



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

COMMUNE DE SAINT-LOUIS CAHIER 1 : L'ORGANISATION COMMUNALE ET LES MOYENS HUMAINS

(Département La Réunion)

Exercices 2018 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
PROCÉDURE.....	7
INTRODUCTION.....	8
1 UNE ORGANISATION COMMUNALE À PARFAIRE.....	9
1.1 Une gouvernance à sécuriser juridiquement.....	9
1.1.1 Des délégations données au maire et aux adjoints imprécises.....	9
1.1.2 Une équipe d'élus intégralement renouvelée mais peu formée.....	10
1.1.3 Des délégations de signature consenties à la direction générale des services et aux directeurs généraux adjoints peu nombreuses.....	11
1.2 Une organisation à conforter.....	12
1.2.1 Des conditions matérielles peu favorables à un travail administratif efficace.....	12
1.2.2 Une organisation municipale encore inachevée.....	12
1.2.3 Des procédures internes faiblement formalisées rallongeant la chaîne décisionnelle.....	14
2 D'IMPORTANTES MARGES DE PROGRÈS DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES.....	15
2.1 Un manque de pilotage efficace.....	15
2.1.1 Un cadre de gestion du service des ressources humaines perfectible.....	15
2.1.2 Des bilans sociaux et des lignes directrices de gestion toujours en cours d'élaboration.....	17
2.1.3 Un tableau des effectifs non actualisé.....	18
2.2 Les effectifs et la masse salariale : l'emploi communal comme vecteur de politique sociale.....	19
2.2.1 Des effectifs importants souffrant d'un niveau d'encadrement largement insuffisant.....	19
2.2.2 Des titularisations massives, source récurrente de contentieux.....	20
2.2.3 Des conditions irrégulières de recours aux contractuels.....	23
2.2.4 Un pilotage de la masse salariale incomplet.....	25
2.3 Un régime indemnitaire ne constituant pas un levier de management.....	26
2.4 Une réforme de l'organisation du temps de travail à poursuivre.....	28
2.4.1 Un contrôle régulier du temps de travail.....	28
2.4.2 Un régime des heures supplémentaires et des astreintes à préciser.....	29
2.5 Un effort de formation des agents communaux à intensifier.....	30
2.5.1 La priorisation des actions de formation : le « plan écoles ».....	30
2.5.2 L'absence de plan de formation pluriannuel.....	31
3 DES FINANCES COMMUNALES EN NETTE AMÉLIORATION.....	33
3.1 Une situation financière toujours fragile mais en voie de consolidation.....	33
3.1.1 Des produits de gestion dynamiques.....	33

3.1.2 Des charges de gestion en légère augmentation	33
3.1.3 Un taux d'autofinancement en forte hausse.....	34
3.2 Des dépenses d'investissement modestes.....	34
3.3 Un endettement mesuré et un niveau de trésorerie satisfaisant.....	35
3.4 Des aides aux personnes privées en hausse	35
3.4.1 Des cessions à paiement différé préférées à des ventes au comptant	35
3.4.2 Des opérations d'achat-revente au profit de certains particuliers.....	36
3.4.3 Des subventions de fonctionnement aux organismes de droit privé en forte augmentation.....	37
3.5 L'absence de recouvrement de frais liés à la mise en cause d'anciens élus.....	39
3.5.1 L'absence de recouvrement d'une condamnation prononcée à l'encontre d'un ancien élu	39
3.5.2 L'absence de recouvrement de frais de justice réglés à tort	40
RÉPONSE	41

SYNTHÈSE

La gouvernance de la commune se concentre autour de la personne du maire qui a conservé à sa charge exclusive d'importantes matières tels que la politique de la ville et le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). La transversalité des délégations de fonction accordées aux élus ne facilite pas le suivi de la gestion quotidienne des services.

La réorganisation des services, envisagée à plusieurs reprises, progresse lentement. Les différentes directions ne disposent toujours pas d'une déclinaison claire en services, ce qui ralentit la chaîne de prise de décision.

Dans sa gestion courante, en particulier en matière de ressources humaines, la commune dispose toujours d'importantes marges de progrès. Elle ne s'est pas dotée d'outils efficaces de pilotage, notamment en matière de maîtrise des effectifs alors que l'héritage lourd d'une politique de titularisation massive menée en 2019 et 2020, qui est à l'origine d'un important contentieux, pèse fortement sur les charges de personnel. Le faible taux d'encadrement, malgré un régime indemnitaire très favorable aux cadres, freine la formalisation des procédures internes. Pourtant, la collectivité n'active que très timidement le levier de la formation pour faire évoluer ses agents.

Dans certains domaines, la commune a su améliorer ses pratiques : contrôle du respect des obligations en matière de temps de travail, baisse significative du nombre d'heures supplémentaires. Mais dans d'autres, elle ne respecte toujours pas la réglementation : absence de plan de formation et de tableau des effectifs, lignes directrices de gestion insuffisamment précises. D'importantes irrégularités entachent le recours aux agents contractuels. La commune devra se mettre en conformité avec la loi et la réglementation concernant tous les points soulevés.

Le redressement de la situation financière de la collectivité a connu une accélération depuis 2020. Disposant désormais de marges de manœuvres, la commune peut, à nouveau, espérer porter des projets d'investissements et d'amélioration des services rendus à la population sous réserve de conserver la maîtrise de sa masse salariale.

RECOMMANDATIONS¹

N°	Nature	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Régularité	Gouvernance et organisation interne	Assurer la formation effective de tous les élus titulaires d'une délégation de fonctions d'ici la fin de l'année 2024.		X		11
2	Performance	Gouvernance et organisation interne	Instaurer des projets de service d'ici la fin de l'année 2024.		X		14
3	Régularité	Gestion des ressources humaines	Élaborer des lignes directrices de gestion formalisées et opérationnelles d'ici le premier trimestre 2025.		X		17
4	Régularité	Gestion des ressources humaines	Tenir un tableau des emplois selon les dispositions de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique en précisant pour chaque emploi l'ensemble des grades possibles et d'assurer une plus forte concordance entre le tableau des effectifs autorisés et les emplois réellement pourvus en limitant les emplois vacants aux seuls emplois momentanément non pourvus à compter du second semestre 2024.			X	19
5	Performance	Gestion des ressources humaines	Améliorer le taux d'encadrement dans l'ensemble des pôles d'ici la fin de l'année 2024.			X	20
6	Régularité	Gestion des ressources humaines	Limiter le recours aux contrats à durée déterminée pour répondre à un besoin non permanent du service aux hypothèses prévues par les dispositions de l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique dès à présent.			X	25
7	Performance	Gestion des ressources humaines	Se doter d'un système automatisé de contrôle du temps de travail avant fin 2024.			X	28
8	Régularité	Gestion des ressources humaines	Définir par délibération le champ des bénéficiaires des heures supplémentaires ainsi que les modalités de paiement avant fin 2024.			X	30
9	Régularité	Gestion des ressources humaines	Se mettre en conformité avec l'article L. 423-3 du code général de fonction publique en se dotant d'un plan de formation pour l'ensemble des agents de la collectivité au plus tard au dernier trimestre 2024.			X	32

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

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Louis a été ouvert par lettre du président de la chambre adressée le 2 octobre 2023, réceptionnée le 6 octobre suivant, à Mme Juliana M'Doihoma, en sa qualité de maire de la commune.

M. Patrick Malet, ancien ordonnateur, a également été informé par courrier du 2 octobre 2023, réceptionné le 5 octobre suivant.

L'entretien préalable à la formulation d'observations provisoires de la chambre prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu le 28 février 2024 avec Mme Juliana M'Doihoma. L'entretien avec l'ancien ordonnateur a eu lieu le 6 mars 2024.

Lors de sa séance du 26 mars 2024, la chambre a arrêté ses observations provisoires qui portent sur la gouvernance, la gestion des ressources humaines et la situation financière, budgétaire et comptable. La stratégie d'investissement de la commune ainsi que la commande publique ont été analysées dans un second cahier relatif à la politique de la ville.

Les observations provisoires ont été notifiées en intégralité à Mme Juliana M'Doihoma, et pour la partie qui le concerne à M. Patrick Malet. M. Patrick Malet et Mme Juliana M'Doihoma ont répondu respectivement les 29 avril et 10 mai 2024.

En application du troisième alinéa de l'article R. 243-5 du code des juridictions financières, des extraits ont été adressés à différents services de l'État, à une association et à des agents de la commune. Dix tiers ont adressé une réponse. Quatre n'ont pas répondu. La commune a répondu en produisant des éléments de réponse détaillés complétés de divers documents en annexe.

Conformément à la possibilité offerte par l'article R. 243-8 du code des juridictions financières à l'ensemble des destinataires d'observations provisoires, seule Mme Juliana M'Doihoma a demandé à être entendue. L'audition s'est déroulée le 15 mai 2024.

Après avoir examiné les réponses, la chambre, dans sa séance du 3 juin 2024, a arrêté les observations définitives suivantes.

INTRODUCTION

La commune de Saint-Louis est située au sud de l'île à environ 76 kilomètres du chef-lieu Saint-Denis de La Réunion. D'une superficie de 98,9 km², elle réunit trois zones distinctes : la plaine côtière, cœur industriel avec l'usine sucrière, une zone agricole de moyenne altitude et la Plaine des Makes où est installé l'observatoire astronomique. Son territoire comporte plusieurs zones particulièrement exposées aux risques causés par les houles et les eaux pluviales.

Avec 53 744 habitants (population légale au 1^{er} janvier 2023), Saint-Louis est la sixième commune la plus peuplée de La Réunion. La population est jeune, 24,4 % ont moins de 15 ans et 19,9 % sont âgés de 15 à 29 ans.

Elle compte cinq quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV)² qui concentrent près de 35 % de la population communale. L'identification des QPV repose sur les critères de revenu médian par habitants, agrégés dans des carreaux de 200 mètres de côté, concentrant au moins 1 000 habitants.

Le taux de chômage de la commune, 35,7 %, est supérieur à la moyenne départementale, 31,6 %. Les deux principaux secteurs d'activité sont, d'une part, l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale avec 48,5 % des emplois et, d'autre part, le commerce, les transports et les services divers avec 33 % des emplois³.

La commune est membre de la communauté d'agglomération « communauté intercommunale des villes solidaires » (CA CIVIS) depuis le 24 juin 1997, date de sa création.

Elle a été placée en contrôle budgétaire entre 2009 et 2018 et a fait l'objet d'un plan de redressement plusieurs fois reconduit.

Le précédent contrôle des comptes et de la gestion concernait les exercices 2013 et suivants et le rapport d'observations définitives avait été notifié le 9 novembre 2016. Le suivi des recommandations de ce rapport, qui portait principalement sur la situation financière de la commune et la gestion des ressources humaines, est assuré dans la partie relative à la gestion des ressources humaines.

Par une décision du 7 décembre 2017, le tribunal administratif de La Réunion a annulé l'arrêté du préfet de La Réunion du 16 mars 2017 portant création d'une 25^{ème} commune réunionnaise dénommée « La Rivière » à compter du 1^{er} janvier 2018 par détachement d'une portion du territoire de la commune de Saint-Louis.

La commune indique que l'idée de ce découpage remonterait à une première enquête menée en mars 1884 et qu'elle aurait pour conséquence une répartition du poids démographique avec 30 000 habitants pour la partie saint-louisienne et 23 000 habitants pour la partie riviéroise créant un déséquilibre social compte tenu de l'implantation des QPV dont quatre se situeraient dans la partie saint-louisienne.

Si ce projet est régulièrement débattu en conseil municipal et a fait l'objet de la création de la seule commission non obligatoire de la commune pendant la période contrôlée, il n'a

² Le Gol, Centre-Ville, La Rivière, Roche Maigre, Bois de Nèfles Cocos, décret n° 2014-1751 du 30 décembre 2014.

³ Source : INSEE.

rencontré qu'une faible adhésion de la population. En effet, lors de la consultation en mars 2009, seuls 50 % des électeurs se sont déplacés pour voter à 52,6 % pour la scission et, en décembre 2012, à l'occasion d'un référendum local sur les limites géographiques de la future commune dans les quartiers des Makes et Bois de Nêfles Cocos, le taux de participation n'a atteint que 10,47 %.

La scission se traduit également par la circonstance que seul le quartier de La Rivière dispose d'une mairie-annexe et que le conseil municipal se réunissait entre 2018 et 2020 majoritairement dans ces locaux.

La majorité actuelle se déclare favorable à l'émancipation de La Rivière⁴ et le sujet reste présent dans l'actualité de la collectivité. Un collectif de riverains « La Rivière : 25^{ème} commune » a été créé en novembre 2023.

1 UNE ORGANISATION COMMUNALE À PARFAIRE

1.1 Une gouvernance à sécuriser juridiquement

1.1.1 Des délégations données au maire et aux adjoints imprécises

Investi d'une compétence générale pour délibérer des affaires communales, le conseil municipal peut déléguer au maire un certain nombre de ses attributions. Cette délégation intervient généralement en début de mandat. L'assemblée délibérante devient alors incompétente, sauf en cas d'empêchement du maire, pour intervenir dans la matière déléguée. Ces décisions sont soumises aux mêmes règles de transmission aux services préfectoraux et de publicité que celles qui sont applicables aux délibérations portant sur les mêmes objets. Le maire doit rendre compte des décisions qu'il a prises sur ce fondement à chacune des réunions obligatoires du conseil municipal en application des dispositions de l'article L. 2122-23 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ce dernier peut lui déléguer la totalité des attributions énumérées à l'article L. 2122-22 du CGCT ou limiter ses délégations à certaines d'entre elles. En tout état de cause, les conditions des délégations données au maire doivent être limitativement définies. La jurisprudence indique que l'acte « doit définir les limites de la délégation avec une précision suffisante »⁵. Le recours à des périmètres peu précis expose donc la commune à un risque juridique et limite le contrôle exercé par le conseil municipal.

Le conseil municipal de Saint-Louis a délégué l'intégralité de ses attributions aux deux maires en exercice pendant la période contrôlée. Il n'a toutefois précisé les limites de cette délégation dans tous les domaines que par une délibération du 31 mars 2023. L'ordonnateur a rendu compte au conseil municipal, en application de l'article L. 2122-23 du CGCT précité, des décisions prises.

⁴ Projet de mandature 2020 – 2026.

⁵ CE, 12 mars 1975, *Cne de Loges Margeuron*, n° 93439, A ; CE, 2 février 2000, *Cne de Saint-Joseph*, n° 117920, B.

Par ailleurs, si le maire est seul chargé de l'administration de la commune, il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions conformément aux dispositions de l'article L. 2121-18 du même code.

À Saint-Louis, tous les adjoints et élus disposent d'une délégation de fonctions.

Les délégations de pouvoir et de signature données par le maire aux élus répondent à un régime juridique strict. Si le maire choisit librement l'adjoint auquel il donne délégation sans être tenu par l'ordre du tableau, il doit avec une précision suffisante décrire le champ d'intervention d'une telle délégation ce que le préfet a rappelé à la commune dans le cadre du contrôle de légalité s'agissant de la délégation accordée à une conseillère municipale au titre de la petite enfance et au soutien à la parentalité entraînant un arrêté modificatif. Or, certaines des délégations accordées par la commune recoupent des fonctions similaires, ainsi le 7^{ème} adjoint est en charge des affaires scolaires et de l'amélioration de la qualité éducative, la 16^{ème} adjointe de l'épanouissement humain dans les écoles, un conseiller municipal de l'éducation populaire, de la jeunesse et de la prévention de la délinquance, une autre conseillère municipale de l'inclusion scolaire et de la valorisation des grands événements culturels et une dernière conseillère municipale de la réussite éducative pour tous ainsi que des relations avec la caisse des écoles. D'autres délégations souffrent également d'un manque de précisions.

La chambre note que les délégations accordées aux membres du conseil municipal ont un caractère transversal et ne correspondent pas à l'organisation des services complexifiant de la sorte la chaîne décisionnelle. Ainsi, la délégation relative à l'inclusion scolaire et à la valorisation des grands événements culturels relève non seulement de deux directions différentes (direction de l'éducation et direction du patrimoine et de l'identité culturelle) mais de deux pôles différents (proximité et citoyenneté et développement territorial durable), ce qui complique sa mise en œuvre.

La commune doit sécuriser juridiquement les délégations octroyées. En réponse aux observations de la chambre, la commune indique qu'elle « *est particulièrement attachée à la sécurisation juridique des délégations* » qui « *sont complémentaires et non pas similaires compte tenu du champ d'action étendu des politiques publiques* » afin de favoriser la collaboration entre élus.

1.1.2 Une équipe d'élus intégralement renouvelée mais peu formée

L'article L. 2123-12 du CGCT institue au profit des élus un « *droit à une formation adaptée à leurs fonctions* », obligatoire pour les élus titulaires d'une délégation au cours de la première année de leur mandat, qui doit se traduire, dans les trois mois suivant le renouvellement du conseil municipal, par une délibération relative aux « *orientations et crédits ouverts à ce titre* », dans la limite de 20 % du total des indemnités qui peuvent être allouées⁶. La formation des élus doit, par ailleurs, faire l'objet d'un tableau récapitulatif annexé au compte administratif et d'un débat annuel du conseil municipal.

La commune n'a réalisé aucune dépense pour la formation de ses élus pendant la période contrôlée malgré l'inscription lors des votes des budgets primitifs de 2021 à 2023 de crédits à ce titre. Lors du renouvellement du conseil municipal en juin 2020, 95 % des élus ne disposaient au début de leurs mandats d'aucune expérience antérieure dans ces fonctions. Or, ce n'est que

⁶ Article L. 2123-14 du CGCT.

par une délibération du 9 avril 2024 que la commune a fixé les orientations du droit à la formation des élus et inscrit des crédits d'un montant de 35 000 € pour la formation des membres du conseil municipal au titre de l'année 2024.

Si la commune a proposé des formations internes et invité ses élus à s'inscrire aux formations proposées par l'association des maires de France dont elle est membre, il ressort des réponses au questionnaire adressé aux 30 élus actuellement en fonction que le niveau des formations suivies est très varié, cinq parmi eux n'ayant suivi aucune formation en méconnaissance des dispositions précitées de l'article L. 2123-12 du CGCT.

Il appartiendra à la commune d'inciter les élus à suivre au minimum les formations liées à leurs attributions.

Recommandation n° 1 : Assurer la formation effective de tous les élus titulaires d'une délégation de fonctions d'ici la fin de l'année 2024.

1.1.3 Des délégations de signature consenties à la direction générale des services et aux directeurs généraux adjoints peu nombreuses

Le maire peut consentir, sous sa surveillance et sa responsabilité, une délégation de signature au directeur général des services, au directeur général des services techniques, aux directeurs généraux des services adjoints ou aux responsables de services communaux.

Pour la période antérieure à juin 2020, la commune n'a pas pu produire la dernière délégation de signature accordée à la direction générale des services. Actuellement, seuls la directrice générale des services et le directeur général des services adjoint du pôle proximité et citoyenneté bénéficient d'une délégation de signature, ce seulement depuis le 20 juillet 2022.

Avant d'octroyer ces délégations de signature aux membres de la direction générale des services, le maire a informé les élus dans un courrier du 16 juillet 2022 que « *ces délégations ne se substituent pas à celle de l'autorité territoriale et des élus (...). Par ailleurs, les réponses aux administrés ou aux partenaires et institutions de nature à valoriser l'action municipale, seront toujours signées par la maire ou l'élu(e) délégué(e).* ».

L'articulation entre les domaines de compétence respectifs des élus et du personnel administratif est source de tension et paralyse l'action administrative. Les résultats d'un audit organisationnel en 2020 font apparaître que les agents méconnaissent la chaîne hiérarchique en s'adressant directement aux élus y compris pour des sujets d'ordre purement administratif tel que la gestion du temps de travail. L'absence de délégation de signature aux chefs de service empêche l'action administrative au quotidien. Ainsi, les agents des services techniques ne peuvent obtenir d'approvisionnement en consommables sans signature de la demande d'achat par l'élu quel que soit le montant concerné et se trouvent de ce fait dépourvus de matériel pour réaliser leurs interventions. La commune doit clarifier les missions et les compétences respectives des élus et des agents administratifs. En réponse aux observations de la chambre, la maire indique qu'il appartient à l'élu de donner l'orientation politique et de s'assurer de sa bonne mise en œuvre réalisée par l'administration et précise qu'elle a délibérément resserré le périmètre des personnes habilitées à l'engager financièrement afin de sécuriser ses procédures.

1.2 Une organisation à conforter

1.2.1 Des conditions matérielles peu favorables à un travail administratif efficace

La commune dispose d'un bâti communal vétuste, peu adapté à l'exercice des fonctions administratives et de capacité insuffisante pour accueillir l'ensemble des agents. En effet, ses services se répartissent entre l'hôtel de ville, la mairie-annexe de La Rivière, le centre administratif du Ouaki, l'ancienne école Hyppolite Foucque, les locaux de la direction des finances, des services techniques, du service des sports et de la police municipale. Si elle projette de réhabiliter les locaux de l'ancienne école Hyppolite Foucque et de l'hôtel à l'horizon de juillet 2026 pour créer une véritable cité administrative, l'éclatement actuel des services et, particulièrement au sein d'une même direction conduit, d'une part, à un manque de lisibilité pour l'usager et, d'autre part, à un rallongement du processus décisionnel. À titre d'exemple, la direction de la commande publique se situe pour le service achats dans le bâtiment de la direction des finances et pour le service marchés à Hyppolite Foucque. Cette tendance se trouve accentuée par la dématérialisation encore très partielle des procédures. La commune s'est néanmoins, depuis 2020, efforcée de rattraper son retard dans la digitalisation en se dotant notamment des équipements nécessaires et elle projette de recruter un contrat de projet dédié à la transformation numérique. Par ailleurs, le coût annuel inhérent à la location des bâtiments annexes, qui s'élève en moyenne à 71 000 € sur la période, pèse sur les finances communales.

Dans ces circonstances, il est d'autant plus regrettable que les élus du groupe politique d'opposition « Forces citoyennes » qui avaient obtenu après une saisine du tribunal administratif de La Réunion la mise à disposition d'un local administratif permanent à leur profit à laquelle ils pouvaient prétendre sur le fondement des dispositions des articles L. 2121-27 et D. 2121-12 du CGCT n'ont à ce jour signé ni la convention de mise à disposition ni procédé au retrait des clefs, laissant ainsi le modulaire, acquis expressément à cet effet pour un montant total de 28 082 €, inoccupé depuis octobre 2022. Suite aux observations de la chambre, ce groupe d'opposition a entamé les démarches afin de récupérer les clés du local.

1.2.2 Une organisation municipale encore inachevée

Pendant toute la période contrôlée, la commune a inscrit la réforme de l'organisation administrative dans ses priorités notamment afin de « *pacifier les liens entre le politique et l'administratif* »⁷, toutefois sans jamais faire aboutir ce chantier.

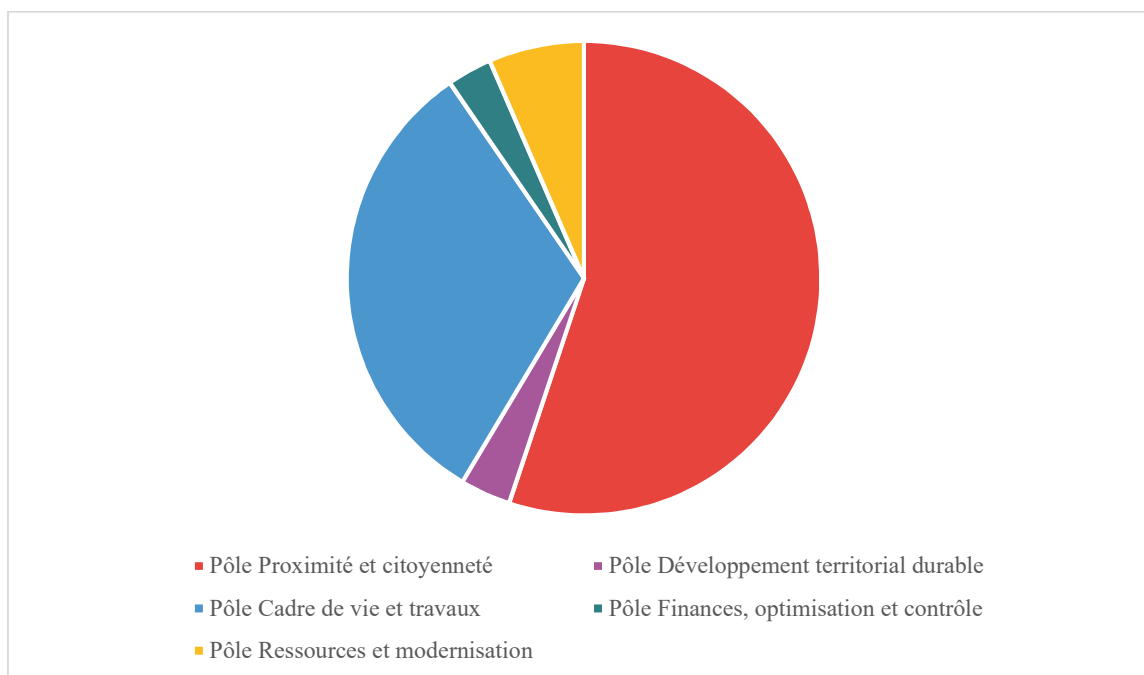
Entre 2018 et mai 2021, sur le fondement d'une délibération du 16 novembre 2016, l'administration communale était organisée en quatre pôles avec respectivement trois directions et un pôle transversal comportant quatre directions mêlant fonctions supports (direction de l'audit et du contrôle) et opérationnelles (direction de la logistique) ainsi que quatre services directement rattachés au cabinet et, notamment les services relations publiques, communication et relations extérieures dont les attributions respectives n'apparaissent pas clairement. La faible lisibilité de cet organigramme, le troisième de cette mandature, était renforcée par un démembrement de directions liées sur le plan fonctionnel. Ainsi, la direction des moyens n'était

⁷ Décision du conseil municipal (DCM) n° 36 du 10 avril 2019.

pas rattachée au pôle administratif et celle de logistique séparée du pôle technique. Par ailleurs, la commune totalisait 77 services dotés d'un nombre d'agents très variable allant de 2 à plus de 600 et de missions d'une importance très inégale (par exemple, le service urbanisme vs. le service tables/ bancs/ podiums). Dès novembre 2017, la commune s'est engagée dans un projet de réforme de l'organisation communale sur la base d'un questionnaire d'autoévaluation qui n'a jamais été finalisé malgré une présentation au bureau municipal.

Le projet de mandature pour la période de 2020 à 2026 fait état d'« *un impératif immédiat : réorganiser l'administration communale et optimiser les moyens* ». Un audit organisationnel a été conduit à cette fin en novembre et décembre 2020. Le rapport final d'audit pointe notamment le manque de lisibilité de l'organisation municipale et la défaillance de l'animation managériale et propose un calendrier détaillé de mise en œuvre qui n'a pourtant pas été suivi par la commune. L'organigramme actuel, adopté par une délibération du conseil municipal du 26 mai 2021, retient une organisation en cinq pôles comprenant chacun quatre directions ainsi qu'une direction et deux services rattachés directement à la direction générale des services. Toutefois, cet équilibre apparent entre les pôles ne reflète pas l'importance très différente en termes de moyens humains de ces entités, le pôle proximité et citoyenneté totalisant, par exemple, actuellement 55 % des effectifs de la collectivité.

Graphique n° 1 : Nombre d'agents par pôle en 2023



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

Par ailleurs, toutes les directions ne sont toujours pas déclinées en services. La commune a néanmoins poursuivi son effort de réorganisation des services en complétant l'organigramme par une délibération du 5 décembre 2023. Elle impute ce retard à d'importantes difficultés de recrutement de cadres compétents. La commune a, par exemple, dû relancer par cinq fois la procédure de recrutement d'un directeur des ressources humaines (DRH).

En outre, les postes de directeur connaissent une faible stabilité malgré un régime indemnitaire très favorable aux cadres (voir *infra*). Le directeur des ressources humaines recruté le 1^{er} décembre 2023 a notamment quitté la collectivité au bout de trois mois, le 1^{er} février 2024.

Ce roulement conjugué à l'absence d'une inscription de tous les services dans l'organigramme entrave la mise en place de procédures internes clairement définies. Il contribue à l'épuisement des cadres restant qui doivent prendre en charge les directions vacantes.

Enfin, pendant la période contrôlée, aucun projet de service n'a été rédigé. Les actions des services découlent des orientations budgétaires et plus largement de la programmation pluriannuelle des investissements. Pourtant, un tel outil, qui a pour objet de recentrer l'action administrative en fonction des orientations stratégiques d'une mandature et de définir l'étendue des missions d'une direction, permettrait d'optimiser les moyens et de clarifier le fonctionnement.

1.2.3 Des procédures internes faiblement formalisées rallongeant la chaîne décisionnelle

Les services ne disposent d'aucun guide de procédure. Des fiches de procédure n'existent que de manière éparse et la commune n'a pas de vision d'ensemble de ses documents, de leurs conditions d'élaboration et de mise à jour.

La direction générale des services ne dispose pas davantage de tableaux de bord formalisés et régulièrement tenus par les différentes directions. Chaque direction détermine individuellement les actions dont elle assure un suivi et la manière dont ce dernier est réalisé. Si certains de ces tableaux s'appuient sur des logiciels de gestion ou de finances, d'autres se présentent sous forme d'un document de traitement de texte ou d'un tableur, parfois non daté ou partiellement complété rendant le pilotage de ces services peu aisé.

En outre, le circuit de signature s'avère complexe : directeur du service, directeur général adjoint (DGA) du pôle concerné, directeur général des services, élu(s) délégué(s), maire et peu transparent dès lors que les délégations accordées aux élus ne correspondent pas à l'organisation des services et qu'elles ont une vocation transversale.

Il en résulte un rallongement des délais, notamment dès lors que la chaîne hiérarchique n'est souvent pas complète. Ainsi, en matière d'octroi de subventions aux associations, le service analyse les dossiers, transmet sa proposition aux élus délégués concernés qui présentent leur synthèse au maire qui, à son tour, fait part de ses observations ; il s'ensuit au besoin une nouvelle analyse par les élus et la maire avant la présentation au conseil municipal.

La chambre recommande à la commune d'instaurer des projets de service. La mise en œuvre de cette recommandation suppose d'avoir au préalable mené à terme la déclinaison des directions en services.

Recommandation n° 2: Instaurer des projets de service d'ici la fin de l'année 2024.

2 D'IMPORTANTES MARGES DE PROGRÈS DANS LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Lors des deux derniers contrôles effectués par la chambre en 2013 (exercices 2008 et suivants) et en 2016 (exercices 2013 et suivants), les recommandations émises portaient quasi exclusivement sur la gestion des ressources humaines (cinq sur sept en 2013 et cinq sur cinq en 2016).

Dès 2013, la chambre déplore l'absence de pilotage des ressources humaines et note l'insuffisance de l'encadrement, l'irrégularité de certains recrutements, l'intégration massive d'agents contractuels et un volet formation quasi inexistant.

La collectivité a suivi les recommandations de la chambre s'agissant de la confusion en matière de personnel entre la commune, le centre communal d'action sociale (CCAS) et la caisse des écoles (CDE) en distinguant les personnels de ces trois entités mais n'a pas rempli les objectifs dans le domaine de l'encadrement du service des ressources humaines, de la fiabilité du tableau des effectifs, de respect des prérogatives de l'assemblée délibérante en matière de création et de suppression d'emplois et, plus généralement, au sujet de la maîtrise de la masse salariale.

En 2016, la chambre pointe le non-respect de la réglementation en matière de temps de travail, l'inadéquation de la gestion des ressources humaines aux ressources de la collectivité et souligne la nécessité de maîtriser les dépenses de personnel.

Si la commune a pris différentes mesures en matière de contrôle du respect du temps de travail, sans toutefois mettre en place un système automatisé de décompte du temps de travail effectif des agents, et a revu le régime indemnitaire en raison de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), elle n'a pas engagé une réflexion sur les actions à mener en termes d'absentéisme, ni mené un travail de fond sur la gestion des ressources humaines.

Compte tenu de l'amélioration de ses résultats financiers, la commune devrait désormais s'attacher à finaliser la réorganisation de ses services et à améliorer sa fonction des ressources humaines. La chambre prend acte des nombreux engagements pris par la commune en réponse à ses observations mais émet des réserves quant à sa capacité à mener à terme l'ensemble de ces chantiers.

2.1 Un manque de pilotage efficace

2.1.1 Un cadre de gestion du service des ressources humaines perfectible

Le service des ressources humaines est composé de 16 personnes pour la prise en charge des environ 1 700 agents de la collectivité. Il ne gère pas les agents du CCAS et de la CDE. Le service était dépourvu de directeur d'octobre 2021 à décembre 2023 ; l'intérim a été assuré par un agent expérimenté de catégorie B. Le recrutement d'un cadre s'est avéré particulièrement difficile, la procédure a nécessité cinq relances, faute de candidats qualifiés et le directeur nommé en décembre 2023 a quitté son poste en février 2024. Les procédures se caractérisent

par l'absence de formalisation et la dématérialisation n'est qu'à ses débuts. La commune est en outre affiliée au centre départemental de gestion de la fonction publique territoriale (CDGFPT).

Les dossiers individuels ne comportent pas toutes les pièces intéressant la situation administrative de l'agent concerné en méconnaissance des dispositions de l'article L. 137-1 du code général de la fonction publique, notamment les éléments relatifs à la situation familiale ne figurent pas dans les dossiers consultés. Les pièces ne sont ni numérotées ni classées. Par ailleurs, un certain nombre de dossiers d'agents, travaillant pourtant dans des structures accueillant des mineurs, ne comportent pas d'extrait de casier judiciaire⁸. Enfin, tous les agents ne disposent pas d'un dossier individuel. Le dossier du matricule n° 0111763 n'a pas pu être remis à l'équipe de contrôle malgré deux demandes en ce sens. Il appartient à la commune de veiller à la bonne tenue des dossiers individuels. Si elle fait valoir que les agents du service des ressources humaines ne sont pas suffisamment nombreux pour effectuer ce suivi, elle dispose également d'un service archives doté de quatre agents.

Les éléments relatifs au supplément familial de traitement (SFT) ne figurent pas systématiquement dans les dossiers individuels mais le service rémunération recense chaque année les bénéficiaires et demande les renseignements et les pièces nécessaires au paiement du SFT. Le service assure également l'instruction et le suivi des demandes d'autorisation de cumul d'activité, au besoin avec l'aide du centre de gestion.

Seuls certains dossiers comprennent des comptes-rendus annuels d'entretien professionnel. En outre, ces entretiens prévus par les articles L. 521-1 et suivants du code de la fonction publique qui ne sont pas systématiquement réalisés ne respectent pas la procédure et le contenu imposés par le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 notamment quant aux objectifs assignés au fonctionnaire et à l'appréciation des résultats professionnels. Cette situation n'est pas imputable à l'organisation de la campagne d'évaluation par le service des ressources humaines. En effet, ce dernier transmet à tous les responsables des services concernés les éléments (fiche de procédure, modèles de convocation et de compte rendu) mais certains comptes rendus remis sont incomplets, non accompagnés de la fiche de poste correspondante et ne comporte pas la convocation adressée à l'agent. Enfin, certaines fiches de poste sont rédigées en des termes généraux sans individualiser les missions de l'agent⁹ et toutes ne comportent pas la signature de l'intéressé. Pour améliorer la conduite des entretiens annuels d'évaluation, la commune a inscrit ce sujet dans la liste des formations à suivre en priorité (93 responsables de service formés en 2021, 34 en 2022, 58 en 2023).

L'organisation actuelle repose ainsi sur l'expertise acquise par les agents mais comporte des fragilités importantes du fait de la formalisation incomplète des procédures et du manque de suivi par les responsables des autres services. La commune qui a conscience de cette situation a inscrit le travail de formalisation des procédures dans la feuille de route du directeur des ressources humaines dont le recrutement est en cours.

Il appartient à la commune de veiller, dès la campagne 2024, à la bonne tenue des entretiens professionnels conformément aux lois et règlements en vigueur et de consigner systématiquement le compte rendu dans les dossiers individuels des agents. La commune s'engage à poursuivre ses efforts dans la tenue des entretiens professionnels et à améliorer la

⁸ Article R. 79 du code de procédure pénale.

⁹ Ainsi, les missions principales et détaillées, renseignées dans les fiches de poste manager de proximité de la direction de l'environnement et manager opérationnel service archives, sont rédigées de manière identique malgré un cadre d'emploi différent.

tenue des dossiers individuels de ses agents. Elle a notamment, en mai 2022, mis en place une délégation d'élus relative aux archives et vient de réorganiser la direction en décembre 2023.

2.1.2 Des bilans sociaux et des lignes directrices de gestion toujours en cours d'élaboration

L'article L. 231-1 du code général de la fonction publique, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2021, impose désormais l'élaboration, chaque année, d'un rapport social unique (RSU) au titre de l'année civile écoulée dont le contenu doit servir de base à l'établissement des lignes directrices de gestion instituées par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique. Le rapport social unique de 2020 a été approuvé par une délibération du 16 décembre 2021 et celui de 2021 par une délibération du 25 septembre 2023. Aucun rapport n'a, à ce jour, été élaboré pour l'année 2022. La commune doit plus rapidement procéder à la réalisation de ces rapports sociaux uniques.

Le comité technique du personnel et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) se sont régulièrement réunis pendant la période contrôlée puis ont été remplacés à compter de juillet 2023 par un comité social territorial unique commun à la commune, le CCAS et la CDE.

La commune de Saint-Louis a arrêté le 30 décembre 2020 des lignes directrices de gestion¹⁰, élaborées après la réalisation d'un audit organisationnel. Adoptées pour une durée maximale de six ans, elles ont pour objectif de déterminer la stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines, notamment en matière de gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC), de fixer des orientations générales en matière de promotion et de valorisation des parcours professionnels et de favoriser en matière de recrutement l'égalité professionnelle entre hommes et femmes. Toutefois, le dossier présenté au comité technique le 14 décembre 2020 constitue davantage un document de travail qui présente la méthodologie envisagée, expose les résultats de l'audit organisationnel et esquisse les axes de travail à développer. Il ne s'apparente pas à des lignes directrices de gestion formalisées et opérationnelles. La collectivité avait prévu de présenter une nouvelle politique des ressources humaines au dernier trimestre 2021 mais aucune révision des lignes directrices de gestion n'est intervenue.

La chambre recommande à la commune d'élaborer des lignes directrices de gestion précises afin de constituer un réel document de référence en matière de ressources humaines ce que la commune s'engage à faire avant la fin du premier trimestre 2025.

Recommandation n° 3 : Élaborer des lignes directrices de gestion formalisées et opérationnelles d'ici le premier trimestre 2025.

¹⁰ Ce dispositif a été créé par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique et codifié désormais aux articles L. 413-1 et suivants du code général de la fonction publique.

2.1.3 Un tableau des effectifs non actualisé

En application de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, les emplois des communes sont créés par le conseil municipal. Aucune création d'emploi ne peut intervenir si les crédits disponibles au chapitre budgétaire correspondant ne le permettent.

Le tableau des emplois des collectivités recense l'ensemble des postes ouverts et pourvus à l'intérieur de chaque cadre d'emploi. L'article L. 313-1 du code général de la fonction publique précité dispose que la délibération créant un emploi précise l'ensemble des grades correspondants à l'emploi créé. Les collectivités ne peuvent maintenir des postes dans le seul objectif de permettre la promotion et/ou la nomination d'un agent dans un emploi qui ne répond à aucun besoin de la collectivité. Le tableau des emplois doit donc préciser le grade ou, le cas échéant, les grades correspondant à l'emploi créé pour permettre aux agents ayant obtenu une promotion de grade de disposer d'un poste correspondant à ce nouveau grade.

La commune ne dispose pas de tableau des emplois, utilisant un tableau des effectifs. Ce document, dans sa version annexée à la délibération du 12 novembre 2018, se borne à indiquer les emplois permanents créés et budgétés par grade et par filière selon les trois catégories de la fonction publique territoriale sans préciser l'emploi correspondant. Par ailleurs, ce document fait état de 235 postes vacants et non budgétés en contradiction avec l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique précité. Or, ce nombre correspond à la différence entre le total des emplois permanents budgétés et les effectifs pourvus. Des incohérences entre les données ou l'absence de certaines d'entre elles soulignent que le suivi doit en être amélioré. Plusieurs délibérations portant création de poste et inscription des emplois au tableau des effectifs ont été adoptées depuis novembre 2018. Pourtant, le tableau des effectifs n'a plus été mis à jour depuis novembre 2018. Une telle mise à jour devrait être effectuée à chaque création et suppression de poste.

Le taux de vacance tel qu'il ressort du tableau des effectifs de novembre 2018 s'élève à 12 %. À titre d'exemples, 12 emplois d'attaché, 3 de rédacteur, 98 d'adjoint administratif et 73 d'adjoint technique apparaissent vacants. Or, 18 postes d'adjoint technique supplémentaires et, respectivement, 10 et 18 d'adjoint administratif ont été créés en décembre 2019 et en février 2023. Ce niveau est élevé et signifie que les décisions de l'assemblée délibérante relatives aux créations d'emploi ne sont pas contraignantes. Des écarts importants apparaissent notamment entre les emplois budgétaires retranscrits dans l'état du personnel publié en annexes du compte administratifs conformément aux dispositions combinées des articles L. 2312-1 et R. 2313-3 du CGCT et les effectifs pourvus. Ce manque de précision fragilise les prévisions budgétaires et l'information du conseil municipal à qui il revient de créer et de supprimer les emplois.

Au regard du coût moyen d'un agent, soit 38 000 € en 2018, si l'ensemble des postes inscrits au tableau des effectifs avaient été pourvus, ce qui peut être réalisé sans contrôle de l'assemblée délibérante, la masse salariale annuelle progresserait de 8,93 M€, soit 14 %. Alors que le tableau des effectifs est un outil pouvant contribuer à la maîtrise des charges de personnel, il n'est pas utilisé à cette fin par la commune. Au contraire, en créant des postes en nombre supérieur au besoin, le conseil municipal délègue son rôle en matière de gestion des emplois à l'autorité investie du pouvoir de nomination et ne peut efficacement contrôler ses décisions tant d'un point de vue budgétaire que des priorités en termes de recrutement. 235 postes pourraient ainsi être pourvus, indépendamment de la disponibilité des crédits nécessaires, sans en référer à l'assemblée délibérante. Par ailleurs, ce procédé a permis à l'autorité territoriale en 2019 et

2020 de procéder à la stagiatisation de 110 agents (voir *infra*). La commune s'engage à mettre fin à cette pratique.

La chambre recommande de tenir un tableau des emplois comportant les mentions prévues aux dispositions de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique précité en précisant pour chaque emploi l'ensemble des grades possibles. Une tenue nominative des postes occupés permettrait d'en garantir la fiabilité.

Recommandation n° 4 : Tenir un tableau des emplois selon les dispositions de l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique en précisant pour chaque emploi l'ensemble des grades possibles et d'assurer une plus forte concordance entre le tableau des effectifs autorisés et les emplois réellement pourvus en limitant les emplois vacants aux seuls emplois momentanément non pourvus à compter du second semestre 2024.

La commune qui entend s'engager dans l'élaboration d'un tel tableau souligne que ce travail a été retardé par l'important contentieux de titularisation (voir *infra*) et par la difficulté d'établir l'historique des postes et qu'il demande des moyens importants pour être mené à terme.

2.2 Les effectifs et la masse salariale : l'emploi communal comme vecteur de politique sociale

2.2.1 Des effectifs importants souffrant d'un niveau d'encadrement largement insuffisant

La commune employait, au 31 décembre 2018, 1 790 agents et, à la même date en 2023, 1 609 agents. Avec un taux d'administration de près de 28 agents¹¹ pour 1 000 habitants en 2023, la commune dispose toujours d'effectifs très supérieurs à la moyenne des communes de 50 000 habitants¹² qui s'établit à 19,8. Elle a toutefois réussi à maîtriser ses effectifs qui sont en baisse depuis 2020 malgré les effets d'un important nombre de stagiatisations en 2020 (voir *infra*).

Eu égard au besoin de ressources propres pour le financement des investissements, la maîtrise des charges de personnel constitue un enjeu prioritaire nécessitant une gestion pluriannuelle du plafond d'emploi conduisant à sa diminution.

En 2022, 68 % de ses effectifs étaient fonctionnaires. Elle emploie moins de contractuels que la moyenne des communes réunionnaises. Son taux d'encadrement, quasi-constant pendant la période contrôlée, est particulièrement faible, seuls 2 % des agents relèvent respectivement des catégories A et B, une légère amélioration est toutefois à noter en 2023 (2,6 % d'agents de

¹¹ Mesuré en équivalent temps plein.

¹² Direction générale des collectivités locales, [Les collectivités locales en chiffres 2022 | collectivites-locales.gouv.fr](https://www.collectivites-locales.gouv.fr), 2022.

catégorie A et 2,3 % de catégorie B). Le taux d'encadrement des services, beaucoup plus faible que la moyenne des communes au niveau national¹³, explique en grande partie les dysfonctionnements constatés par la chambre.

Ainsi, la direction des finances ne dispose d'un directeur que depuis le 1^{er} septembre 2023 et 11 autres des 20 directions n'ont pas de directeurs. Certaines ne comprennent aucun agent de catégorie A. Seul le pôle développement territorial durable est doté d'un directeur général des services adjoint ainsi que d'un directeur pour chacune des quatre directions. Il s'agit également du pôle qui a été le plus renforcé en matière d'encadrement par le recrutement récent d'un chargé d'opérations de niveau ingénieur, de quatre chefs de projet de catégorie A et d'un chargé de mission gestion urbaine de proximité dans le cadre du NPNRU. Le pôle le moins étoffé en cadres est celui de la direction de l'éducation avec le plus grand nombre d'agents de catégorie C.

Si la commune met en avant la difficulté à procéder à des recrutements de cadres, elle pourrait toutefois actionner plusieurs leviers pour renforcer son attractivité en tant qu'employeur notamment en professionnalisant ses services, en menant des actions de formation des agents en place et en procédant à des recrutements ciblés de cadres sur profil.

Recommandation n° 5 : Améliorer le taux d'encadrement dans l'ensemble des pôles d'ici la fin de l'année 2024.

La commune qui, en réponse aux observations de la chambre, indique avoir déjà procédé à des recrutements complémentaires de cadres, s'engage à poursuivre cette démarche dans le cadre de la réorganisation des services mais insiste sur ses difficultés à fidéliser ces agents.

2.2.2 Des titularisations massives, source récurrente de contentieux

2.2.2.1 L'adoption du plan cadre de réorganisation des moyens et des personnels, du renforcement des politiques publiques prioritaires, de la valorisation des compétences et la sécurisation des emplois communaux non titulaires en 2019

Par une délibération du 10 avril 2019¹⁴, la commune a notamment procédé à la création de 91 postes d'adjoints administratif territorial et de 474 postes d'adjoint technique territorial à temps incomplet au motif que la diminution de la participation de l'État au financement des contrats aidés a amené la commune à réduire drastiquement le recours à ses dispositifs la privant ainsi d'un équivalent de 107,2 équivalent temps plein (ETP) auquel s'ajouterait un manque de 179 ETP résultant de l'absentéisme. La mise en œuvre de ce plan aurait augmenté le nombre

¹³ Soit 12 % de cadres A, 12 % de cadres B et 75 % de cadres C. Source : Direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2022* | collectivites-locales.gouv.fr, 2022.

¹⁴ Deux délibérations similaires ont été prises par le CCAS et la CDE : délibération n° 840 du CCAS de Saint-Louis du 6 août 2019 par laquelle ont été créés 49 emplois à temps non complet d'adjoint administratif, d'adjoint technique ou d'agent social et délibération n° 115/29 de la CDE de Saint-Louis du 5 août 2019 par laquelle ont été créés 27 emplois à temps non complet d'adjoint administratif, d'adjoint technique ou d'adjoint d'animation territorial.

de titulaire de près de 50 % et aurait permis la titularisation de l'intégralité des agents contractuels de la commune. Si la cour administrative d'appel (CAA) de Bordeaux a finalement rejeté la demande de suspension présentée par le préfet de La Réunion à l'encontre de cette délibération au motif qu'aucun des moyens soulevés n'était de nature à faire naître un doute quant à la légalité de cet acte, le juge des référés a dissocié l'objet de la délibération qui était la création de 565 emplois d'une éventuelle titularisation des agents susceptible d'intervenir postérieurement. Toutefois, le rapport de présentation au conseil municipal fait clairement apparaître que l'objectif de la création de ces postes réside dans la titularisation des intéressés, d'une part, pour réduire la précarité de ces personnels et, d'autre part, pour obtenir un apaisement social¹⁵.

L'élaboration d'un tel plan cadre alors que la commune, selon ses propres constatations, affichait déjà un niveau d'employabilité de 19 % supérieur à la moyenne de la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants, que les agents contractuels comptabilisaient un taux d'absentéisme de 42 % entre 2015 et 2017 et qu'elle s'était engagée par le contrat de confiance signé en 2018 avec l'État à réduire de 1,2 % par an ses dépenses réelles de fonctionnement, ne pouvait pas lui permettre de répondre à la recommandation de la chambre émise dans son rapport d'octobre 2016 de mettre la gestion des ressources humaines en adéquation avec ses ressources. Cela paraît d'autant plus discutable que la commune refusait à la même période aux agents déjà titulaires à temps incomplet qui avaient fait part de leurs difficultés financières le passage à 100 %.

Le préfet de La Réunion note, en outre, une hausse importante des dépenses de personnel en 2018 (+ 948 000 €). Au surplus, la chambre qui avait rappelé dans son avis budgétaire du 10 juillet 2018 portant sur le budget primitif 2018 l'absence de maîtrise suffisante des effectifs, a explicitement mis en garde la commune dans son avis budgétaire du 24 juin 2019 portant sur le budget primitif 2019 du risque inflationniste inhérent à ce plan cadre.

Par ailleurs, la chambre avait déploré le non-respect de la durée légale du temps de travail dans son rapport d'octobre 2016. Le suivi efficace des obligations en matière de temps de travail aurait pu permettre à la commune d'absorber d'éventuels manques de personnels suscités par un recours moins systématique aux contrats aidés.

Enfin, la titularisation à temps non-complet accompagnée d'une suppression d'heures supplémentaires, au demeurant sans en préciser la quotité pour 557 des 565 agents, n'était pas de nature à satisfaire l'objectif affiché de cette mesure tenant à la réduction de la précarité des agents concernés.

Le conseil municipal a finalement voté le 18 décembre 2020 l'abrogation du plan cadre qui n'a jamais connu de mise en œuvre concrète. La contestation par un membre du conseil municipal de cette abrogation a été rejetée par le tribunal administratif de La Réunion au motif qu'elle était intervenue tardivement.

¹⁵ « L'analyse épidémiologique montre clairement que ce sont les agents non titularisés qui sont les plus exposés à des difficultés financières personnelles (...). La remobilisation des effectifs de la ville, qui passe [par] un traitement favorable accordés aux demandes de changement statutaire des agents communaux non titulaires, reste une condition déterminante pour un apaisement social durable, une réduction significative de l'absentéisme au travail et un fonctionnement amélioré des services communaux. », DCM n° 37 du 10 avril 2019.

2.2.2.2 La stagiairisation de 17 agents fin 2019

Le maire de la commune a nommé 15 stagiaires fin 2019 sur le fondement d'une délibération du 5 février 2014, créant 13 nouveaux postes d'adjoint administratif, 8 d'adjoint technique et 2 autres stagiaires sur la base d'une délibération du 6 août 2019. Si la suspension de cette dernière, prononcée par le juge des référés du tribunal administratif de La Réunion le 12 novembre 2019, a ultérieurement été annulée par la cour administrative d'appel de Bordeaux, le 12 novembre 2020, le maire ne pouvait ignorer la fragilité juridique de ce montage, d'autant plus que les deux agents concernés n'avaient pas été recrutés dans l'effectif du CCAS.

Le préfet de La Réunion a adressé une demande de pièces complémentaires à la commune afin de justifier l'historique des recrutements fondés sur la délibération du 5 février 2014, la procédure de recrutement ainsi que le justificatif de l'inscription des crédits nécessaires. Les éléments apportés par la commune comportent des incohérences notables. L'évaluation du coût de la stagiairisation tient compte des heures supplémentaires effectuées par les agents en tant que contractuels alors qu'ils n'ont pas été stagiairisés sur le même poste. En outre, plusieurs agents qui occupaient des postes pour pallier un accroissement temporaire d'activité ont été intégrés sur le même poste sans qu'aucune vacance n'ait été enregistrée dans le service. La chambre constate enfin que trois de ces agents proviennent du secrétariat du maire, composé de huit agents et un du service communication, directement rattaché au cabinet et qu'ils figurent parmi ceux qui cumulent le nombre maximum d'heures supplémentaires (voir *infra*).

2.2.2.3 La stagiairisation de 93 agents en 2020¹⁶

Par arrêté individuel, le maire de la commune a procédé entre décembre 2019 et juin 2020 à la stagiairisation de 93 agents contractuels sur le fondement de la délibération précitée du 5 février 2014 ainsi que du tableau des effectifs peu précis (cf. *infra*). À la suite d'une lettre d'observation que le préfet de La Réunion lui a adressée le 17 juillet 2020, le maire de Saint-Louis a décidé, par arrêtés du mois d'août 2020, de retirer les arrêtés par lesquels 61 agents avaient été nommés stagiaires. Ce retrait a donné lieu à un important contentieux, la commune ayant recensé 50 annulations par le tribunal administratif de La Réunion auxquelles s'ajoutent 6 arrêts de la cour administrative d'appel de Bordeaux. Dès lors que le juge des référés avait suspendu par plusieurs décisions ces abrogations, la commune a maintenu l'ensemble des agents concernés dans l'effectif communal.

Cette stagiairisation ne fait suite à aucune réflexion préalablement menée au sein de l'équipe élue et semble intervenir de manière imprévue. L'échantillonnage des dossiers du personnel révèle, d'une part, que les contrats à durée déterminée (CDD) de certains agents concernés venaient d'être renouvelés peu de temps avant leur stagiairisation et, d'autre part, que le délai entre la publication des offres de recrutement sur la plateforme du centre de gestion et la nomination des stagiaires était très bref (21 jours), en méconnaissance des dispositions de l'article 4 du décret n° 2018-1351 du 28 décembre 2018 et de l'article 2 du décret n° 1414 du 19 décembre 2019 qui fixe ce délai à 30 jours ne permettant ainsi pas d'affirmer avec certitude que la collectivité se soit trouvée dans l'impossibilité de recruter un agent titulaire. Si la commune s'est prévalu dans certains dossiers de la méconnaissance de ce délai, la cour

¹⁶ Ont également été stagiairisés 22 agents du CCAS et 29 de la CDE.

administrative d'appel de Bordeaux a écarté le moyen au motif que le numéro de la déclaration de vacance produite par la commune de Saint-Louis différerait de celui cité dans l'arrêté de stagiairisation de l'agent. Toutefois, une étude attentive de l'ensemble de ces dossiers aurait pu permettre d'associer correctement ces éléments, la confusion semble résulter de la publication de plusieurs postes similaires simultanément et l'échantillonnage fait apparaître des dossiers parfaitement concordants. Il ressort, par ailleurs, de la motivation des décisions y afférant que la commune n'a pas su « *établir qu'il n'existait plus en son sein, à la date de la nomination litigieuse, d'emploi créé, budgété et vacant correspondant à celui qui a été dévolu à l'intéressé* »¹⁷. Or, un suivi rigoureux du tableau des effectifs aurait pu permettre de démontrer, si tel était le cas, l'absence effective de tels postes.

Pour l'ensemble des dossiers qui lui avaient été soumis, le juge administratif a annulé le retrait de la stagiairisation de l'agent concerné, le remplaçant ainsi dans la situation qui avait été la sienne avant l'intervention de cette décision et, dans certains cas, enjoint à la commune de réintégrer l'intéressé en tant que stagiaire. La commune a tenu à exécuter très rapidement ces décisions prononcées de mai et septembre 2023 et a procédé à la reconstitution de carrière de ces agents dès le dernier trimestre de la même année. Toutefois, elle a systématiquement prononcé la titularisation des intéressés sans procédure d'évaluation préalable et alors que la campagne annuelle d'évaluation professionnelle n'est pas systématiquement mise en œuvre. La maire explique cette démarche par la durée de la procédure et sa volonté d'apaiser le climat social. Elle évalue le coût résultant de ces stagiairisations à un total de 1 437 016 € (1 351 960 € au titre du rattrapage salarial ; 60 500 € au titre des frais irrépétibles ; 24 556 € au titre des honoraires d'avocats) dont se déduiront les cotisations versées à tort pour ces agents au titre du statut contractuel. La commune est encore exposée au risque d'un contentieux indemnitaire qui pourrait être engagé par les mêmes agents sur le fondement de la faute commise en procédant à l'abrogation des arrêtés de titularisation. Certaines demandes ont déjà été écartées par le juge administratif en l'absence de demande indemnitaire préalable.

2.2.3 Des conditions irrégulières de recours aux contractuels

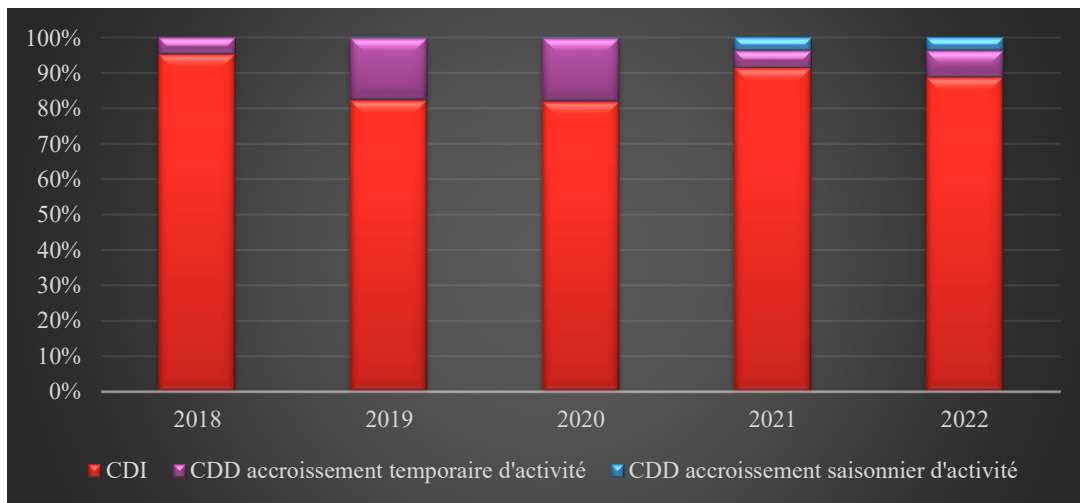
L'article L. 311-1 du code général de la fonction publique énonce le principe selon lequel les emplois civils permanents des communes sont occupés par des fonctionnaires. À titre d'exception, des agents contractuels peuvent être recrutés sur des emplois non permanents pour faire face à un accroissement temporaire, pour une durée maximale de 12 mois, ou saisonnier, pour une durée maximale de 6 mois, d'activité selon les dispositions de l'article L. 332-23 du même code¹⁸.

La commune recourt au personnel contractuel de façon importante, puisque celui-ci représente entre 32 et 30 % des effectifs selon les années.

¹⁷ CAA de Bordeaux, 30 mai 2023, *Commune de Saint-Louis c/ T.*, n^{os} 2BX00069 et 22BX00071, C.

¹⁸ Avant la codification : article 3 de la loi du 26 janvier 1984.

Graphique n° 2 : Nombre d'agents par type de contrats



Source : CRC, d'après les annexes C.1.1 – état du personnel, comptes administratifs de 2018 à 2022

L'analyse de 14 dossiers individuels d'agents recrutés pour faire face à un accroissement temporaire ou saisonnier d'activité révèle des irrégularités importantes, notamment la signature du contrat par une autorité incompétente, la signature postérieurement à la prise de fonctions, l'engagement d'un agent au-delà de la limite d'âge, l'octroi d'un CDD accroissement temporaire d'activité pendant une durée totale de 18 mois et d'un CDD accroissement saisonnier d'activité pendant une durée totale de 12 mois en méconnaissance de la durée légale maximum pour ce type de contrat, ainsi que le recrutement sur un emploi non permanent sans indication du motif précis ne permettant pas ainsi de vérifier le respect des durées maximales de recours à un tel contrat en méconnaissance des dispositions de l'article 3 du décret n° 88-145 du 15 février 1988. En outre, aucun de ces contrats ne comporte une définition précise du motif de recrutement en méconnaissance des mêmes dispositions. La commune s'engage à formaliser ses procédures internes afin de garantir la régularité de tout recrutement contractuel sur un emploi non permanent.

La chambre constate pour l'ensemble des dossiers consultés que la commune a employé les agents sur la totalité de la période contrôlée en alternant périodes d'accroissement temporaire et saisonnier d'activité et en maintenant les intéressés aux mêmes postes. Elle rappelle à la commune que « l'accroissement temporaire » renvoie à l'exécution d'une tâche occasionnelle, précisément définie et non durable, ne relevant pas de l'activité normale et permanente de la collectivité et que « l'accroissement saisonnier » se caractérise par l'exécution de tâches normalement appelées à se répéter chaque année, à des dates à peu près fixes, en fonction du rythme des saisons ou des modes de vie collectifs. Or, le recrutement d'un agent des écoles sur une période quasi continue, soit sans être limité à une période de l'année où il aurait pu exister un accroissement temporaire d'activité du fait des vacances estivales ou scolaires, excédant les durées maximales prévues à l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique pour le recours aux emplois non permanents pour exercer les mêmes missions qu'un agent permanent, établit l'existence d'un besoin permanent de la collectivité pour un tel emploi et exclut le recours au CDD sur le fondement de l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique.

Par ailleurs, la chambre relève que la commune a procédé à l'été 2020 au recrutement de plusieurs agents contractuels, par des contrats sur le fondement d'accroissement temporaire ou saisonnier d'activité renouvelés sans interruption depuis cette date, à la suite d'entretiens

menés par la maire lors d'audiences citoyennes sans être en mesure de justifier de la réalité de l'accroissement d'activité ou encore des qualifications adéquates de ces agents.

La commune s'expose à un risque juridique important. En effet, les agents concernés pourraient demander la requalification de leurs contrats en recrutement sur un emploi permanent limitant le recours au CDD à une durée totale de six ans et obligeant la commune à renouveler leurs engagements en contrat à durée indéterminée (CDI) au-delà de cette période sur le fondement de l'article L. 332-10 du code général de la fonction publique. S'agissant du matricule n° 00107828, recruté en quasi continue (sauf pour la période du 15 novembre 2020 au 31 décembre 2020) depuis le 15 mars 2017 dans le service prophylaxie, composé de trois agents de manière constante depuis 2018 et dont il est le seul agent exerçant à temps complet, une transformation en CDI en date du 25 juin 2020 a été retirée le 15 septembre suivant au motif notamment que l'intéressé ne remplissait pas la condition d'ancienneté. Toutefois, le 26 juin 2023 lors du dernier renouvellement de son CDD, l'agent comptabilisait 6 ans et 2 mois de service sur le même poste et aurait pu prétendre à une requalification de son contrat en CDI. Le cas de cet agent n'est pas isolé. En effet, par arrêtés individuels pris entre le 22 et 25 juin 2020, le maire de la commune avait transformé 21 CDD en CDI alors que la majeure partie de ces agents ne remplissait pas les conditions pour bénéficier d'un engagement en CDI. L'ensemble de ces arrêtés a dû être retiré en août 2020. Le tribunal administratif de La Réunion saisi par 12 des agents concernés a confirmé la légalité du retrait.

Par suite, la chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 6 : Limiter le recours aux contrats à durée déterminée pour répondre à un besoin non permanent du service aux hypothèses prévues par les dispositions de l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique dès à présent.

La collectivité a également recours aux contrats aidés, notamment dans le cadre du dispositif « *Parcours emploi compétences* » (PEC) et emploie des apprentis sans toutefois être en mesure de fournir les délibérations du conseil municipal autorisant le recours à ce type de contrats pour le nombre d'agents réellement employés. Elle a néanmoins fourni un projet de délibération tendant à autoriser le recours aux PEC (45 postes) et a délibéré le 29 juin 2022 sur la création de poste de 6 apprentis en situation de handicap. Il appartient à la commune de poursuivre ses démarches afin de se mettre en conformité.

2.2.4 Un pilotage de la masse salariale incomplet

La direction des finances assure un pilotage de la masse salariale à partir d'informations issues des logiciels de gestion financière (CIVIL Finances) et de gestion des ressources humaines (CIVIL RH). Elle suit la consommation des charges de personnel par mois et établit une prospective pour les recrutements envisagés ainsi que d'autres mesures, obligatoires ou volontaristes, ayant un impact sur la masse salariale permettant ainsi de réaliser des arbitrages.

Le service des ressources humaines réalise des tableaux de suivi de certaines données telles que l'analyse des entrées et des sorties de personnel et les prévisions de départ à la retraite.

Toutefois, la chambre relève une connaissance trop imprécise des effectifs de la collectivité. Ainsi, les informations reportées dans les comptes administratifs ne concordent pas

avec celles reprises dans les rapports sur les orientations budgétaires et les données figurant dans le fichier paie.

En outre, la commune éprouve des difficultés à assurer le suivi, d'année en année, du nombre d'agents affectés à un service ou à une direction donnés résultant notamment de modifications de l'organigramme mais aussi de l'absence d'harmonisation dans la désignation des services. Elle n'a pas été en mesure de renseigner la répartition des effectifs permanent physiques au 31 décembre par filière d'emplois.

2.3 Un régime indemnitaire ne constituant pas un levier de management

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été institué par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014. Il comprend deux parts : l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) liée au poste de l'agent et à son expérience professionnelle et le complément indemnitaire annuel (CIA) versé selon l'engagement professionnel et la manière de servir de l'agent. La somme des deux parts de l'indemnité ne doit pas dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

La commune de Saint-Louis, qui a eu recours à l'assistance d'un consultant, a approuvé par une délibération du 2 mars 2018 la mise en place du nouveau régime indemnitaire qui est entré en vigueur le 1^{er} avril 2018 au bénéfice des agents titulaires et stagiaires ainsi que des agents contractuels de droit public à l'exception des contractuels sous rémunération forfaitaires, des bénéficiaires de contrats aidés ou de contrats d'apprentissage, des stagiaires et des agents recrutés sur le fondement du 1^o de l'article 3-3 de la loi du 26 janvier 1984. Il a été étendu par une délibération du 10 avril 2019 à la filière culturelle puis par une délibération du 25 février 2022 à la filière technique. Par une délibération du 18 décembre 2020, l'indemnité allouée aux régisseurs a été intégrée dans l'IFSE à la suite d'une injonction prononcée par la direction régionale des finances publiques (DRFIP) de La Réunion. Le plafond maximum fixé pour chaque emploi est inférieur aux montants définis pour la fonction publique d'État.

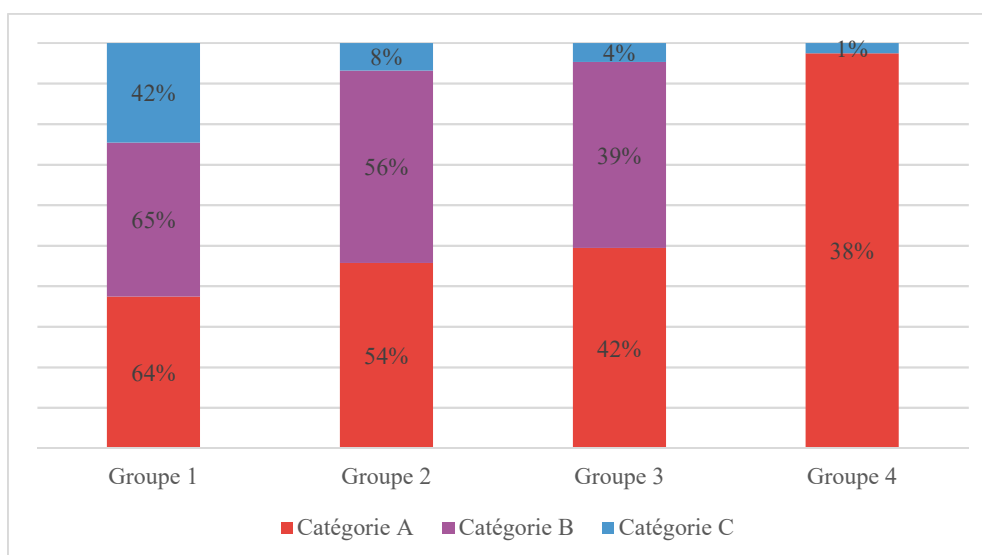
L'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, désormais codifié aux articles L. 714-4 et suivants du code de la fonction publique, dispose que les organes délibérants déterminent les plafonds applicables à chacune des parts du régime indemnitaire et en fixent les critères. La délibération précitée du 2 mars 2018 énumère les montants retenus pour l'IFSE et le CIA par filière et par groupe de fonction et définit leurs conditions d'évolution¹⁹ mais n'énonce pas les critères et les indicateurs d'appréciation. Ces derniers n'ont été précisés que par une délibération du 10 avril 2019 en réponse au manque de compréhension exprimé par les agents. Ces indicateurs tiennent compte des niveaux de responsabilité, d'autonomie et de technicité des fonctions exercées ainsi que des qualifications obtenues. Toutefois, s'agissant de la catégorie A, la définition du groupe de fonctions 4 auquel correspond le plus faible montant d'indemnité de cette catégorie, présente une incohérence par rapport aux deux groupes de fonctions précédant. En effet, les agents du groupe A 4 doivent être titulaires d'une qualification d'au minimum Bac+3 afin de co-construire « *des décisions, des solutions techniques, une stratégie au côté de la direction générale, des directeurs et des élus* » alors que pour les agents des

¹⁹ En cas de changement de fonction et au minimum tous les quatre ans en fonction de l'expérience acquise ainsi que pour les emplois fonctionnels, à l'issue de la première période de détachement.

groupes 2 et 3 des diplômés d'un niveau inférieur sont exigés et que leurs interventions se limitent à la proposition, au conseil et à l'organisation des affaires de leurs directions. En outre, par une délibération du 25 février 2022, un nouveau groupe de fonctions 1-1 a été créé pour les agents de la catégories C qui exercent une mission de référent, toutefois sans définir les contours de cette notion. La commune doit définir des critères d'appréciation clairs pour tous les groupes de fonction et les mettre en adéquation avec le montant d'indemnité octroyé.

Selon le rapport de présentation de la séance du conseil municipal du 2 mars 2018, la commune a souhaité valoriser les métiers d'encadrement et inciter, à travers la mise en place du nouveau régime indemnitaire, les agents à faire évoluer leur carrière. Les montants alloués traduisent une importante disparité au détriment des agents de la catégorie C. Cette circonstance est régulièrement pointée en comité technique. Pourtant, la commune peine à recruter des cadres (voir *supra*).

Graphique n° 3 : Montants retenus en filière administrative en comparaison aux plafonds définis pour la fonction publique d'État



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

Par ailleurs, la chambre relève que trois agents de la catégorie C remplissent les fonctions de directeur alors que pour cette catégorie ce groupe de fonction n'est pas prévu. Le montant de l'IFSE qu'ils perçoivent correspond au groupe 1 de leur catégorie : responsable de service, coordonnateur, agent avec responsabilité de manager stratégique, soit 400 € par mois et se situe ainsi à un niveau largement inférieur à celui du groupe 1 de catégorie B : directeur d'un ou plusieurs services, responsable de service, manager stratégique à 950 € par mois.

En outre, en principe, l'occupation d'un logement pour nécessité de service constitue un avantage en nature qui doit être pris en compte dans le calcul du montant de l'IFSE dont les plafonds sont minorés pour les agents logés. La commune de Saint-Louis verse aux agents logés pour nécessité ou utilité de service le même montant d'IFSE qu'à leurs collègues qui ne bénéficient pas d'un tel avantage en nature. Toutefois, ce montant reste inférieur aux plafonds réglementaires et les agents concernés relèvent quasi exclusivement de la catégorie C.

La commune doit également veiller à la concordance entre le classement des agents dans les différents groupes de fonction et le montant d'ISFE attribué. L'échantillon analysé révèle de nombreux cas où le montant versé est supérieur à celui correspondant au groupe de fonction

dans lequel est classé l'emploi occupé par l'agent. Cette pratique s'oppose à l'objectif affiché par la collectivité de favoriser l'évolution professionnelle des agents.

Bien que la commune ait prévu dans sa délibération du 2 mars 2018 les montants relatifs au versement du CIA, ce dernier n'a toujours pas été mis en place, l'autorité territoriale estimant que les techniques et les méthodes de l'entretien professionnel sur la base duquel est déterminé le montant de complément indemnitaire ne sont pas suffisamment maîtrisées.

La collectivité verse également la nouvelle bonification indiciaire correspondant à l'attribution de points d'indice majoré qui s'ajoutent au traitement pour tenir compte du niveau de technicité ou de responsabilité qui s'attache à certains emplois ou à certaines fonctions. En 2022, 109 agents de la commune en ont bénéficié pour une valeur entre 10 et 60 points.

Enfin, les policiers municipaux, exclus du régime du RIFSEEP, bénéficient d'une indemnité spéciale mensuelle de fonction (ISMF) fixée seulement le 25 février 2022 qui n'appelle pas d'observations de la chambre.

2.4 Une réforme de l'organisation du temps de travail à poursuivre

2.4.1 Un contrôle régulier du temps de travail

La commune ne dispose toujours pas de système automatisé de contrôle du temps de travail malgré une recommandation en ce sens formulée par la chambre à l'occasion de son dernier rapport de contrôle des comptes et de la gestion. Le pointage est effectué par chaque service et signé chaque mois par le directeur avant transmission aux service gestion des effectifs. Les absences injustifiées donnent lieu à des retenues sur salaire.

En réponse aux observations de la chambre formulées lors du dernier contrôle en 2016, la commune a créé un service de contrôle du temps de travail, composé de six agents et doté de deux véhicules de service, qui procède à des contrôles de la présence effective des agents, en particulier sur les sites en extérieur et remet des rapports au service ressources humaines. Ce dernier tient un tableau de suivi des absences injustifiées pour déclencher le suivi disciplinaire. Pour la période allant de février à août 2023, 37 agents cumulent des absences injustifiées de plus de trois jours et 54 autres des absences entre un et trois jours. Le bilan d'absentéisme est uniquement réalisé dans le cadre de l'élaboration du rapport social unique.

Malgré l'instauration de ce suivi, la chambre rappelle à la collectivité que le décompte du temps de travail effectif reste très théorique, en l'absence de dispositif automatisé de mesure du temps de travail, notamment au regard des modalités retenues au titre du « plan écoles » (voir *infra*) et pour l'accomplissement de la journée de solidarité. Elle lui recommande, ainsi qu'elle l'a déjà fait en 2016, de se doter d'un tel dispositif.

Recommandation n° 7 : Se doter d'un système automatisé de contrôle du temps de travail avant fin 2024.

La commune a indiqué à la chambre de vouloir concrétiser la mise en place d'un système automatisé du contrôle du temps de travail avant fin 2024.

2.4.2 Un régime des heures supplémentaires et des astreintes à préciser

Le régime des heures supplémentaire est toujours régi par une délibération du 27 septembre 2002 qui avait notamment pour objet la mise en place de l'indemnitaire forfaitaire pour travaux supplémentaire (IFTS) pour les agents de catégorie A et ceux de la catégorie B dont l'indice brut est supérieur à 380 ainsi que l'institution des indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) pour les agents de la catégories C et ceux de la catégorie B dont l'indice brut est inférieur ou égal à 380. Elle précise que l'IFTS et l'IHTS ne peuvent se cumuler. S'agissant des agents dont la situation était régie par l'attribution de l'IFTS, cette délibération doit être regardée comme ayant été implicitement mais nécessairement abrogée par l'adoption de la délibération du 2 mars 2018 dès lors que l'IFSE est exclusive, par principe, de tout autre régime indemnitaire de même nature et notamment de l'IFTS.

Or, l'échantillonnage a révélé d'une part, que le matricule n° 00104736 dont l'indice brut était de 373 a cumulé l'IFTS et le paiement d'indemnités horaires pour heures supplémentaires entre janvier et mars 2018 en méconnaissance de la délibération précitée du 27 septembre 2002. D'autre part, le même agent a ensuite bénéficié de l'IFSE et du paiement d'indemnités horaires pour heures supplémentaires y compris après son avancement d'échelon en date du 12 juillet 2019 portant son indice brut à 390 et ce jusqu'à septembre 2020 alors que ce paiement ne reposait sur aucune délibération. Cette absence de fondement réglementaire fragilise particulièrement la situation de la police municipale qui cumule le nombre le plus important d'heures supplémentaires pour des titulaires des catégories A ou B d'un indice brut supérieur à 380.

En outre, la délibération du 27 septembre 2002 ne précise pas si les agents contractuels peuvent bénéficier de la rémunération de leurs heures supplémentaires en contradiction avec l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991. En 2022, 7 069 heures supplémentaires ont été payées aux agents non titulaires. Il appartient à la commune de définir par délibération si le champ des bénéficiaires des heures supplémentaires est ouvert aux agents contractuels.

S'il existe un document de demande de validation d'heures supplémentaires contresigné par le chef de service, le directeur du service ou le DGA et la DRH, aucun procédé permettant la fiabilisation de ses déclarations n'est mis en place. Seuls pour les agents de la police municipale, une vérification sur la base des rapports d'intervention et des notes de service est effectué au stade de la validation par la maire des heures supplémentaires déclarées.

Le montant alloué aux heures supplémentaires a connu une baisse importante entre 2020 et aujourd'hui. En effet, il a été divisé par 4,5. Les agents de la police municipale effectuent le nombre le plus élevé d'heures supplémentaires.

La chambre constate pour la période de 2018 à 2020 que 57 agents cumulent plus de 250 heures supplémentaires par an dont 24 non titulaires. Le chef de la police municipale atteint en 2018 un total de 322. Certains de ces agents ont bénéficié en 2018 et 2019 de manière systématique du paiement de 300 heures supplémentaires par an, soit du maximum légalement attribuable, sans que leurs fonctions ne justifient d'une telle régularité de surcroît d'activité ce qui caractérise l'attribution d'un élément de rémunération déguisé. Ainsi, parmi les 8 agents du service « *secrétariat maire protocole et cérémonie* », 5 agents cumulent 300 heures supplémentaires respectivement en 2018 et 2019 (25 heures par mois de manière constante), 1 agent 285 heures en 2018 et 300 heures en 2019 et un dernier 298 heures pour chacune des deux années, seul un agent ne comptabilise aucune heure supplémentaire. Cette pratique cesse totalement en 2021.

Tableau n° 1 : Évolution des heures supplémentaires entre 2018 et 2022

<i>Année</i>	Montant annuel en €	Volume d'heures
2018	508 235	29 931
2019	674 175	37 131
2020	316 129	17 056
2021	123 592	5 791
2022	112 542	5 036

Source : CRC, d'après le fichier de paie

Par une délibération du 4 mars 2024, la commune a très récemment refondu le régime des astreintes, régi jusqu'alors par une délibération du 2 juillet 2009. Si elle énumère les emplois susceptibles d'être soumis aux astreintes, cette liste est particulièrement large comprenant notamment l'ensemble des emplois des pôles cadre de vie et travaux et proximité et citoyenneté, représentant à eux-seuls 87 % des effectifs.

Par suite, la chambre recommande à la commune :

Recommandation n° 8 : Définir par délibération le champ des bénéficiaires des heures supplémentaires ainsi que les modalités de paiement avant fin 2024.

2.5 Un effort de formation des agents communaux à intensifier

2.5.1 La priorisation des actions de formation : le « plan écoles »

La commune indique avoir concentré ses efforts en matière de formation de ses agents depuis 2020 autour des personnels des écoles en raison notamment de la mise en place de l'annualisation du temps de travail. Avant l'élaboration du « plan écoles », un diagnostic a été établi par le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). 455 des 462 agents concernés (soit 27 % de l'effectif communal), répartis sur 32 écoles, y ont participé. Les intervenants du CNFPT ont relevé qu'une vingtaine d'agents se trouvaient en situation d'illettrisme et que la majorité n'avait pas suivi de formation de secourisme. Ils notent également un manque de connaissance de l'environnement des collectivités territoriales.

Le « plan écoles » comporte, en conséquence, trois axes : l'acquisition des compétences de base, l'acquisition de compétences spécifiques à l'emploi et la professionnalisation de l'encadrement. Toutefois, 252 des agents concernés n'ont toujours suivi aucune formation²⁰. Le taux moyen de formations suivies de 2020 à 2023 pour la direction de l'éducation ne s'élève qu'à 13,45 %²¹.

Les bilans établis par les formateurs font état d'une certaine réticence des agents à participer aux formations pour différentes raisons et, notamment, la nouvelle organisation du

²⁰ Tableau plan école formations suivies.

²¹ Répartition du nombre d'agents ayant suivi des formations par pôles entre 2020 et 2023.

temps de travail, la multiplication de formations similaires et l'absence de renseignement préalable sur le contenu de la formation.

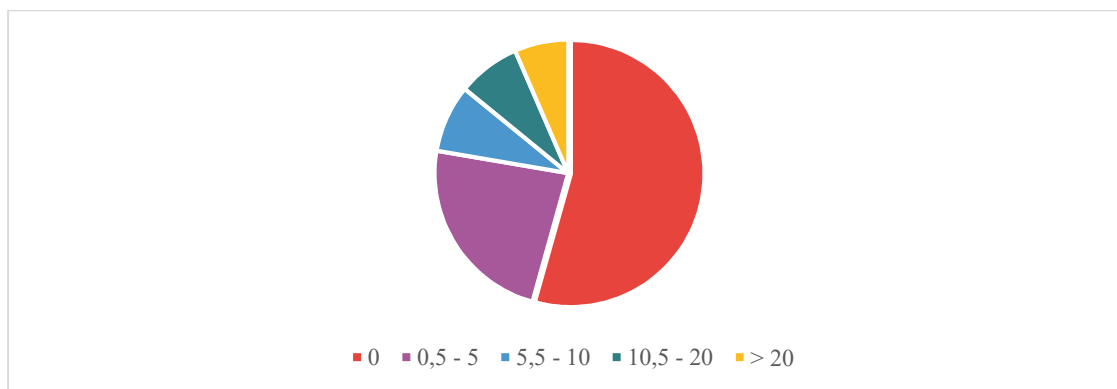
La commune n'a pas encore atteint l'objectif fixé par ce plan qui nécessiterait un réajustement aux besoins des agents.

2.5.2 L'absence de plan de formation pluriannuel

L'article L. 423-3 du code général de fonction publique rappelle l'obligation pour toute collectivité d'établir un plan de formation annuel ou pluriannuel articulant les objectifs et les besoins de la collectivité en termes de services rendus et ceux des agents en matière de compétences. La commune avait mis en place un plan de formation par une délibération du 12 novembre 2018. Ce plan triennal 2018-2020 s'articulait autour de plusieurs objectifs parmi lesquels le bon fonctionnement des collectifs de travail à travers le renforcement des compétences managériales, le développement de l'expertise et des compétences individuelles. Si la commune a adopté par une délibération du 27 octobre 2021, un plan de formation spécifique pour les agents des écoles, elle n'a pas établi de plan de formation pour l'ensemble de ses personnels pour la période postérieure à 2020. Pourtant, l'audit organisationnel avait conclu à un manque de formation du personnel et incité la commune à « *faire de la formation un levier essentiel des avancements* ».

La direction des ressources humaines recense les demandes de formation des agents²² ainsi que les demandes de formations internes²³. Le volume global alloué à la formation est faible et en baisse ne dépassant pas 1,5 jour par an et par agent²⁴ sur la période, alors qu'il était de 2,2 jours par agent sur emploi permanent au plan national en 2019. 54 % des agents n'ont suivi aucune formation entre 2016 et 2023.

Graphique n° 4 : Jours de formation par agent de 2016 à 2023



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

Le coût pour la collectivité (incluant la cotisation obligatoire au CNFPT), de 198 € par an et par agent en moyenne (21 € par agent en 2022 hors CNFPT), est, par conséquence, extrêmement modeste. La commune déplore que certains agents n'aient pas pu participer à

²² 379 demandes en 2023 d'après le tableau de suivi.

²³ En 2023, 254 agents concernés + 215 agents au titre du « plan écoles » d'après le tableau de recensement.

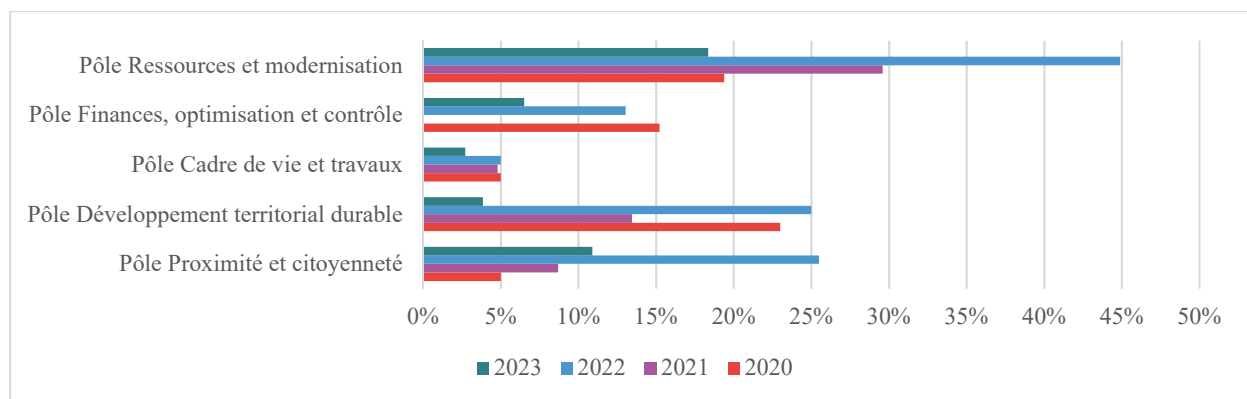
²⁴ > 1,5 jour par agent en 2019, > 0,5 jour par agent en 2020, > 0,7 jour par agent en 2021 d'après les RSU.

certaines formations du CNFPT, faute de place et que ce dernier a pu en annuler d'autres. La chambre constate, par ailleurs, que l'absence de certains agents aux formations organisés par le CNFPT a donné lieu à la facturation de pénalités et que le nombre d'inscrits est fréquemment inférieur au nombre de présents.

L'essentiel du suivi des formations hors CNFPT concerne les agents de la police municipale (45 % du budget en 2022), les chauffeurs (18 % du budget en 2022) et les maîtres-nageurs (3 % du budget en 2022) ainsi que les formations statutaires obligatoires.

De grandes disparités existent entre les pôles en matière de formations suivies. Il paraît regrettable que notamment le pôle cadre de vie et travaux qui compte un nombre élevé d'agents de catégorie C n'a formé en moyenne que 4,38 % de ses effectifs sur la période ce qui ne favorise pas la montée en compétence de ses agents. La commune explique cette circonstance par une réticence importante des agents. En revanche, il convient de souligner que 46,62 % des agents de la direction des ressources humaines ont, pendant la même période, suivi au moins une journée de formation.

Graphique n° 5 : Répartition du taux de formations suivies par pôle



Source : CRC, d'après les données fournies par la commune²⁵

La commune doit, selon la chambre, poursuivre ses efforts pour permettre à ses agents de bénéficier d'autres formations que celles obligatoires pour l'exercice de leur mission. La chambre recommande à la commune de :

Recommandation n° 9 : Se mettre en conformité avec l'article L. 423-3 du code général de fonction publique en se dotant d'un plan de formation pour l'ensemble des agents de la collectivité au plus tard au dernier trimestre 2024.

En réponse à la chambre, elle s'engage à présenter un plan pluriannuel de formations, élaboré en collaboration avec le CNFPT, au conseil municipal avant fin 2024.

²⁵ Répartition du nombre d'agents ayant suivi des formations par pôles entre 2020 et 2023.

3 DES FINANCES COMMUNALES EN NETTE AMÉLIORATION

3.1 Une situation financière toujours fragile mais en voie de consolidation

3.1.1 Des produits de gestion dynamiques

Les produits de gestion²⁶ de la commune ont été dynamiques. Ils ont progressé de 3 % en moyenne par an durant la période 2018 à 2023, passant de 83,1 M€ à 97,3 M€. Ce dynamisme résulte de l'octroi de mer (+ 4,6 % en moyenne par an), des dotations (+ 4,1 % en moyenne par an) et des taxes foncières (+ 3,7 % en moyenne par an). Ces trois ressources représentent à elles seules 82 % des produits de gestion en 2023.

Le produit des impôts locaux, qui représente 42 % des produits de gestion en 2023, est en progression uniquement en raison de la croissance des bases d'imposition, alors que les taux sont en légère baisse (moins 3 % respectivement en 2021 et 2022). Cette proportion résulte du taux d'imposition appliqué par la commune depuis les plans de redressement, soit le taux de taxe foncière sur les propriétés bâties le plus élevé des communes réunionnaises, avec 72 % en 2023, contre 44 % en moyenne pour l'ensemble des communes de La Réunion. Ce taux de fiscalité élevé conduit à un taux d'opposition sur salaires hors normes (essentiellement au sujet de la taxe foncière) ce qui constitue une charge supplémentaire pour le service paie car cette donnée est à intégrer dans les bulletins de paie.

L'octroi de mer est la seconde ressource de la commune avec près de 23,5 M€ en 2023, soit un peu moins du quart des produits de gestion. La recette, qui avait légèrement baissé pendant la crise sanitaire, a retrouvé son dynamisme dès 2021.

Près des trois quarts des dotations résultent de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui se répartit entre la dotation forfaitaire et la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM). Depuis 2020, la dotation forfaitaire reste stable à 4,9 M€, mais c'est surtout la DACOM, dont le montant progresse de 7,9 % en moyenne par an entre 2018 et 2022, qui contribue à la hausse de la DGF.

3.1.2 Des charges de gestion en légère augmentation

Les charges de gestion connaissent une progression annuelle moyenne de 1,1 % passant de 79,9 M€ en 2018 à 85,9 M€ en 2023.

Les principales raisons de cette évolution tiennent à l'augmentation des subventions de fonctionnement et des autres charges de gestion. La progression des subventions est essentiellement liée aux subventions aux personnes de droit privé (voir *infra*) qui passent de 70 689 € à plus de 1 M€. Celle des autres charges de gestion résulte de la progression de près

²⁶ La section de fonctionnement regroupe toutes les dépenses et recettes nécessaires au fonctionnement des services de la collectivité territoriale, c'est-à-dire les dépenses et recettes qui reviennent régulièrement chaque année. Les produits de gestion regroupent les recettes de fonctionnement des chapitres 70 à 75, c'est-à-dire hors produits financiers et exceptionnels.

de 60 % du poste autres contingents et participations obligatoires (régularisation des arriérés des sommes dues à l'organisme de gestion de l'enseignement catholique (OGEC), pour l'école privée sous contrat Saint-Joseph de Cluny, au titre du forfait communal).

La commune a réalisé des efforts importants pour maîtriser ses charges de personnel qui sont restées stables, à un peu plus de 65 M€ malgré la mise en place du RIFSEEP et plusieurs augmentations du taux du point d'indice. Toutefois, elles représentent toujours plus de 75 % des charges de gestion, soit le taux le plus élevé des communes de La Réunion. Elles constituent un poste de dépenses dont la maîtrise est indispensable pour améliorer la capacité d'autofinancement de la commune. La commune doit continuer à être vigilante au sujet de la maîtrise des effectifs, du recrutement et de l'évolution de la carrière des agents et des rémunérations.

Les charges à caractère général, dont l'évolution avait été forte en 2019, baissent en 2020 pour revenir à leur niveau de 2018 en 2022. Les variations résultent des seules dépenses d'alimentation.

3.1.3 Un taux d'autofinancement en forte hausse

Le taux d'autofinancement²⁷ qui représente désormais 8 % des produits de gestion a connu une augmentation considérable au cours de la période. En effet, la capacité d'autofinancement nette est passée de -990 735 € en 2018 à 8 262 987 € en 2023. L'augmentation la plus importante est enregistrée entre 2020 et 2021 en passant de 978 589 € à 6 656 092 €. Le taux d'autofinancement est désormais le plus élevé des communes réunionnaises de même strate (50 000 à 100 000 habitants)²⁸ en 2023. Sur cet exercice, la moyenne nationale est de 14 %.

3.2 Des dépenses d'investissement modestes

Les dépenses d'équipement de la commune ont été de 57,1 M€ de 2018 à 2023. Elles représentaient 309 € par habitant en 2023 alors que la moyenne des autres communes réunionnaises de même strate est de 637 € par habitant. On constate une forte baisse des dépenses d'investissement en 2020, liée à la crise sanitaire.

Le financement de ces dépenses d'investissement a été assuré par l'autofinancement à hauteur de 12,1 M€, les subventions d'équipement reçues pour 20,5 M€ et le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) pour 6,1 M€.

Le recours à l'emprunt sur la période, soit 21,6 M€, excède largement le besoin de financement qui n'a été que de 3,5 M€. Aussi, le fonds de roulement²⁹ s'est renforcé puisqu'il est passé de -2,4 M€ en 2018 à 14,3 M€ en 2023, ce qui représente 61 jours de charges

²⁷ La capacité d'autofinancement représente l'excédent des ressources de fonctionnement utilisable par la collectivité pour assurer le remboursement de ses dettes et financer partiellement de nouvelles dépenses d'équipement.

²⁸ Saint-Pierre, Saint-André, Le Tampon.

²⁹ Le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois stables du bilan. Il vise à compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

courantes. L'amélioration est particulièrement nette entre 2020 et 2021 où le fonds de roulement est passé de 1,4 M€ à 10,8 M€.

3.3 Un endettement mesuré et un niveau de trésorerie satisfaisant

La dette de la commune est en légère baisse ; elle est passée de 30,3 M€ en 2018 à 25,9 M€ en 2023. Elle est composée au 1^{er} janvier 2023 de 17 emprunts souscrits auprès de cinq établissements de crédit et d'un emprunt obligataire. 10 emprunts sont adossés sur des taux fixes (compris entre 1,98 % et 6,05 %) et 8 sont à taux variables simples (compris entre 1,022 % et 3,19 % en 2022). La capacité de désendettement de la commune est 2,3 années en 2023, c'est-à-dire en dessous du ratio d'alerte communément admis et de la moyenne des communes réunionnaises qui est de cinq années.

La trésorerie en fin d'exercice est passée de 5,6 M€ en 2018 à 11,1 M€ fin 2023, soit plus de 43 jours de charges courantes.

Le délai global de paiement (DGP) annuel est passé de 64,2 jours en 2018 à 23,7 jours en 2023. La commune respecte ainsi désormais le plafond réglementaire de 30 jours.

3.4 Des aides aux personnes privées en hausse

3.4.1 Des cessions à paiement différé préférées à des ventes au comptant

Au titre du contrôle de la fiabilité des comptes, la chambre a pu constater l'existence de montants significatifs figurant au compte « 2764 - créances sur des particuliers et autres personnes de droit privé ». Ce compte retrace, en outre, les créances sur des particuliers ou des personnes de droit privé résultant de ventes à terme ou cession à paiement différé.

La vente à terme ou cession à paiement différé, qui doit être convenue dans l'acte de vente entre les parties, signifie que le paiement intervient pour tout ou partie postérieurement à l'acte de vente, en une ou plusieurs fois selon les dispositions contractuelles. Le transfert de propriété a donc lieu à la signature de l'acte avant le paiement du prix. Afin de donner des garanties au vendeur, il est donc nécessaire, d'une part, d'inscrire une hypothèque de premier rang sur l'immeuble vendu et, d'autre part, de prévoir dans le contrat une clause résolutoire en cas de non-paiement.

En l'espèce, trois ventes à termes sont intervenues. Des facilités de paiement ont été accordées aux acquéreurs, jusqu'alors occupants sans titre, pour s'acquitter du prix en plusieurs mensualités sans intérêts. Les autres cessions de biens immobiliers auxquelles la commune a procédé au cours de la période sous revue ont systématiquement fait l'objet de paiements comptants.

Le mécanisme de vente à terme accorde à l'acquéreur un avantage évident en ce qu'il prend possession des locaux dès l'acte de vente signé alors même qu'ils n'ont pas été payés en totalité. En principe, ce dispositif peut être utilisé lors de vente d'immeubles à construire, or, en l'espèce, il s'agit de la cession d'immeubles bâtis. Par ailleurs, ce dispositif dispense

l'acquéreur de rechercher un crédit immobilier auprès d'un établissement bancaire comme dans le cadre d'une vente au comptant aux conditions normales du marché.

En outre, la chambre constate que, s'agissant de la vente à Mme F., employée de la commune, initialement consentie à son conjoint par une délibération en date du 25 juillet 2002 et transmise à l'intéressée le 28 mai 2015, soit 13 ans plus tard, les échéances d'août 2017 à décembre 2018 n'ont été réglées que le 28 février 2020 après annulation d'un premier titre exécutoire, celles relatives à l'année 2019 le 12 août 2020 et que le règlement est suspendu depuis février 2021 en raison du décès de la bénéficiaire. La commune n'a fait jouer ni la clause lui permettant d'appliquer un taux d'intérêt de 9 % en cas de non-paiement à échéance, ni la clause résolutoire prévue dans l'acte en cas d'incidents de paiement, qui sont ainsi devenues purement formelles.

En l'état des informations qui lui ont été transmises, la chambre ne perçoit pas l'intérêt pour la commune du choix d'une vente à terme plutôt qu'une vente au comptant même si l'objectif affiché est d'ordre social³⁰. De telles pratiques reviennent à consentir à certains particuliers une libéralité et ne sont pas dénuées de risques juridiques et financiers qui pourraient aboutir à ce que le dénouement de cette vente intervienne au détriment des intérêts de la commune.

3.4.2 Des opérations d'achat-revente au profit de certains particuliers

La commune a également procédé à la vente de plusieurs immeubles acquis initialement par voie d'adjudication en raison de l'insolvabilité des propriétaires qui ont, ensuite, été loués aux mêmes personnes avant de leur être revendus.

Ses opérations souffrent d'une grande fragilité juridique. S'agissant, par exemple, de M. S., employé municipal, la commune a acquis le bien, qui avait fait l'objet d'une saisie immobilière en 2006 en raison d'impayés, pour un montant de 26 298,07 € en 2010, différent du montant de 24 923,54 € mentionné dans l'acte authentique. L'ancien propriétaire a continué d'occuper le logement sans s'acquitter du loyer depuis février 2010 (montant estimé à 300 € par mois). Par une délibération du 28 octobre 2013, la commune a admis le principe d'une revente au prix équivalent au montant de l'acquisition par la commune, majoré des loyers impayés sous réserve d'une acquisition de ce bien par M. S. dans le délai d'un an à compter de l'entrée en exécution de cette délibération malgré une estimation réalisée par les services du domaine en date du 7 octobre 2013 d'un montant de 6 000 €. Aucune vente n'est intervenue dans le délai ainsi fixé. Constatant une erreur matérielle sur le prénom de l'acquéreur, la commune a pris une nouvelle délibération le 16 novembre 2016 sans toutefois prévoir un délai de caducité et en supprimant l'article relatif à la majoration du prix du montant des loyers impayés. La vente a finalement été réalisée le 4 octobre 2017 au prix de 26 298,07 €, soit sans recouvrement par la commune des loyers impayés depuis février 2010.

En outre, la chambre observe des délais importants entre les délibérations initiales et les ventes effectives. Elle constate également que les ventes sont souvent consenties à un prix inférieur aux avis émis par les services du domaine, sans explication ou pour des motifs différents de ceux ressortant des échanges entre les parties. Ainsi, en ce qui concerne le bien

³⁰ *Le Quotidien de La Réunion*, 23 avril 2018 : « La mairie explique recourir à ce mécanisme d'étalement pour permettre à des administrés non éligibles au prêt bancaire de devenir propriétaire. ».

vendu à M. C., ce dernier avait sollicité une minoration du prix estimé par le domaine de 10 % sans motif particulier ainsi que la soustraction d'une somme totale 14 047 € relative à des opérations sur d'autres parcelles. Par délibération du 26 août 2019, une minoration de 14 000 € a été retenue au motif que le terrain nécessiterait des travaux de remise en état.

Plusieurs autres ventes ont été réalisées en guise de régularisation au profit de personnes qui occupaient depuis de nombreuses années les terrains communaux et y avaient édifié des maisons sans droit ni titre.

Enfin, la liquidation des opérations foncières du programme des logements très sociaux (LTS) enregistre une augmentation récente du nombre de transactions toutefois sans vérification systématique de l'accomplissement des obligations contractuelles et notamment du versement de la contrepartie financière depuis les années 1980.

3.4.3 Des subventions de fonctionnement aux organismes de droit privé en forte augmentation

La notion de subvention est définie par l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. Les subventions attribuées par les collectivités doivent avoir pour objet d'aider des personnes physiques ou morales, publiques ou privées pour des opérations justifiées par un intérêt général.

La commune alloue en moyenne 8,3 M€ de subventions par an depuis 2018 (soit 169 € par habitant en 2023). La majeure partie de ce montant, 92 %, constitue des subventions de fonctionnement réparties entre des organismes publics (caisse des écoles, CCAS, etc.) et 5 % sont alloués aux associations.

Le montant total des subventions augmente mais l'évolution est particulièrement importante s'agissant de celles versées aux organismes de droit privé qui ont progressé en moyenne annuellement de 63,8 % tandis que les subventions aux organismes de droit public n'ont progressé que de 14,3 % et les subventions de fonctionnement de 2,9 %.

3.4.3.1 Une information des élus et du citoyen à améliorer

En application des dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT, la commune doit joindre à son compte administratif la liste des concours attribués sous forme de prestations en nature ou de subventions. Elle doit également joindre aux documents budgétaires, la liste des organismes auxquels elle a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme. Cette liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune.

Ces informations figurent en annexe au compte administratif de la commune. Toutefois, des différences importantes apparaissent entre les sommes figurant dans le compte de gestion, dans le compte administratif et dans les annexes du compte administratifs. L'exactitude doit être renforcée, ainsi certaines associations sont classées parmi les entreprises. Les montants inscrits dans les annexes du compte administratif correspondent aux montants accordés sans préciser par structure bénéficiaire le montant annulé. En réponse aux observations de la

chambre, la commune précise avoir déjà corrigé la classification des tiers dans son système d'information financier.

Enfin, les subventions en nature doivent être valorisées par la commune, conformément à l'article 9-1 précité de la loi du 12 avril 2000. En l'espèce, aucune règle ne définit les modalités de valorisation des avantages en nature (produits ou prêts de matériel et d'équipement) qui ne sont, par ailleurs, pas valorisés dans les annexes des comptes administratifs. La valeur des avantages en nature n'est pas plus mentionnée dans les conventions d'utilisation avec les bénéficiaires, au demeurant établies seulement au titre de l'année 2023 et signées tardivement, alors que la commune conserve systématiquement à sa charge les frais d'entretien, d'eau, d'électricité ainsi que les impôts et les taxes y afférant. Cette situation ne permet pas d'assurer la transparence du processus d'attribution des subventions ni d'en mesurer la performance. La commune doit procéder systématiquement à la valorisation des avantages en nature attribués aux associations.

Conformément au décret n° 2001-495 du 6 juin 2001, la commune a bien établi des conventions avec les bénéficiaires de subventions de plus de 23 000 € par an. Elle a même abaissé ce seuil à 20 000 €. Ces conventions restent cependant peu précises quant aux résultats attendus et ne définissent aucun élément ni indicateur pour en mesurer la réalisation. Lors du renouvellement, il n'y a pas davantage d'évaluation structurée des résultats atteints avant de décider de les reconduire.

S'agissant de l'information du public, l'autorité administrative qui attribue une subvention dépassant le seuil de 23 000 € doit rendre accessible, gratuitement dans un délai de trois mois suivant la signature de la convention, sur son site internet ou sur un site dédié, les données essentielles de la convention de subvention et notamment l'objet de la subvention, la période d'octroi ainsi que des conditions de versement. La commune ne satisfait pas à cette obligation en méconnaissance des dispositions du décret n° 2017-779 du 5 mai 2017. Elle s'engage à satisfaire à cette obligation réglementaire avant l'expiration du délai de trois mois suivant le vote des subventions opéré en avril 2024.

3.4.3.2 Des procédures d'attribution insuffisamment formalisées

Des modalités dématérialisées de dépôts des demandes de subventions de fonctionnement des associations ont été créées sur le site internet de la commune dès 2017. Le service Vie associative procède à l'analyse des dossiers et transmet la liste des demandes complètes aux élus délégués concernés qui font remonter leur proposition pour validation au maire avant la présentation au conseil municipal. Lors de l'instruction administrative des dossiers, l'absence de demandes multiples au titre d'autres dispositifs d'aide ainsi que la cohérence des éléments financiers communiqués devraient faire l'objet d'une vérification systématique.

Pourtant, aucun des dossiers échantillonnés ne comporte de renseignements quant à la date de sa remise, sa complétude ou d'éventuelles observations. En effet, le cadre réservé au service vie associative prévu à cet effet est resté vierge de toute inscription.

Par ailleurs, les dossiers échantillonnés ne s'avèrent que partiellement remplis en omettant notamment de fournir les renseignements quant à l'objet de la demande, aux moyens matériels et humains mobilisés ou encore au budget du projet envisagé.

Enfin, la commune ne dispose d'aucun document cadre ni de critères communs pour décider de l'attribution de subventions. Bien que certains apparaissent comme motivations des délibérations correspondantes (le projet associatif, le nombre d'adhérents, l'intérêt des actions menées sur le territoire communal par exemple), ils sont appliqués au cas par cas sans garantie de cohérence globale. Elle ne dispose pas non plus de processus établi pour suivre et contrôler les bénéficiaires, ou évaluer les résultats obtenus. Les bilans quantitatif et qualitatif demandés aux associations ne sont pas systématiquement fournis et ne font actuellement l'objet d'aucune analyse.

Le principal secteur dans lequel les associations perçoivent des subventions est le sport qui comptabilise une moyenne de 73 % sur la période contrôlée, dont 56 % reviennent aux associations pratiquant le football. Ces associations bénéficient également de la mise à disposition gracieuse d'installations sportives qui ne font pas l'objet d'une valorisation (voir *infra*). Les associations à visée socio-culturelle et éducative ont été subventionnées à hauteur de 25 % entre 2019 et 2023 et les divers autres (environnement, insertion, etc.) à hauteur de 2 %.

Les subventions ne sont corrélées ni au nombre de pratiquants, ni à la gestion de l'association. Ainsi, pour les associations intervenant dans le domaine du football, les subventions vont de 30 € à 348 € par adhérent en 2023. Cette situation conduit à des disparités significatives entre associations sportives. Quant à l'exemplarité de la gestion, l'association sportive Saint-Louisienne n'a pu éviter la liquidation judiciaire que de justesse en 2021 mais a continué de bénéficier d'une subvention à hauteur de 75 000 € en 2022 qui constitue l'essentiel de ses recettes. Pourtant, la chambre avait déjà mis en garde la collectivité en octobre 2013 par rapport à la situation financière préoccupante de cette association. Les résultats sont, en revanche, pris en considération au titre de subventions exceptionnelles accordées pour couvrir des frais supplémentaires occasionnés par des déplacements dans le cadre de championnats.

La commune doit s'assurer de disposer de l'ensemble des rapports d'activité et financier des associations bénéficiaires de subventions communales pour être en mesure d'exercer un contrôle effectif de la subvention octroyée et fixer des critères communs pour l'attribution des subventions.

3.5 L'absence de recouvrement de frais liés à la mise en cause d'anciens élus

3.5.1 L'absence de recouvrement d'une condamnation prononcée à l'encontre d'un ancien élu

Par un arrêt du 2 septembre 2014, la chambre criminelle de la Cour de cassation a confirmé la condamnation de l'ancien maire de la commune, prononcée par la cour d'appel de Saint-Denis de La Réunion le 14 novembre 2013, pour détournement de fonds publics au paiement d'une somme de 85 894 €, assortie des intérêts au taux légal, ainsi que d'une somme de 1 500 € au titre des frais irrépétibles.

Aux termes des dispositions de l'article L. 111-3 du code des procédures civiles d'exécution, dans ses versions successives depuis 2014, les décisions des juridictions de l'ordre judiciaire constituent un titre exécutoire lors qu'elles ont force exécutoire.

Malgré les sollicitations de l'ancien maire pour la fixation des modalités de paiement de sa dette résultant de la condamnation prononcée à son encontre, la commune n'a pris aucune mesure pendant huit ans pour obtenir le paiement de la somme qui lui était due au risque de la prescription de sa créance. Un titre de recette d'un montant de 141 587,15 €, compte tenu des intérêts moratoires dus, n'a été émis que le 1^{er} mars 2022. Fin 2023, suite à la mise en œuvre de la phase de recouvrement contentieux, seule une somme de 14 541,64 € avait été recouvrée.

3.5.2 L'absence de recouvrement de frais de justice réglés à tort

Par une délibération du 30 juin 2017, le conseil municipal de Saint-Louis a reconnu au maire en exercice de cette commune, le droit à la protection fonctionnelle prévue à l'article L. 2123-34 du CGCT au titre des poursuites pénales dont il faisait l'objet. La commune a réglé une somme de 10 850 € à l'avocat de l'intéressé sur le fondement de cette délibération. Par un jugement du 11 avril 2019, devenu définitif, le tribunal administratif de La Réunion, à la demande du préfet de La Réunion, a annulé la délibération accordant la protection fonctionnelle à l'ancien maire. La copie de ce jugement a été adressée au directeur régional des finances publiques de La Réunion.

Selon l'article L. 911-9 du code de justice administrative, « (...) IV. – *L'ordonnateur d'une collectivité territoriale (...) est tenu d'émettre l'état nécessaire au recouvrement de la créance résultant d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée dans le délai de deux mois à compter de la date de notification de la décision de justice./ Faute de dresser l'état dans ce délai, le représentant de l'Etat adresse à la collectivité territoriale (...) une mise en demeure d'y procéder dans le délai d'un mois ; à défaut, il émet d'office l'état nécessaire au recouvrement correspondant. (...)* ».

Or, la commune n'a émis de titre de recette pour le recouvrement des frais d'avocat réglés à tort que le 10 avril 2024 à la suite d'échanges avec la chambre. Par ailleurs, le préfet, pourtant à l'origine de la procédure contentieuse, n'a pas davantage accompli les diligences prévues à l'article L. 911-9 du code de justice administrative précité. Enfin, le comptable public n'a pas alerté la commune sur la nécessité de recouvrer les sommes versées sur le fondement de la délibération annulée.

En réponse aux observations de la chambre, le préfet de La Réunion indique qu'il entend, s'il a connaissance de situations similaires, déférer systématiquement les collectivités réunionnaises concernées en application des dispositions de l'article L. 911-9 du code de justice administrative. Le comptable public qui n'a pas eu connaissance de ces éléments antérieurs à sa prise de poste a pris attache avec la commune.

RÉPONSE

ENREGISTRÉ AU GREFFE

Le 12 juillet 2024

N° 2024-235

REPUBLIQUE FRANÇAISE

C.R.C. La Réunion - Mayotte

Saint-Louis, le 11 juillet 2024



Ville de passion!

DEPARTEMENT DE LA REUNION

La Maire

Tél.: 0262 91 39 50

madamelemaire@saintlouis.re

Réf.: 2024/JMD/LD/AS/LC/N°

Madame le Maire

à

Monsieur Nicolas PEHAU

Président de la Chambre régionale
des Comptes (CRC) de La Réunion
44, rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint-Denis Cédex

Objet : Réponse aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Louis - Cahier 1.

Monsieur le Président,

Par envoi dématérialisé en date du 11 Juin dernier, vous m'avez notifié les observations définitives de la Chambre régionale des comptes relatives à la gestion de la commune de Saint-Louis – **cahier 1** – portant sur **l'organisation communale et les moyens humains pour les exercices 2018 et suivants**.

Je constate avec satisfaction les effets de la phase contradictoire, laquelle a abouti à la prise en compte par la Chambre d'un certain nombre de réponses que nous avons apportées aux observations du rapport provisoire (lesquelles ont été par conséquent retirées du rapport définitif).

Ainsi, s'agissant de ce cahier 1, **le travail très dense et soutenu mené par la collectivité** pour apporter des précisions, rétablir certains faits, et désamalgamer certaines remarques de la Chambre a pour l'essentiel porté ses fruits.

Je suis par ailleurs ravie d'avoir osé me saisir de l'opportunité donnée par les textes d'être accueillie par les membres de la formation collégiale de la Chambre pour une audition orale. **Cette démarche volontaire** a été utile pour appuyer nos réponses écrites et faire valoir les arguments de la collectivité.

Après lecture de la version définitive de votre rapport, je vous adresse à présent **la réponse définitive** que la Commune tient à apporter au rapport d'observations définitives (ROD) - cahier 1 et que vous trouverez ci-après. Conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du code des juridictions financières, je vous remercie de bien vouloir la joindre au rapport qui sera par la suite rendu public.

Je vous prie d'agréer, *Monsieur le Président*, l'expression de ma considération distinguée.

La Maire,

Juliana M' DOIHOMA



RÉPONSE DE LA COMMUNE DE SAINT-LOUIS AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES DE LA CRC CAHIER 1 : L'ORGANISATION COMMUNALE ET LES MOYENS HUMAINS

REMARQUES PRÉALABLES

➤ Une procédure entachée de rupture de confidentialité

La procédure de contrôle de la commune de Saint-Louis engagée en octobre 2023 a fait l'objet dès son lancement, d'un **traitement médiatique particulier, non conforme aux règles de confidentialité** encadrant les phases dédiées à l'instruction et au contradictoire.

Dès l'ouverture du contrôle, le courrier correspondant, dans sa version adressée à « Monsieur », a fait l'objet d'une publication dans un média local avant même que la collectivité et la Maire en exercice ne puissent en prendre connaissance.

Par la suite, un extrait du rapport d'observations provisoires portant cahier 2 a également été publié dans l'édito d'un journal local et repris à son compte sur les réseaux par un membre de l'opposition municipale.

La collectivité a fait part à la Chambre de cette violation de confidentialité et des conséquences que cela emporte et lui a demandé de prêter **une attention particulière au sujet de ces publications délictueuses et de leurs auteurs.**

➤ Une insuffisante distinction des deux mandatures de la période de contrôle

La période de contrôle de la Chambre porte sur les exercices 2018 à 2023 et concerne donc deux mandatures différentes avec deux ordonnateurs distincts : M. Patrick Malet (2014-2020), Mme Juliana M'Doihoma (depuis juillet 2020).

La commune a répondu uniquement aux observations qui concernent la période de gestion de la mandature actuelle – soit depuis juillet 2020 – ou sur des points en lien avec la mandature en cours. Sur de nombreux sujets, la Ville regrette que la Chambre n'ait pas distingué beaucoup plus clairement les deux périodes de gestion ; **ce qui aurait facilité davantage la compréhension des observations formulées et diminué le risque d'amalgame**, en particulier au regard du citoyen.

Il est vrai que parmi les missions dévolues aux CRC, celle d'**informer en toute transparence la population sur la gestion des finances publiques locales** est l'une des plus connues et des plus attendues. Cette mission est primordiale dans une atmosphère générale de défiance accrue des citoyens envers le politique et dans un contexte de banalisation de l'information comme de la désinformation qui circule très rapidement et sans filtre au travers du web et des réseaux sociaux.

En effet, une distinction plus nette dans l'architecture du rapport des deux périodes de gestion aurait permis de mettre en lumière **des éléments de comparaison factuels et significatifs, notamment en ce qui concerne la gestion financière**, pour que les Saint-Louisiens et les Riviérois accèdent au travers du rapport définitif au droit de savoir par une autorité qui fait foi.

ÉLÉMENTS RELATIFS A LA SYNTHÈSE

Les éléments de la synthèse sont **les premiers – voire parfois les seuls – à être consultés une fois le rapport devenu définitif**. C'est dire combien il est important d'être juste et pertinent dans sa rédaction. Or, la synthèse telle que rédigée ne reflète que partiellement la réalité des faits.

➤ Ce qui est vrai

- **La reconnaissance du changement significatif déjà opéré en matière de gestion financière**

Fait majeur pour la collectivité, les finances communales ne constituent plus l'enjeu crucial de la gestion municipale alors que cela été le cas pendant dix ans, ce qui avait placé la commune sous contrôle budgétaire du préfet avec un règlement d'office du budget et une explosion de la fiscalité locale pour résorber le déficit creusé dont le point culminant avait atteint plus de 20 millions d'euros.

Les choix hasardeux des anciens ordonnateurs ont **laissé des traces très marquées au sein de la collectivité** : niveau d'équipements très bas, gestion immobilière catastrophique, dilapidation des biens de la collectivité, taux d'administration surdimensionné avec pléthore d'agents de catégorie C, inadéquation entre les besoins en personnel et les profils d'agents peu qualifiés, « *faible taux d'encadrement* », manque de moyens pour travailler, conditions de travail dégradées, etc.

Certes un plan de résorption du déficit avait été entrepris, mais il doit être rappelé que l'objectif de retour à l'équilibre a plusieurs fois été reculé dans le temps. S'agissant du budget primitif 2018, la Chambre avait même dû émettre un avis soulignant **l'insincérité du budget** présenté au départ par la commune comme étant équilibré.

Le retour à l'équilibre ne s'est fait qu'en 2019 avec un véritable **dérapiage dans l'exécution budgétaire** avant les élections de 2020.

Ainsi, le **changement de cap en matière de gestion des finances n'est réellement intervenu qu'avec l'alternance de juillet 2020**. La Chambre l'indique à la fin de la synthèse en notant l'accélération du redressement de la situation financière depuis 2020 ainsi que les marges de manœuvre retrouvées pour investir : « *Disposant désormais de marges de manœuvres, la commune peut à nouveau espérer porter des projets d'investissements et d'amélioration des services rendus à la population* ».

La Maire et son équipe accueillent donc le volet financier de ce ROD – cahier 1 comme **une reconnaissance du travail colossal qui a été mené depuis juillet 2020 pour restructurer la gestion des finances et améliorer les indicateurs de la ville**.

- **La confirmation du chantier colossal restant à conduire sur le volet RH**

Tel qu'il se présente aujourd'hui avec ses problématiques structurelles de surdimensionnement et de déficit d'encadrement, **l'appareil communal résulte du façonnage des exécutifs qui se sont succédés** à la tête de la collectivité.

L'équipe municipale élue depuis 2020 a inscrit au cœur de son projet de mandature la nécessaire transformation de l'administration communale. Il s'agit d'un enjeu central **de la refondation de l'administration**, qui exige énergie et pédagogie pour sa mise en

œuvre mais qui s'inscrit aussi dans un temps long compte tenu de l'ampleur des évolutions à apporter : diffusion d'une réelle culture du service public, renforcement des compétences et de l'ingénierie interne, acculturation sur les modes de faire, développement des process, amélioration des pratiques etc.

En ce sens, vous l'aurez compris, **la collectivité approuve l'ensemble des observations de la Chambre qui concourent à la transformation de l'appareil communal**, particulièrement en ce qui concerne les axes de progrès en matière de gestion des ressources humaines.

A l'occasion du bilan de mi-mandat posé en juillet 2023, cet enjeu des ressources humaines a même été identifié par la Maire et son équipe comme étant le **chantier prioritaire de la seconde partie de mandature**, maintenant que celui des finances a pu être pris en charge, revisité et amélioré sur la période 2020-2023.

C'est donc **un véritable chantier de reconstruction** qui a commencé à être conduit avec des premières fondations posées. Il doit désormais s'amplifier et s'accélérer. Consciente du poids du passé mais soucieuse de relever le défi, l'équipe municipale prendra appui sur les observations de ce ROD cahier 1 de la Chambre pour atteindre les objectifs fixés en matière de refonte et de modernisation de la GRH communale.

➤ **Ce qui est récusable : le jugement d'opportunité surprenant et erroné de la Chambre sur la place de la Maire et des élus dans la gouvernance communale**

Les premières lignes de la synthèse sont à récuser fermement, car elles relèvent d'une mauvaise caricature de la réalité. La Chambre émet effectivement **un jugement d'opportunité et de valeur sur des choix politiques et organisationnels opérés par la Maire** dans le respect de ses prérogatives.

S'il est vrai, légal et légitime que **la Maire est le personnage central de la commune**, il n'en reste pas moins que **la gouvernance de la collectivité est collégiale, partagée et participative**. Ainsi, c'est le même ADN de participation citoyenne pratiquée avec la population qui est déployé en interne avec les élus et les cadres. Il existe des instances internes de suivi des projets, des réunions d'arbitrage, des espaces de partage sur beaucoup de sujets où les regards sont croisés, et où les élus s'expriment et font des choix.

Les compétences non déléguées sont celles qui requièrent de la coordination car extrêmement transversales et fondamentalement partenariales. La politique de la ville comme le nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU) se déploient donc sous la houlette de la Maire, en associant étroitement les élus dont les compétences déléguées sont au cœur des axes prioritaires des contrats et conventions signés avec l'État, ainsi que les élus de quartiers concernés par un positionnement en QPV.

La Maire porte avec implication l'ambition du projet politique, elle le défend avec passion et le fait avancer avec une exigence de réussite et une vigilance constante **au nom du mandat de confiance** que lui ont accordé les citoyens saint-louisiens et riviérois à qui elle rend régulièrement compte.

Par ailleurs, contrairement aux affirmations de la Chambre dès cette synthèse, les **délégations accordées aux élus** n'entravent en rien l'exercice de leurs missions et **n'engendrent ni confusion ni inefficience au quotidien.**

Ce point sera étayé ultérieurement dans la présente réponse, mais il importe d'ores et déjà de souligner qu'un travail a été mené d'emblée **pour qu'élus et administratifs puissent chacun trouver leur juste place dans l'organisation communale.**

Cette démarche s'est inscrite dans le droit fil de l'ambition du programme de mandature qui visait à « *refonder la relation entre les élus, les employés communaux et la population sur des bases plus saines, plus respectueuses et plus efficaces* ».

Ainsi, à rebours des premières lignes de cette synthèse, nous avons bel et **bien dans la réalité quotidienne des rouages de notre commune**, un mode de gouvernance qui :

- est **porté par la Maire**, cheffe de l'administration qui « donne le la » et la trajectoire, fédère et entraîne ;
- **associe les élus** du groupe majoritaire notamment dans leurs périmètres de délégation et au regard de leur quartier de référence,
- **prend appui sur la direction générale** des services et le socle d'encadrement mis en place,

dans une logique claire de partage et de **bonne compréhension mutuelle des rôles** de chacun et la maîtrise des enjeux du projet de mandature.

Il s'agit d'un positionnement assumé et construit pour faire de Saint-Louis une commune respectée et respectable, et la sortir une fois pour toutes des ornières et des fondrières.

ÉLÉMENTS RELATIFS A L'ORGANISATION COMMUNALE

- **Un attachement de la collectivité et de l'équipe municipale à déployer des délégations opérationnelles et sécurisées**

Dans son ROD – cahier 1, la Chambre attire l'attention de la commune sur la nécessité de mettre en place des délégations suffisamment précises pour limiter les risques juridiques pour la commune.

Comme la Chambre a pu le noter elle-même, **la sécurisation juridique des actes fait partie des préoccupations constantes de la collectivité.** Cette dernière s'attache depuis 2020 à mener une veille juridique et un travail de contrôle en amont de ses actes qui certes restent perfectibles, mais qui l'ont d'ores et déjà amenée à revisiter par exemple les délégations que le Conseil municipal confie à la Maire à deux reprises :

- DCM n°70 du 15 septembre 2020 portant modification de la DCM n° 31 du 4 juillet 2020 en matière de droit de préemption,
- et DCM n°20 du 31 mars 2023 portant actualisation de la délibération initiale.

S'agissant des délégations données ensuite par la Maire aux élus, elles ont fait l'objet d'un **travail approfondi de définition de périmètres corrélés aux priorités d'action de la mandature.** Dans les domaines les plus vastes, les délégations des élus ont été élaborées de manière à permettre une mise en œuvre complète de l'ambition municipale. Contrairement à ce qu'écrit la Chambre, les périmètres qui ont ainsi été définis dans une même politique publique ne sont **pas similaires mais bel et bien complémentaires,**

avec une dimension opérationnelle immédiate. Cette logique de complémentarité de certaines délégations procède également de la volonté de :

- favoriser un travail en commun des élus sur une thématique phare et vaste, touchant à des publics divers
- et de garantir la cohérence du projet et du programme.

Le domaine de l'Éducation - priorité phare du mandat – est particulièrement significatif de ce mode collaboratif de gouvernance. Quatre élus ont été désignés pour prendre en charge des champs de délégation bien délimités et ainsi permettre à ce pan étendu d'être pleinement pris en charge : affaires scolaires (temps scolaire), réussite éducative (égalité des chances), épanouissement humain dans les écoles (temps périscolaire), petite enfance et soutien à la parentalité.

En outre, les élus connaissent le périmètre de leurs délégations, ce qui leur permet de travailler avec les services en charge du domaine et en collaboration avec leurs collègues.

A cet égard, la Ville tient à souligner qu'il n'existe aucune disposition du CGCT ni aucun usage pratique qui imposent une parfaite concordance entre le périmètre des services/directions et celui des délégations d'élus (contrairement à ce la Chambre semble avoir comme postulat de départ). L'organisation administrative sert la mise en œuvre du projet politique mais ne constitue pas le support de découpage des délégations des élus. Par conséquent, les remarques de la Chambre concernant l'imprécision ou la transversalité des délégations des élus ne sont pas fondées.

Il n'y a d'ailleurs eu **qu'un seul cas** où la Ville a été destinataire d'une observation du contrôle de légalité exercé par le préfet visant à préciser la délégation d'une élue.

➤ **La formation des élus : de la contribution volontaire des élus à l'effort de maîtrise des dépenses au déploiement d'une nouvelle offre communale**

Le démarrage de la nouvelle mandature en juillet 2020 s'est inscrit dans un contexte de **nécessaire redressement des comptes** dans le cadre duquel **les élus ont consenti à de nombreux efforts, par conviction mais aussi par nécessité** ; cela, compte tenu de l'état de surconsommation des crédits inscrits sur les principales lignes budgétaires de la section de fonctionnement au cours du premier semestre 2020 correspondant à la période pré-électorale.

Cette démarche volontariste de la Maire et des élus **a aussi bien concerné la formation que les indemnités**, qui ont fait l'objet d'une baisse de 5%, sans application de la majoration possible en qualité de commune chef-lieu de canton. La maire a également fait le choix de ne pas mobiliser d'enveloppe au titre des frais de représentation.

Dans ce contexte et sur la base de cette préoccupation de début de mandature, l'équipe municipale avait donc renoncé à faire peser la formation des élus directement sur le budget communal. **Elle a préféré activer le levier de l'appartenance de la collectivité à l'Association des Maires de La Réunion (AMDR)** qui proposait à ce moment-là de nombreuses formations utiles lors d'un début de mandat et a fortiori s'agissant d'une équipe municipale où 95% des élus n'avaient pas d'expérience antérieure.

Avec l'amélioration des résultats financiers, le conseil municipal a voté la **délibération n°45_240429 du 9 avril 2024** qui fixe les orientations du droit à la formation des élus, le montant des crédits ouverts à l'exercice du droit à la formation des élus et complète la délibération n°004_240304 du 4 mars 2024 en ce qui concerne les modalités de prise en charge des frais de déplacement et de séjour engendrés par la participation des élus à une formation.

Par conséquent, avec l'adoption de cette délibération, la collectivité s'est d'ores et déjà organisée juridiquement et financièrement pour prendre en compte la recommandation n°1. Elle s'attachera dans les mois à venir à déployer une offre adaptée de formation pour tous les élus titulaires d'une délégation et veillera à ce que chacun y participe.

➤ **Des délégations de signature volontairement resserrées dans une logique de maîtrise des finances communales**

La Chambre a bien relevé que la collectivité a réalisé **un audit organisationnel fin 2020, qui a révélé un certain nombre de dysfonctionnements – issus des pratiques antérieures à la mandature de 2020 – dont la méconnaissance de la chaîne managériale.** (cf. Extraits du rapport d'audit : « certains agents ne reconnaissent pas leur hiérarchie et n'acceptent que des ordres émanant des élus voire du maire » ; « de nombreuses sollicitations directes d'agents auprès des élus pour des demandes qui devraient être traitées par leur manager »)

Dès son projet de mandature et forte de ces constats objectivés par l'audit, l'équipe municipale élue en 2020 a tenu à **rompre avec ces pratiques** et à travailler à installer chacun – cadre / élu – dans son rôle. Ainsi, la remarque de la Chambre, suivant laquelle l'articulation entre les domaines respectifs des élus et du personnel administratif serait source de tensions et de paralysie de l'action administrative ne saurait s'appliquer à la mandature en cours.

Parallèlement **un audit financier** a aussi été réalisé ; ce qui a permis d'esquisser les premières pistes pour redresser la trajectoire financière de la commune. Les objectifs de la stratégie financière ont alors été atteints et remarqués par la Chambre.

Pour arriver à ce résultat, la collectivité a renforcé les contrôles notamment en **resserrant le nombre et la qualité des personnes disposant de la capacité à engager les dépenses.** Ainsi la chaîne de signature a été sécurisée pour assainir les pratiques et les comportements déviants qui ont causé la mise sous tutelle financière de la commune pendant 10 ans.

Resserrer le périmètre des personnes habilitées à engager financièrement la Ville **relève d'un choix mesuré et assumé** qui s'est révélé pertinent et efficace pour satisfaire à l'objectif de redressement.

➤ **Le rôle légitime des élus dans le circuit de signature**

Par ailleurs, la Chambre semble s'interroger sur la place des élus dans le circuit de signature et plaide en faveur de délégation directe aux chefs de service pour faciliter l'action administrative au quotidien.

En réponse, la Commune tient à souligner son **incompréhension face à une telle approche qui ignore l'histoire pourtant récente des écueils de l'appareil communal** et l'impact notable, au niveau de la maîtrise des dépenses de fonctionnement, des choix de resserrement aux cadres supérieurs des délégations de signature.

Dans la gouvernance actuelle, les délégations confiées à l'administration ont pour objectif de **fluidifier les circuits et non de les complexifier**. Dans le circuit des signatures, **le visa des élus** sur les documents permet à l'élu de bien apprécier l'opportunité de l'action municipale, d'être informé du suivi et si nécessaire de faire le lien avec d'autres élus (élu de quartier par exemple). Ce process est conforme à **la volonté de l'équipe politique d'assurer son rôle décisionnel et de faire respecter ses prérogatives en ce sens**.

Ainsi **le schéma est bien celui d'une administration qui met en œuvre ce que le politique a décidé sur la base de ses éclairages**. C'est le mode de gouvernance choisi pour que chaque acteur de l'action municipale reste dans le cadre de ses missions.

➤ **L'indécente affaire du « local de l'opposition » dans un contexte d'insuffisance et de vétusté du bâti communal**

La question de la vétusté du patrimoine bâti communal se pose effectivement avec une acuité particulière. La collectivité ne peut que partager l'analyse des inconvénients que cela pose, dès lors que s'ajoute aux bâtiments vieillissants le souci de **l'insuffisance des locaux disponibles au regard d'un nombre de personnel existant** (taux d'administration plus de 2 x fois supérieur à la moyenne des communes de la strate).

La Ville accueille avec satisfaction l'observation de la Chambre sur le local mis à disposition du groupe d'opposition « forces citoyennes ».

En effet, l'opposant M C.H avait engagé une procédure contentieuse à l'encontre de la commune afin de disposer d'un local et cela malgré un état des lieux pourtant connu sur le patrimoine bâti communal et l'insuffisance des locaux. Le tribunal a ordonné à la commune cette mise à disposition. **La Ville ayant fait diligence pour répondre avant l'échéance fixée en octobre 2022**, mobilisant notamment 28 082 € pour l'installation d'un modulaire, n'a pas compris l'inaction de l'opposition en la matière.

Il est regrettable qu'il eût fallu que la CRC transmette en avril 2024 son observation provisoire sur ce point à ce groupe d'opposition pour qu'il se décide enfin à récupérer les clés du local. Cette réaction qui intervient plus d'un an et demi après la livraison du modulaire est révélatrice d'une approche particulière de la bonne gestion des deniers publics...

Enfin, la Ville signale que les clés ont donc été récupérées en juin 2024, mais le local reste toujours vide d'occupation, alors que les agents souffrent d'un manque d'espace dans les bâtiments communaux.

➤ **Le défi de la formalisation des procédures dans un contexte de sous-encadrement des services**

La Chambre a constaté **le déficit d'encadrement** et encouragé la collectivité à pourvoir aux postes de direction vacants notamment. **Cet état des lieux impacte nécessairement**

le fonctionnement du quotidien et le management des services et donc comme le souligne la chambre elle-même avec l'exemple du manque de formalisation de certaines procédures internes.

Aussi, si la commune partage l'orientation de la chambre dans la recommandation tendant à l'instauration de projets de service d'ici la fin de l'année 2024, elle l'accueille néanmoins comme **un véritable challenge** dans la mesure où le déficit d'encadrement persiste et où le recrutement de cadres doit se faire comme le souligne la chambre tout en conservant la maîtrise de la masse salariale.

ÉLÉMENTS RELATIFS A LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

S'agissant de la politique de gestion des ressources humaines (GRH) de la Ville, **la collectivité accueille les observations comme un outil d'accompagnement** afin :

- d'améliorer la qualité de la gestion et la performance
- de conforter une politique publique ou un choix organisationnel qu'elle souhaite – ou est en train – de mettre en place,
- d'être informée d'éventuels dysfonctionnements au niveau des services et déployer par la suite les correctifs utiles.

➤ Des rapports antérieurs sans suites significatives

La Chambre y consacre une part importante du cahier 1 dans la continuité de son rapport précédent. Elle note d'importantes marges de progrès et des dysfonctionnements auxquels il conviendrait désormais de remédier après deux rapports antérieurs (2013 et 2016) les signalant sans que les autorités en responsabilité au niveau de la commune n'y aient donné de suites significatives.

Soulignée dès le rapport de 2013, l'insuffisance de l'encadrement est un des principaux facteurs qui complexifie la bonne gestion du service public communal au quotidien. L'actuelle majorité municipale regrette que cette donnée n'ait pas été suffisamment prise en compte par les précédents maires et que **des recrutements massifs d'agents d'exécution aient encore eu lieu avant les élections de mars 2014 et avant celles de mars et juin 2020.**

Cet héritage du passé de la commune – où les réels besoins des services n'ont pas nécessairement été pris en compte dans les politiques de recrutements, alourdissant la masse salariale jusqu'à atteindre près de 80% en 2020 – pèse sur la gestion quotidienne de la collectivité **qui paradoxalement a une masse salariale prépondérante, mais sans pour autant disposer de toutes les compétences nécessaires** au bon fonctionnement des services ou à la bonne avancée des projets en termes d'ingénierie...

➤ L'amorce de nouvelles pratiques depuis 2020

La Chambre reconnaît aussi l'évolution positive de certaines pratiques depuis 2020. Ainsi, sur **le paiement des heures supplémentaires**, la Chambre relève que le montant a été divisé par 4.5 entre 2020 et aujourd'hui en indiquant que sous la mandature précédente, certains agents avaient bénéficié du paiement des heures supplémentaires

comme un « élément de rémunération déguisé ». La commune leur payait systématiquement le plafond maximum annuel légalement autorisé alors que leurs fonctions ne justifiaient d'aucun surcroît d'activité.

Fonder la GRH sur de nouvelles bases et la moderniser : c'est une nécessité qui a été constatée par la majorité élue en 2020 et intégrée à son programme. **C'est une démarche d'ores et déjà engagée, mais qu'il convient largement de poursuivre et d'amplifier** pour favoriser une transformation en profondeur de l'appareil communal. C'est en tout état de cause un des chantiers prioritaires que l'équipe municipale a fixé pour la seconde partie de la mandature.

Nonobstant les réserves de la Chambre, la Ville s'attachera à s'organiser au mieux pour donner suite aux recommandations n° 3, 4, 5, 6, 7, 8 et 9 de la Chambre concernant les progrès à réaliser en termes de gestion des ressources humaines :

- approfondissement des lignes directrices de gestion
- actualisation du tableau des effectifs et mobilisation des moyens utiles à la mise en place d'un tableau des emplois
- poursuite de la déclinaison de la réorganisation des services et renforcement de leur encadrement
- sécurisation juridique et modernisation de la gestion des contractuels
- mise en place d'un système automatisé de contrôle du temps de travail
- poursuite de l'amélioration de la gestion des heures supplémentaires et des astreintes
- intensification des efforts déjà nourris en direction du personnel des écoles au travers d'un plan global et pluriannuel de formation de l'ensemble des agents.

Focus sur les titularisations massives et les stagiarisations avant les élections municipales de 2020

La Chambre consacre la partie 2.2.2 du rapport à ce sujet.

Elle émet une **analyse critique concernant le plan cadre de 2019** qui visait la titularisation de plusieurs centaines d'agents dans des conditions discutables et non conformes à l'objectif affiché par ce même plan, à savoir la réduction de la précarité des agents.

Elle n'a pas manqué de rappeler que la majorité élue en 2020 a voté l'abrogation de ce plan cadre, le 18 décembre 2020.

Par ailleurs, la Chambre expose le processus de stagiarisations intervenues avant les élections municipales, mettant en lumière les nombreux manquements liés à la prise des arrêtés. Elle note que **ces stagiarisations ne font suite à aucune réflexion préalable** au sein de l'équipe élue et semble intervenir de manière imprévue...

Elle conclue que **le sens des arrêts rendus sur les retraits de stagiarisation par la Cour aurait pu être différent** si la commune avait été en capacité de démontrer techniquement les arguments sur la base des documents internes. Le tableau des effectifs non actualisé, conjugué au déficit d'encadrement et de ressources adaptées sur les RH n'ont pas permis d'apporter les preuves suffisantes.

Ainsi, les observations de la Chambre confortent la vision de la Maire suivant laquelle cette vaste opération de recrutement massif n'était ni souhaitable ni soutenable pour la bonne gestion de la collectivité, de ses ressources humaines comme de ses finances.

Enfin, la Chambre relève que la Commune a exécuté très rapidement les décisions de la Cour et ce, afin d'apaiser le climat social.

ÉLÉMENTS RELATIFS AUX FINANCES COMMUNALES

➤ La reconnaissance des capacités de gestion financière de la majorité actuelle

La Chambre titre la troisième et dernière partie du rapport définitif comme suit : **des finances communales en nette amélioration**. Elle reconnaît dans ses développements, **le point de bascule opéré par la majorité actuelle** qui a su accélérer le redressement de la situation financière par le tracé d'une trajectoire vertueuse, maîtrisée et respectée.

Après 10 années de tutelle budgétaire et de retour à l'équilibre sans cesse repoussé dans le temps, grâce au travail réalisé depuis 04 ans, **les finances communales ne constituent plus aujourd'hui, un sujet d'inquiétude pour la Chambre**.

La Chambre énumère d'ailleurs la bonne santé des indicateurs financiers qui font la fierté de l'équipe municipale, laquelle reste plus que jamais vigilante pour ancrer durablement la culture de la bonne gestion au sein de la collectivité.

En effet, la Chambre relève les améliorations notables suivantes :

- Baisse des charges à caractère général après une forte hausse en 2019
- Baisse de 3% des taux d'imposition locale en 2022, reconduite en 2023
- Évolution considérable de la capacité d'autofinancement de la commune qui se situe désormais à un taux « *le plus élevé des communes réunionnaises de même strate* »
- Amélioration très nette du fonds de roulement, passant de -2,4 M€ en 2018 à 14,3 M€ en 2023
- Maîtrise de la capacité de désendettement (CAPDES), se situant à 2,3 années en 2023
- Retour du délai global de paiement en dessous du plafond réglementaire de 30 jours.

➤ Des indicateurs qui méritent d'être davantage soulignés

Sur ce chapitre des finances, la Ville regrette toutefois que la distinction avec l'ancienne mandature n'ait pas été plus nette.

Certains aspects sensibles, tels que le recours à l'emprunt ou encore la dynamique des dépenses d'investissement sont traités globalement sur la période, ne permettant pas aux lecteurs de mesurer plus finement « la nette amélioration » induite par les efforts de l'équipe municipale actuellement en responsabilité.

L'exemple de l'endettement est significatif, la Chambre pointant que le recours à l'emprunt excédait le besoin de financement et rappelant que la collectivité avait réalisé un emprunt obligataire, alors même que pour sa part, l'équipe élue en 2020 n'a emprunté que 4,9 M€ sur les 21,6 M€ souscrits sur la période contrôlée ; et cela auprès des banques classiques du monde des collectivités, forte d'une crédibilité institutionnelle retrouvée.

S'agissant des investissements, la Chambre en traitant globalement la période, ne permet pas de saisir **l'accélération de la dynamique** en la matière. La mandature précédente a ainsi plafonné son volume d'investissements à 10M€ en 2019 en fin de mandature, alors que celle actuellement en exercice a déjà dépassé ce montant dès 2022 (10,7M€), s'amplifiant en 2023 avec 16,9M€. Cette dynamique a vocation à se poursuivre en 2024 avec 28,1M€ programmés pour 2024.

Par ailleurs, la différence de gestion entre les deux mandatures n'a pas été relevée par la Chambre sur des indicateurs aussi fondamentaux que l'épargne ou encore le résultat de l'exercice :

- **Épargne** : négative en 2018 (-2,7 M€) et en 2019 (- 2,4 M€), l'épargne nette a quasiment été restaurée en 2020 (- 0,3 M€) avant de s'amplifier dès 2021 en dépassant les 6 millions en 2021 et 2022. Fin 2023, elle se situe à 8,2 M€. Cette performance trouve sa source dans l'engagement de l'équipe municipale dans la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, générant ainsi une forte progression de l'épargne brute. Cette dernière représente près de 12,3 % des recettes réelles de fonctionnement à fin 2023.
- **Résultat de fonctionnement** : c'est **une amélioration sans précédent** qui a été enregistrée sur ce volet depuis 2020. Il est dommage que ce sujet d'attention pour la population, habituée à assimiler la gestion communale à ses déficits budgétaires, n'ait pas fait l'objet d'une analyse spécifique de la Chambre. En effet, il convient de retenir que les efforts de rigueur de gestion et de chasse aux gaspillages nourris par la majorité municipale dès juillet 2020 ont permis de dégager sur cette section gérant le train de vie de la collectivité **un excédent passant de 2,65M€ en 2020 à 13M€ en 2023**.

En outre, s'agissant de la CAPDES, si la Ville se réjouit du niveau confortable de 2, 3 années souligné par la Chambre, elle regrette que l'historique en la matière n'ait pas été rappelé. Quand on se souvient en effet des niveaux très inquiétants de CAPDES affichés par la commune en 2018 (30,5 années) et en 2019 (86,8 années), on ne peut en effet que mesurer objectivement **le changement radical d'orientation et de capacité de gestion entre les deux mandatures**. La CAPDES a évolué en dessous du seuil d'alerte de 12 ans dès 2020 (10 ans) et a poursuivi sa dynamique d'amélioration pour se situer à 3,5 en 2021, puis 3,3 en 2022 avant d'approcher les deux années à la clôture de l'exercice 2023.

En définitive, la gestion financière de la commune, timidement redressée en 2018-2020, a pris un réel tournant en juillet 2020 et a été largement maîtrisée et améliorée comme en atteste l'évolution des indicateurs clés et cela avec un niveau de service public qui n'a jamais été aussi élevé.

➤ Une politique de soutien aux associations volontairement renforcée

Concernant les subventions aux associations, **la Chambre reconnaît les efforts réalisés par la commune pour soutenir le tissu associatif** et l'invite à améliorer sa pratique de suivi et d'évaluation.

Il importe de préciser que la forte augmentation des subventions aux associations du territoire correspond pleinement à **une volonté de l'équipe municipale**, considérant l'importance de ces organismes certes de droit privé mais à impact sociétal notable sur le territoire et dans chacun de ses quartiers, en particulier les plus défavorisés. Il s'agit donc d'un **vrai choix de politique publique porté et assumé par la Maire et sa majorité** qui après avoir voté une enveloppe de 140K€ en 2020, sont fières d'avoir réussi à porter ce volume à près de 550K€ dès 2021 avant de dépasser les 830K€ en 2024.

S'il est vrai que la part dévolue au sport est prépondérante, il n'en reste pas moins que cette nouvelle politique associative a eu pour effets bénéfiques :

- d'accorder des subventions notables au monde culturel qui en était quasiment privé jusqu'ici
- et d'élargir globalement le nombre de bénéficiaires de subventions de 31 structures associatives accompagnées en 2019 au double en 2021, et maintenant à plus d'une centaine en 2024 (111).

La ville a pris bonne note des marges de progrès à faire dans la structuration administrative, le cadrage opérationnel et l'évaluation de cette politique publique. Elle s'engagera sans réserve dans cette voie d'amélioration de sa performance. Cette ambition faisait d'ailleurs déjà partie des espaces de restructuration identifiés par la collectivité : renforcement des moyens humains affectés au service vie associative et hausse des capacités d'ingénierie et de contrôle ; et cela dans un contexte marqué par le projet de maison des associations en passe de se concrétiser au Gol.

➤ La mise à l'index de pratiques singulières des anciens ordonnateurs

▪ *La gestion du patrimoine communal*

Dans ce même chapitre, la Chambre pointe **une pratique de l'ancienne mandature sur les ventes à terme et les régularisations foncières au profit des occupants sans titre** avec des modalités qui ne sont pas, selon les magistrats, de nature à préserver les intérêts de la collectivité.

▪ *La créance toujours pas recouvrée d'un ancien maire envers la Ville*

Attachées aux valeurs d'honnêteté et de probité, la Maire et son équipe municipale notent avec satisfaction la place que la chambre accorde dans son rapport à ce volet important pour la moralisation de la vie publique locale.

Cette démarche a une résonance particulière sur une commune comme Saint-Louis, longtemps stigmatisée du fait des affaires à répétition amenant des anciens maires en exercice régulièrement devant les tribunaux.

Ainsi, **la Chambre vient rappeler dans son rapport définitif qu'un ancien maire de la Commune, M. CH, a été condamné** par la Chambre criminelle de la Cour de cassation en

2014 pour détournement de fonds avec, outre sa peine d'inéligibilité, **une amende de 85 894 € assortis des intérêts à verser à la Commune.**

La question de la dette de M. CH à l'endroit de la commune a animé le débat public local pendant longtemps. L'équipe municipale nouvellement élue entendait clarifier la situation sur ce volet pécunier. Après de multiples recherches en interne, dès lors qu'il s'est avéré que la créance n'était pas recouvrée, après fiabilisation du montant dans le cadre d'un travail partenarial entre les services de la Ville et ceux de la Trésorerie générale, **la Maire, rompant avec l'inaction antérieure, a émis sans délai le titre de recettes correspondant.** Il a par ailleurs été constitué, par prudence, une provision pour risques en conseil municipal (*DCM n°28 du 30 mars 2022 portant provision pour créance douteuse*)

Dans ce cadre, le titre de recettes n°69 de 2022 a été émis à l'encontre de M. CH pour **141 587,18 €**, correspondant à :

- 85 984 € au titre de la condamnation,
- 54 193,18€ de pénalités de retard pour non-paiement
- 1 500 € en application de l'article 475-1 du Code de Procédure Pénale.

Le 30 mars 2022, le comptable public a pris en charge le titre de recette. Le 29 juin 2022, un premier et unique règlement en phase de recouvrement amiable a été effectué, pour **500 €**.

Le 13 décembre 2022, le titre de recette a quitté la phase de recouvrement amiable pour passer en phase de **recouvrement contentieux**. Des Avis à tiers détenteurs ont été envoyés (bancaires, employeurs et autres tiers), permettant la concrétisation de 7 recouvrements d'environ 2 000 € mensuels intervenus entre janvier et juillet 2023. Le 4 août 2023, un dernier règlement de 188,44 € a été reçu. Il n'y a pas eu de nouvel encaissement visible depuis cette date. In fine, sur les 141 587,18 € réclamés, moins de 15 000€ ont été recouverts, et environ 127 000 € restent dus.

Le Trésor public a tenté une saisie-vente, qui s'est avérée infructueuse. La collectivité regrette le non-paiement de cette dette à la ville qui mérite réparation. Elle s'interroge sur cette situation : relève-t-elle réellement d'un manque de moyens de l'intéressé pour payer sa dette ou serait-ce une manœuvre d'insolvabilité organisée ? En tout état de cause, il s'agit d'un manque à gagner pour le budget communal et cette somme non négligeable encore attendue – 127 000 € restant à rembourser par M. CH – pourrait être mobilisée pour des acquisitions ou projets utiles aux Saint-Louisiens et Riviérois.

▪ **Des frais d'avocats indûment payés par la collectivité**

Deuxième sujet qui concerne un autre ancien maire : La Chambre a révélé à la collectivité et indiqué dans son rapport, que des frais d'avocats avaient été payés par la commune pour le maire précédent, M. PM sur la base d'une délibération du conseil municipal lui accordant la protection fonctionnelle dans le cadre d'une affaire pénale. Or, le tribunal administratif a annulé cette délibération sur recours du Préfet.

La Chambre a enjoint la commune à émettre les titres de recettes pour récupérer les sommes indûment payées ; ce qui a été fait en avril 2024 dès lors que la Maire a été en possession des informations utiles.

ELEMENTS DE CONCLUSION

Pour conclure, si l'on devait retenir **trois points essentiels** de ce rapport d'observations définitives – cahier 1 – de la Chambre, ils pourraient être résumés comme suit :

1. **La Chambre reconnaît les efforts de bonne gestion financière** engagée sous la mandature conduite par la maire en exercice, Mme Juliana M'Doihoma.
2. **La Chambre confirme la nécessité d'amplifier le chantier déjà entrepris de la gestion des ressources humaines** et la transformation de l'appareil communal
3. La Chambre met à l'index **les errements des anciens maires.**

En outre, si l'on devait regretter des éléments de ce ROD – cahier 1, ils concerneraient les **amalgames suivants** :

- Manque de distinction claire sur de nombreux points entre les deux périodes de gestion 2018-2020 et 2020-2023 et insuffisante prise en compte des éléments de contexte historique de la collectivité.
- Dépassement du périmètre classique de contrôle, avec des jugements d'opportunité sur les questions de gouvernance et de choix organisationnels.

Au nom de la libre administration des collectivités, les élus locaux font des choix et les assument à partir du moment où rien n'est fait en dehors du cadre réglementaire et légal. C'est pourquoi, y compris dans cette réponse définitive, sur les points s'apparentant à des jugements d'opportunité, la Commune a tenu à réaffirmer sa vision et son mode d'action.

Enfin, il est important de souligner que **rien sur la gestion municipale pour la période 2020-2023 n'a fait l'objet de remarques relatives à la légalité et à la perspective de poursuites pénales** ; fait majeur et d'importance quand on connaît l'histoire politique récente de la commune et les suites données aux signalements de la CRC auprès du procureur de la République.

Les contribuables Saint-Louisiens et Riviérois apprécieront à sa juste mesure cette réalité.



Chambres régionales des comptes de La Réunion et de Mayotte

44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

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

<https://twitter.com/CRCLRM>

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