint-andréen et sécurise avec l'appui d'un dispositif partenarial innovant avec le comptable public et la DRFiP les subventions versées par le budget communal, dont le montant a atteint 2,8 M€ en 2019, dans le cadre du règlement d'attribution des subventions voté en 2017. La baisse de 1 M€ des subventions en 2020 est consécutive à la situation pandémique.

Quelques irrégularités en début de période ont été détectées auxquelles il a été remédié depuis. La commune indique renforcer sa prévention des conflits d'intérêts. Le recours au secteur privé au travers du subventionnement comme ce qui a été fait dans le domaine de la petite enfance, devrait systématiquement se faire dans un cadre d'appel à projets plus transparent.

ANNEXES

annexe n° 1.	subventions d'équipement de la cirest à la commune de Saint-André	43
annexe n° 2.	réponses.....	44

Annexe n° 1. Subventions d'équipement de la CIREST à la commune de Saint-André

	Coût	Subvention attribuée par la CIREST	Reste à verser
<i>Réhabilitation du complexe sportif Sarda Garriga</i>	3 281 871 €	236 374,20 €	56 433,99 €
<i>Réhabilitation du complexe sportif Mille-roches</i>	1 535 599 €	263 625,80 €	0,0 €
<i>Création de la piste bicross Cressonnière</i>	1 400 000 €	300 000 €	0,0 €
Total hors Parc du Colosse	6 217 470 €	800 000 €	56 433,99 €
<i>Création d'un bassin de baignade au Parc du Colosse</i>	5 649 482€	333 748 €	266 998,4 €
<i>Aménagement des accès et du parc commercial.</i>	4 610 074 €	1000 000 €	1000 000 €
<i>Création d'un parc ludique au Colosse.</i>	6 722 602 €	359 400 €	287 520 €
Total Parc du Colosse	16 982 158 €	1 693 148 €	1 554 518 €
Total des aides d'équipement	23 199 628 €	2 493 148 €	1 610 952,39 €

Source : commune de Saint-André

Annexe n° 2. Réponses

ENREGISTRÉ AU GREFFE

le 16 septembre 2021

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Saint-André, le 16 SEP. 2021



Monsieur Nicolas PEHAU
Président de la Chambre régionale
des comptes de la Réunion
44 Rue Alexis de Villeneuve

97488 Saint Denis Cedex

N/Ref: DG-2021-TP: 7414

Objet : Réponse de la ville aux observations définitives du 18 aout 2021- Cahiers 1 et 2

Monsieur le Président,

Pour faire suite au contrôle de la Chambre régionale des comptes sur les exercices 2015 et suivants, j'ai l'honneur par le présent courrier de vous faire part, de la réponse de notre collectivité, aux observations définitives reçues le 18 aout 2021.

En effet, votre contrôle constitue, un audit sur la gestion de la précédente mandature et met en exergue les dysfonctionnements constatés et comporte des recommandations au niveau de la :

- Gouvernance communale et intercommunale
- Gestion des ressources humaines
- Politique associative
- Qualité des comptes et la situation financière
- Gestion des investissements
- Commande publique

Conformément à notre courrier, du 9 juillet 2021, la collectivité confirme ces engagements à mettre en œuvre les mesures nécessaires à l'amélioration continue de son fonctionnement

En outre, je vous informe que notre commune, tout en programmant l'optimisation de l'organisation municipale, a pour ambition de mettre en œuvre le projet de la mandature qui comprend 4 piliers :

- Pilier 1 : Saint-André, une ville plus verte et durable
- Pilier 2 : Saint-André, une ville plus économique
- Pilier 3 : Saint-André, une ville plus solidaire
- Pilier 4 : Saint-André, une ville avec une gouvernance de proximité

Le processus de dématérialisation sera également développé, afin de moderniser le fonctionnement des services et réduire les dépenses en personnel. La ville a ainsi déjà dématérialisé les actions suivantes :

- Gestion de la commande publique,
- Gestion de la chaîne des dépenses du bon de commande au mandatement
- Gestion des congés, des formations, et en cours celle liée aux fiches de paie
- Gestion des demandes de subvention des associations
- Gestion des rapports des conseils municipaux
- Gestion des accès des gymnases les soirs et week-ends
- Gestion des autorisations d'urbanisme en 2022

Le chantier de réorganisation des services techniques est par ailleurs prioritaire. L'objectif recherché ici est le développement des travaux en régie sur une programmation de maintenance et d'entretien de notre patrimoine et de nos espaces publics.

Comme vous pouvez le constater, l'action de notre politique municipale est double : Améliorer le fonctionnement de son organisation, et Assurer la mise en œuvre d'un programme d'investissement conséquent.

Je vous prie d'agréer, **Monsieur le Président**, l'expression de mes salutations distinguées.



Le Maire
Joé BEDIER

Accusé de réception en préfecture
974-219740099-20221213-DCM20221207-016-DE
Date de télétransmission : 13/12/2022
Date de réception préfecture : 13/12/2022

ENREGISTRÉ AU GREFFE

le 14 septembre 2021

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Saint-André le 13 septembre 2021

Madame Marie-Lise CHANE-TO
271, rue LAGOURGUE
97440 Saint-André.
Tel. 0692 85 14 13

à

Monsieur le président de la Chambre régionale
des comptes de la Réunion

Objet: Notification des observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-André. Cahiers n° 1 et 2.

Monsieur le président,
par deux courriers en date du 16 août 2021 (numéros 21- 449 et 21-447) , vous m'avez communiqué les rapports d'observations définitives 1 et 2, relatifs au contrôle des comptes et à la gestion de la commune de Saint-André pour les exercices 2015 et suivants.
Pour mémoire, le rapport numéro 1 concerne : la gouvernance, la gestion des ressources humaines et la politique associative.
Le rapport numéro 2 intéresse la situation financière, la gestion des investissements et la commande publique.
Votre juridiction a délibéré sur ces deux rapports respectivement les 03 août 2021 (rapport numéro 1) et 04 août 2021 (rapport numéro 2).
Vous m'avez accordé un délai d'un mois pour présenter, s'il y a lieu, mes ultimes observations sur ces rapports, soit au plus tard le 18 septembre 2021.

J'ai l'honneur de vous informer qu'à ce stade de la procédure, pour l'essentiel, je m'en rapporte à mes écritures précédentes.

Ainsi, je vous confirme que j'ai exercé mes fonctions d'ordonnateur des recettes et des dépenses de la commune de Saint-André, d'avril 2014 à juin 2020, dans des conditions exceptionnelles, eu égard à la circonstance que le maire était lui-même suspendu desdites fonctions.

Les textes qui encadrent une telle situation sont rares et la jurisprudence inexistante.

En outre, les avis des différents conseils juridiques sur les méthodes ou les procédures à mettre en œuvre, manquaient de concordance.

Toutefois, dès l'installation du conseil, en 2014, malgré une épargne nette négative héritée de la précédente mandature, nous avons assuré la continuité du service public et l'aide à une population particulièrement fragile tant sur le plan économique que social.

Sur la période considérée, malgré les difficultés constatées, de nombreux chantiers managériaux tendant à améliorer l'efficience de nos politiques publiques et la sécurité juridique de la collectivité ou celle des élus, ont été ouverts.

Sur ce dernier point, je me permets de rappeler, pour exemple, un séminaire organisé en 2014 pour les élus, sur un week-end, animé par monsieur . . . ancien procureur général de la Cour d'appel de Saint-Denis sur le thème de la gestion des associations et le conflit d'intérêts

Objectivement, de réelles améliorations ont été apportées au sein de la collectivité sur les organisations, les méthodes, les contrôles, la transparence, la démocratie locale...

En juin 2020, il est vrai, certains de ces chantiers n'étaient pas achevés et d'autres devaient encore être consolidés.

Je concède même que certains résultats n'étaient pas toujours en rapport avec les efforts consentis.

Toutefois, à aucun moment je n'ai manqué à mes obligations de diligence, à mes devoirs de sécurité ou de prudence.

Je concède également que sur certains sujets nous aurions pu être plus ambitieux, mais à aucun moment nous n'avons été négligents.

Il est admis qu'à posteriori effectivement, tout paraît plus simple.

Mais dans le feu quotidien de l'exercice de mes fonctions d'ordonnateur, chaque décision à prendre était précédée de nombreuses questions, complexes, pour lesquelles les réponses, au plan juridique, n'étaient pas toujours connues.

À titre personnel, je ne suis ni juriste, ni spécialiste des règles de la comptabilité publique ou de la gestion des ressources humaines.

C'est pour cette raison qu'avant de signer un acte d'ordonnancement, je m'appuyais systématiquement sur une fiche navette, préparée par les chefs de service et visée par les cadres supérieurs de la collectivité. Il s'agissait selon le sujet : de la directrice des finances, de la commande publique ou des ressources humaines, du directeur général adjoint du domaine concerné et du directeur général des services.

En l'absence d'un seul visa ou d'un seul avis négatif, le parapheur était retourné et la signature refusée, sans aucune exception.

Pour aider et sécuriser nos décisions, développer une analyse prospective de nos organisations, accroître durablement l'efficacité de nos investissements, la collectivité s'est dotée d'une cellule interne de contrôle de gestion, mais a également missionné, dès 2014, un cabinet-conseil extérieur, spécialisé dans la gestion et l'organisation des collectivités.

Ce cabinet était présent, chaque jour, en mairie pour accompagner la collectivité dans sa stratégie juridique et financière ainsi que pour le contrôle de la régularité des procédures de marché ou de paiement.

Partant, je veux bien entendre que la création de certains budgets annexes n'était pas opportune, mais cette idée, avant d'être proposée au vote du conseil municipal, a été tirée d'une réflexion appuyée par des spécialistes de ces sujets, a priori.

Je rappelle également que la création d'un budget annexe pour l'ANRU II a fait l'objet d'une décision du comité de pilotage au sein duquel siègent également les services de l'Etat (DEAL, sous-préfets d'arrondissement et de la politique de la ville, le comptable public).

A aucun moment, un avis contraire n'a été formulé, encore moins une objection.

Partant, si ce budget annexe, ou d'autres, n'a pas de fondement juridique, le conseil municipal devra se prononcer sur sa dissolution avec toutes les conséquences de droit.

Certes de réelles marges de progrès existent dans la gestion du patrimoine immobilier communal, sur le plan quantitatif, qualitatif, sur la compétence des équipes.

Les procédures d'expulsion sont longues, complexes et le relogement des occupants sans titre un vrai challenge humain.

Cette mission ne saurait relever de la seule charge de l'ordonnateur.

Vous avez retenu que les procédures de la commande publique auraient pu être plus efficaces autant que la définition des besoins plus précise.

Je vous propose de retenir également qu'au sein d'une collectivité, les projets d'aménagement les plus importants sont souvent financés par de multiples partenaires, publics ou privés.

Or même pour les projets éligibles, les taux de financement ne sont jamais définitifs, ni compatibles avec les délais de mise en œuvre ou les contingences des acteurs locaux de la construction.

14 septembre 2021

Partant, ces conjectures nécessitent d'ajuster régulièrement le programme global et donc à relancer de nouvelles consultations.

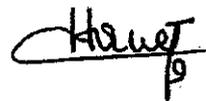
En la matière, un équilibre doit être systématiquement recherché entre le risque pénal, la sécurité juridique des procédures de la commande publique et le soutien au tissu économique local, frappé par une pandémie mondiale.

**La formule miracle de cet équilibre, de mon modeste point de vue, n'est pas écrite.
Elle s'invente au quotidien.**

La nouvelle majorité a affiché sa volonté de poursuivre les efforts engagés et même à ouvrir de nouveaux chantiers prospectifs.

Votre rapport à n'en pas douter permettra de faire avancer plus rapidement les changements annoncés mais, pour le moment encore, invisibles.

Par ces motifs et en l'état de la présente affaire, je m'en remets, monsieur le président, à la sagesse de votre juridiction.



Marie-Lise CHANE-TO

Accusé de réception en préfecture
974-219740099-20221213-DCM20221207-016-DE
Date de télétransmission : 13/12/2022
Date de réception préfecture : 13/12/2022

Accusé de réception en préfecture
974-219740099-20221213-DCM20221207-016-DE
Date de télétransmission : 13/12/2022
Date de réception préfecture : 13/12/2022



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

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

Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve

97488 Saint-Denis Cedex