



Affaire 24-280922

Présentation et débats sur le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté intercommunale Réunion Est (CIREST)

NOTA. /. Le Maire certifie que le compte rendu de cette délibération a été affiché à la porte de la Mairie, que la convocation avait été faite le **22 septembre 2022** et que le nombre de membres en exercice étant de **29**, le nombre de présent(s) est de : 15

Absents : 11

Procurations : 03

Total des votes : 18

Secrétaire de séance : JUSTINE Victorien

Le quorum étant atteint, le Conseil Municipal a pu valablement délibérer

LE MAIRE,

Johnny PAYET

DÉPARTEMENT DE LA RÉUNION

COMMUNE DE LA PLAINE DES PALMISTES

EXTRAIT DU PROCES VERBAL DES DÉLIBÉRATIONS
DU CONSEIL MUNICIPAL EN DATE DU VINGT-HUIT
SEPTEMBRE 2022

L'an deux mille vingt-deux le VINGT-HUIT SEPTEMBRE à DIX-SEPT HEURE ONZE MINUTES le Conseil Municipal de La Plaine des Palmistes dûment convoqué par Monsieur le Maire s'est assemblé au lieu habituel de ses séances sous la Présidence de Monsieur PAYET Johnny.

PRÉSENTS : Johnny PAYET Maire – Sabine IGOUFE 1^{ère} adjointe – Jean Yves FAUSTIN 2^{ème} adjoint – Mylène MAHALATCHIMY 3^{ème} adjointe – Joan DORO 4^{ème} adjoint – Gina DALLEAU 5^{ème} adjointe – Marie-Heliette THIBURCE 7^{ème} adjointe – Sonia ALBUFFY conseillère municipale – Micheline CLAIN conseillère municipale – Alain RIVIERE conseiller municipal – Sandra GRONDIN conseillère municipale – Joseph Luçay CHEVALIER conseiller municipal – Marie-Lourdes VÉLIA conseillère municipale – Mickaël PAYET conseiller municipal – Victorien JUSTINE conseiller municipal

ABSENT(S) : Frédéric AZOR conseiller municipal – Sabrina HOARAU conseillère municipale – Marie Émilie NALEM conseillère municipale – Sophie ARZAL conseillère municipale – Daniel JEAN-BAPTISTE dit PARNY conseiller municipal – Mélissa MOGALIA conseillère municipale – BOYER Yannick conseiller municipal – Sylvie LEGER conseillère municipale – Jean-Luc SAINT-LAMBERT conseiller municipal – Joëlle DELATRE conseillère municipale – Jean-Yves VACHER conseiller municipal

PROCURATION(S) : Jean-Claude DAMOUR 6^{ème} adjoint à GRONDIN Sandra – Erick BOYER conseiller municipal à DORO Joan – Elisabeth BAGNY conseillère municipale à VÉLIA Marie-Lourdes

Publicité faite le : 04/10/2022

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20220928-DCM24-28092022-DE
Date de télétransmission : 03/10/2022
Date de réception préfecture : 03/10/2022

Affaire 24-280922

Présentation et débats sur le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté intercommunale Réunion Est (CIREST)

Le Maire informe que, par courrier du 20 juin 2022, le Président de la Chambre régionale des comptes de La Réunion a communiqué le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté intercommunale Réunion Est (CIREST), concernant les exercices 2016 et suivants.

Conformément au code des juridictions financières, il appartient au conseil municipal de débattre sur ce rapport dont la synthèse est reprise ci-après. Le document complet est joint en annexe au présent rapport.

SYNTHESE

Source : rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté intercommunale Réunion Est (CIREST), concernant les exercices 2016 et suivants.

Le territoire de la communauté intercommunale de l'est (CIREST) est l'un des moins peuplés pour une superficie parmi les plus étendues de l'île en nombre d'habitants et l'un des moins favorisés en termes de revenu par habitant et de ressources fiscales. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a connu jusqu'en 2014 une situation financière dégradée marquée par une épargne brute négative et un endettement élevé. Depuis 2015, l'EPCI s'est employé à redresser ses comptes, moyennant un effort en partie porté sur l'augmentation des recettes de fonctionnement, mais surtout sur la maîtrise des charges de fonctionnement externalisées, tout en absorbant de nouvelles compétences.

Conservant la gestion en régie de certains services de taille importante dans le domaine du transport scolaire et des déchets, la CIREST a assuré un niveau de service constant en recourant au recrutement d'emplois aidés, qui ont pu représenter jusqu'à 50 % de ses effectifs entre 2016 et 2018. La baisse de la participation de l'État à ce dispositif décidée à partir de 2018 a conduit au remplacement d'une partie de ces agents par des salariés en contrat public ou titulaires et à une hausse consécutive de la masse salariale. Celle-ci a été renforcée par des recrutements liés aux transferts de compétence, à la volonté de structurer l'encadrement des services, et s'est accélérée avec la mise en place du nouveau régime indemnitaire.

En matière de gestion des déchets, les performances de la CIREST, même si elles n'atteignent pas les objectifs nationaux fixés par la loi, s'appuient sur une politique volontariste de réduction et de prévention des déchets dans un souci de maîtrise des coûts, obtenue notamment par la réduction de la fréquence de collecte des ordures ménagères en porte à porte. Une piste d'économie pourrait, selon la chambre, être recherchée dans la gestion des déchetteries et dans l'optimisation de la collecte sélective susceptible d'accroître les recettes issues des contrats de reprise des matériaux triés et de limiter les coûts de traitement. Pour cela, la CIREST se doit d'améliorer la qualité du tri qui tend à se dégrader depuis 2018. Les moyens financiers et humains mis au service de la prévention et la création récente de la brigade intercommunale de l'environnement sont des leviers que l'EPCI s'emploie à renforcer pour améliorer ses performances en matière d'économie circulaire de même que le suivi rigoureux des obligations des prestataires privés de collecte qui constitue un enjeu d'efficience du service.

Fin 2020, la CIREST se trouve confrontée à l'amorce d'un effet de ciseau entre ses dépenses et ses recettes de fonctionnement alors que ses marges de manœuvre se sont réduites. Le levier fiscal est limité du fait de la valeur des bases fiscales qui demeure une des plus faibles de l'île, malgré une croissance annuelle dynamique. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dont le taux est plus élevé que ceux appliqués par les autres EPCI de La Réunion, ne parvient pas structurellement à couvrir les charges du service de gestion des

déchets ménagers et assimilés. Au sein de ces charges, l'évolution à la hausse de la participation au syndicat mixte de traitement SYDNE, sur laquelle la CIREST a peu de prise à court terme, réduit sa capacité de maîtrise des coûts. La réduction des charges de prestations externalisées pourrait, en outre, atteindre un seuil en deçà duquel le niveau de service risque de se dégrader.

Si la CIREST ne peut se dispenser d'un plan pluriannuel de maîtrise de sa masse salariale, elle doit profiter de la volonté politique de se transformer d'une intercommunalité de gestion en une intercommunalité de projet pour actualiser son projet de territoire et refonder son pacte fiscal et financier pour dégager les ressources nécessaires à ses ambitions. Elle a d'ores et déjà engagé, avec l'aide d'une assistance extérieure, une démarche visant à l'instauration de la taxe liée à l'exercice de la GEMAPI et au rehaussement de ses taux de fiscalité, en corollaire d'un nouveau projet de mutualisation des services avec les communes.

Appelé à en délibérer, le Conseil municipal, à l'**UNANIMITÉ** des membres présents et représentés,

- **VALIDE** les termes du présent rapport,
- **DEBAT** sur le rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté intercommunale Réunion Est (CIREST),
- **AUTORISE** le Maire ou en son absence, l'adjoint délégué, à signer tous documents relatifs à cette délibération.

Fait et délibéré en mairie les jours, mois et an ci-dessus et ont signé les membres présents

Pour copie conforme
Le Maire,



Johnny PAYET

The image shows a blue ink signature of Johnny PAYET over a circular official stamp. The stamp contains the text 'COMMUNE DE LA PALMYRE' around the top edge and 'D.G.S.' at the bottom. In the center of the stamp is a coat of arms featuring a palm tree and a figure. The signature is a long, sweeping line that starts from the left and ends under the stamp.



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

Communauté intercommunale Réunion Est
(CIREST)

Département de La Réunion

Exercices 2016 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 15 mars 2022.

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20220928-DCM24-28092022-DE
Date de télétransmission : 03/10/2022
Date de réception préfecture : 03/10/2022

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20220928-DCM24-28092022-DE
Date de télétransmission : 03/10/2022
Date de réception préfecture : 03/10/2022

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	2
RECOMMANDATIONS.....	3
PROCÉDURE	4
OBSERVATIONS	5
1 UN EXERCICE DES COMPÉTENCES PESANT DE MANIÈRE ACCRUE SUR LES CHARGES	6
1.1 Une évolution sensible de la masse salariale et des effectifs.....	8
1.1.1 Les charges de personnel en croissance soutenue.....	8
1.1.2 Une évolution marquée par le recours important aux emplois aidés	9
1.1.3 Une croissance alimentée par les recrutements et les rémunérations	10
1.2 Des charges de fonctionnement courant en partie maîtrisées	13
1.2.1 L'apparente modération des charges de prestations de service	13
1.2.2 Un transfert des compétences de gestion de l'eau et de l'assainissement dérogeant au principe de neutralité financière.....	15
1.2.3 L'évolution de la contribution aux charges du SYDNE	16
2 LA GESTION DES DÉCHETS, UN ENJEU D'AVENIR MAJEUR.....	18
2.1 Une recherche d'efficacité en matière de collecte	19
2.1.1 La pré-collecte et l'apport volontaire : des résultats positifs à conforter.....	19
2.1.2 La diversité des enjeux et des coûts des collectes en porte à porte.....	22
2.2 La prévention : un levier essentiel de la qualité du service	26
2.2.1 Un dispositif suivi de planification de la prévention	26
2.2.2 Une politique de prévention active malgré l'abandon du levier fiscal	27
2.2.3 La brigade de l'environnement : un outil répressif complémentaire à celui de la prévention	30
2.3 Le financement non équilibré du service de gestion des déchets	31
2.3.1 L'optimisation limitée dans l'avenir des recettes issues de l'activité.....	31
2.3.2 Le niveau insuffisant de couverture des coûts du service par la TEOM.....	33
3 DES MARGES FUTURES DE FINANCEMENT RÉDUITES.....	33
3.1 Un potentiel d'accroissement des ressources limité	34
3.1.1 Une fiscalité directe dynamique malgré l'inertie d'une partie des produits	34
3.1.2 Les dotations en recul, une hausse des produits des services en trompe-l'œil	36
3.2 Des capacités d'autofinancement en décalage avec le niveau de réalisation des investissements	38
3.2.1 Un recul récent de l'épargne.....	38
3.2.2 Une couverture assurée par l'autofinancement jusqu'en 2018.....	39
3.3 Des pistes de financement au regard des risques identifiés	43
3.3.1 Des risques pesant sur l'évolutions des charges courantes.....	43
3.3.2 Des leviers possibles pour recouvrer des marges de manœuvre.....	46
ANNEXES	48
RÉPONSE.....	57

SYNTHÈSE

Le territoire de la communauté intercommunale de l'est (CIREST) est l'un des moins peuplés pour une superficie parmi les plus étendues de l'île en nombre d'habitants et l'un des moins favorisés en termes de revenu par habitant et de ressources fiscales. L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a connu jusqu'en 2014 une situation financière dégradée marquée par une épargne brute négative et un endettement élevé. Depuis 2015, l'EPCI s'est employé à redresser ses comptes, moyennant un effort en partie porté sur l'augmentation des recettes de fonctionnement, mais surtout sur la maîtrise des charges de fonctionnement externalisées, tout en absorbant de nouvelles compétences.

Conservant la gestion en régie de certains services de taille importante dans le domaine du transport scolaire et des déchets, la CIREST a assuré un niveau de service constant en recourant au recrutement d'emplois aidés, qui ont pu représenter jusqu'à 50 % de ses effectifs entre 2016 et 2018. La baisse de la participation de l'État à ce dispositif décidée à partir de 2018 a conduit au remplacement d'une partie de ces agents par des salariés en contrat public ou titulaires et à une hausse consécutive de la masse salariale. Celle-ci a été renforcée par des recrutements liés aux transferts de compétence, à la volonté de structurer l'encadrement des services, et s'est accélérée avec la mise en place du nouveau régime indemnitaire.

En matière de gestion des déchets, les performances de la CIREST, même si elles n'atteignent pas les objectifs nationaux fixés par la loi, s'appuient sur une politique volontariste de réduction et de prévention des déchets dans un souci de maîtrise des coûts, obtenue notamment par la réduction de la fréquence de collecte des ordures ménagères en porte à porte. Une piste d'économie pourrait, selon la chambre, être recherchée dans la gestion des déchetteries et dans l'optimisation de la collecte sélective susceptible d'accroître les recettes issues des contrats de reprise des matériaux triés et de limiter les coûts de traitement. Pour cela, la CIREST se doit d'améliorer la qualité du tri qui tend à se dégrader depuis 2018. Les moyens financiers et humains mis au service de la prévention et la création récente de la brigade intercommunale de l'environnement sont des leviers que l'EPCI s'emploie à renforcer pour améliorer ses performances en matière d'économie circulaire de même que le suivi rigoureux des obligations des prestataires privés de collecte qui constitue un enjeu d'efficience du service.

Fin 2020, la CIREST se trouve confrontée à l'amorce d'un effet de ciseau entre ses dépenses et ses recettes de fonctionnement alors que ses marges de manœuvre se sont réduites. Le levier fiscal est limité du fait de la valeur des bases fiscales qui demeure une des plus faibles de l'île, malgré une croissance annuelle dynamique. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, dont le taux est plus élevé que ceux appliqués par les autres EPCI de La Réunion, ne parvient pas structurellement à couvrir les charges du service de gestion des déchets ménagers et assimilés. Au sein de ces charges, l'évolution à la hausse de la participation au syndicat mixte de traitement SYDNE, sur laquelle la CIREST a peu de prise à court terme, réduit sa capacité de maîtrise des coûts. La réduction des charges de prestations externalisées pourrait, en outre, atteindre un seuil en deçà duquel le niveau de service risque de se dégrader.

Si la CIREST ne peut se dispenser d'un plan pluriannuel de maîtrise de sa masse salariale, elle doit profiter de la volonté politique de se transformer d'une intercommunalité de gestion en une intercommunalité de projet pour actualiser son projet de territoire et refonder son pacte fiscal et financier pour dégager les ressources nécessaires à ses ambitions. Elle a d'ores et déjà engagé, avec l'aide d'une assistance extérieure, une démarche visant à l'instauration de la taxe liée à l'exercice de la GEMAPI et au rehaussement de ses taux de fiscalité, en corollaire d'un nouveau projet de mutualisation des services avec les communes.

RECOMMANDATIONS¹

<i>Régularité</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Gouvernance et organisation interne	Respecter le principe de permanence des méthodes, notamment en matière de rattachement des charges à leur exercice, afin de donner une image plus fidèle et sincère de ses comptes.		X		7
<i>Performance</i>						
Numéro	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
2	Situation financière	Faire évoluer, en lien avec la CINOR et le SYDNE, la méthode de détermination des contributions financières en intégrant des paramètres qualitatifs favorisant la performance environnementale d'ici fin 2023.			X	17
3	Gouvernance et organisation interne	Améliorer la qualité de la prospective et de la prévision budgétaire dès la préparation budgétaire 2023, afin de disposer d'un pilotage financier efficace, au regard du niveau croissant de ses besoins et de ses projets d'équipement.			X	41
4	Situation financière	Élaborer dans un délai d'un an un plan réaliste de maîtrise de sa masse salariale, intégrée dans un document cadrant une gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières.		X		44
5	Situation financière	Élaborer dans les meilleurs délais une stratégie planifiée de relèvement de ses ressources fiscales formalisée dans le cadre d'un pacte fiscal et financier avec les communes à la hauteur de ses ambitions de développement et d'offre de services à la population.		X		47

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.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la Communauté intercommunale Réunion Est (CIREST) a été ouvert le 23 mars 2021 par lettre du président de la chambre adressée à son président, M. Patrice Selly. Par courrier du 23 mars 2021, l'ancien président, M. Jean-Paul Virapoullé, a été informé de l'ouverture de ce contrôle.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu séparément le 22 novembre 2021, avec MM. Jean-Paul Virapoullé et Patrice Selly.

La chambre a arrêté ses observations provisoires dans sa séance 29 novembre 2021, qui ont été adressées à MM. Jean-Paul Virapoullé et Patrice Selly le 16 décembre 2021. Seul M. Selly y a répondu le 24 février 2022.

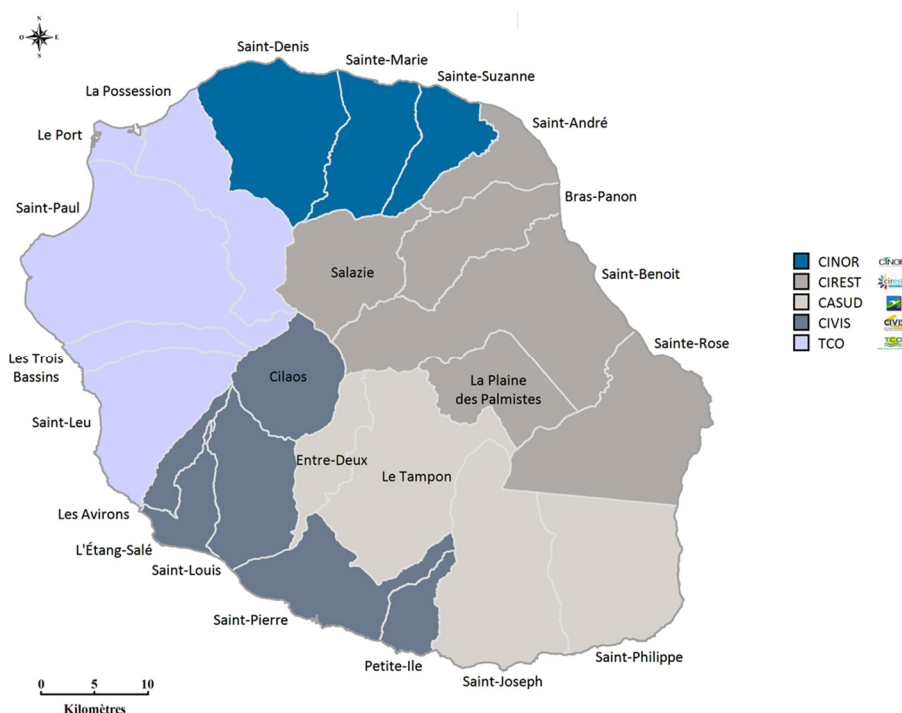
Des extraits ont été adressés le 21 décembre 2021 aux présidents du SYDNE et de la CINOR ainsi qu'à la présidente de la SARL CITEVA et au directeur de centre de la société NICOLLIN. Seuls ces deux derniers y ont respectivement répondu les 24 février et 2 mars 2022.

Dans sa séance du 15 mars 2022, après avoir examiné les réponses, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

OBSERVATIONS

Établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la Communauté intercommunale Réunion est (CIREST) exerce ses compétences sur un territoire de 127 133 habitants en 2017, réparti sur cinq communes, Saint-André, Bras-Panon, Saint-Benoit, Sainte-Rose et Salazie. Avec une densité de population de 172 habitants au km² contre 341 habitants au km² pour l'ensemble de La Réunion, il s'agit d'un des territoires les moins peuplés de l'île au regard de sa superficie qui est la plus importante de La Réunion.

Carte n° 1 : Intercommunalités et communes de La Réunion



Source : CRC d'après une cartographie de l'établissement public foncier de La Réunion.

Le territoire de la CIREST est hétérogène dans ses caractéristiques géographiques et économiques. Il est marqué par des inégalités économiques et sociales fortes. Le taux de chômage y est de 36,3 % contre 33,9 % à La Réunion, et la médiane du revenu disponible est évaluée à 13 680 €, contre 15 440 € pour l'ensemble de l'île².

La CIREST s'est constituée en communauté d'agglomération le 1^{er} janvier 2002 et a exercé dès sa création les principales compétences de développement économique, d'aménagement de l'espace, de politique de la ville et de l'habitat social ainsi que de collecte et traitement des déchets. L'activité de traitement des déchets ménagers et assimilés a été confiée au syndicat mixte des déchets du nord et de l'est de La Réunion (SYDNE) en 2015, ce

² INSEE, statistiques et études. Dossier complet CIREST. 16 février 2021.

qui se traduit par le versement au syndicat d'une participation couvrant ses charges de fonctionnement et d'investissement liées à cette mission. La création, l'aménagement, l'entretien et la gestion de zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire ont ensuite été introduits en 2016. La compétence de gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations (GEMAPI) et la gestion de l'eau, de l'assainissement et des eaux pluviales ont été transférées en 2018 et 2019 (annexe n° 1).

Ces mutations ont eu des conséquences sur les masses financières et les effectifs pris en charge par l'EPCI, et notamment pour les activités financées au sein du budget principal de la CIREST telles que la GEMAPI.

L'exercice de ces compétences pèse plus lourdement sur les charges de fonctionnement à mesure que les effectifs pris en charge par la CIREST se sont renforcés, malgré la maîtrise d'une fraction des dépenses de prestations de services. Outre le coût des transferts de compétence de gestion de l'eau et de l'assainissement non neutres financièrement, la gestion des déchets constitue un enjeu majeur pour la CIREST, du fait du poids des effectifs, du montant des charges externalisées du service et de l'accroissement des participations au SYDNE que les ressources fiscales ne parviennent structurellement pas à couvrir.

En 2020, les dépenses progressent de 3,6 % par rapport à l'année précédente, alors que les recettes augmentent de 3,1 %, ce qui traduit l'amorce d'un déséquilibre entre les produits et les charges de la CIREST. Disposant d'un potentiel d'accroissement de ses ressources limité, l'EPCI doit faire face à des risques accrus concernant l'évolution de ses charges, ce qui lui impose d'envisager de nouvelles pistes d'économie et leviers de financement.

1 UN EXERCICE DES COMPÉTENCES PESANT DE MANIÈRE ACCRUE SUR LES CHARGES

L'examen des comptes de la CIREST appelle une observation préliminaire relative à la fiabilité de ses comptes. L'analyse des dépenses de fonctionnement montre que des mandats payés en début d'exercice 2020 à réception des factures concernant des prestations réalisées en novembre et décembre 2019 auraient dû être rattachés à l'exercice 2019. De même, la contribution au fonctionnement du SYDNE pour l'année 2019, versée mensuellement n'a pas été rattachée en totalité à l'exercice 2019. La somme de ces mandats non rattachés de 1,63 M€³ pèse de façon non justifiée sur l'exercice 2020, allégeant le résultat de l'exercice 2019 d'autant.

Cette entorse au principe comptable de permanence des méthodes a pour conséquence de fausser l'image fidèle des charges de fonctionnement courant de la CIREST pour les exercices 2019 et 2020. L'imputation à l'exercice 2020 de charges afférentes à l'exercice 2019 dégrade l'épargne et l'autofinancement de la CIREST en 2020, comparativement à son niveau de 2019, ce qui altère la perception de la situation financière réelle de l'EPCI.

³ Soit 833 862 € de prestations de service mandatées sur le chapitre 011 « charges à caractère général » et 798 379 € de contributions aux charges du SYDNE mandatées sur le chapitre 65 « autres charges de gestion courante ».

La CIREST, si elle reconnaît un manquement ponctuel aux procédures de rattachement, fait état du caractère exceptionnel de cette anomalie, dont elle a par ailleurs informé les élus, dans un souci de transparence. Les procédures comptables internes ont par ailleurs été rappelées aux services, selon ses dirigeants. La chambre recommande à l'EPCI de respecter le principe de permanence des méthodes, notamment en matière de rattachement des charges à leur exercice afin de donner une image plus fidèle et sincère de ses comptes.

Par suite, dans un souci de fiabilité de l'analyse, la chambre présente ci-après des chiffres issus des comptes de gestion retraités au titre des exercices 2019 et 2020, en incluant dans les charges de fonctionnement de 2019 les dépenses non rattachées payées sur l'exercice 2020 à hauteur de 1,63 M€ et en déduisant du même montant les charges de l'exercice 2020.

Si les charges à caractère général apparaissent maîtrisées, les deux principaux facteurs d'accroissement résident dans l'évolution des charges de personnel et les autres charges de gestion courante (tableau n° 1), comprenant les participations notamment au SYDNE.

Tableau n° 1 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
<i>Charges à caractère général</i>	26,40	24,75	26,53	27,14	26,75	0,3 %
<i>Charges de personnel et frais assimilés</i>	8,34	8,73	8,69	9,50	11,26	7,8 %
<i>Autres charges de gestion courante</i>	8,52	8,59	9,03	9,82	10,40	4,2 %
<i>Atténuations de produits</i>	15,40	15,28	14,31	14,31	14,31	-6,4 %
<i>Charges financières</i>	0,48	0,50	0,43	0,39	0,37	-1,8 %
<i>Charges exceptionnelles et provisions</i>	0,49	0,44	0,21	0,07	0,72	10,2 %
<i>Dépenses réelles de fonctionnement</i>	59,62	58,29	59,22	61,24	63,47	1,6 %
<i>Évolution N / N-1</i>		-2,2 %	1,6 %	3,4 %	3,6 %	

Source : CRC d'après les comptes de gestion retraités des rattachements de charges sur 2019 et 2020

La baisse constatée des atténuations de produits, passées de 15,4 M€ à 14,3 M€ en cinq ans correspond à celle des attributions de compensation aux communes, qui diminuent en proportion des charges transférées à la CIREST, conséquence du transfert de la compétence de la GEMAPI et des zones d'activité économique à l'intercommunalité⁴. Cette diminution a été depuis absorbée par des dépenses de fonctionnement nouvelles.

⁴ Réduction des attributions de compensation de 227 247 € pour la compétence de gestion des (zones d'activité économiques) ZAE, et de 775 000 € pour la compétence GEMAPI. Procès-verbaux des commissions locales d'évaluation des charges transférées (CLECT) du 29 septembre 2017 et 31 août 2018.

1.1 Une évolution sensible de la masse salariale et des effectifs

1.1.1 Les charges de personnel en croissance soutenue

L'accroissement des dépenses de fonctionnement entre 2016 et 2020 est en grande partie imputable à la hausse des charges de personnel. Leur augmentation a été en moyenne de 7,8 % par an au cours de cette période (tableau n° 2).

Tableau n° 2 : Évolution des charges de personnel nettes des remboursements (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. Moy. Ann.
<i>Charges de personnel chap. 012</i>	8,34	8,73	8,69	9,48	11,26	7,8 %
<i>Remboursement des personnels mis à disposition</i>	0,22	0,10	0,00	0,00	1,09	
<i>Remboursement de charges de personnels</i>	0,03	0,09	0,18	0,10	0,14	
<i>Participations de l'État aux emplois aidés</i>	1,28	1,02	0,55	0,51	0,51	
<i>Charges de personnels nettes des remboursements</i>	6,81	7,52	7,96	8,87	9,53	8,8 %
<i>Effectif mensuel moyen payé</i>	292	279	258	274	317	2,1 %

Sources : Comptes de gestion de la CIREST de 2016 à 2020 et fichiers de payes transmis par la DGFIP

Une partie de ces charges est cependant couverte par des recettes. En 2020, le relèvement des dépenses liées à la prise en charge du personnel des régies de l'eau et de l'assainissement au budget principal est compensé par le remboursement de cette charge par les budgets annexes pour un montant de 1,09 M€.

Il convient également de déduire des charges de personnel les aides provenant de l'État correspondant au financement des emplois aidés. Compte tenu des effectifs importants d'emplois aidés recrutés par la CIREST, le montant de ces remboursements est élevé jusqu'en 2017. Il a été divisé par deux et stabilisé autour de 0,5 M€ depuis 2018, l'État ayant décidé de réduire ce dispositif en cours d'année 2017.

Dans la mesure où la CIREST a procédé en partie au remplacement des emplois aidés par des recrutements statutaires ou contractuels, les charges de personnel nettes des remboursements se sont finalement accrues dans des proportions plus importantes que les charges brutes, avec une hausse moyenne de 8,8 % par an.

Au regard de l'augmentation de la masse salariale, les effectifs ont augmenté en moyenne de 2,1 % par an, ce qui pose la question de la soutenabilité du rythme de croissance des charges de personnel, mêmes si celles-ci ne représentent que 17 % des dépenses de fonctionnement en 2020.

1.1.2 Une évolution marquée par le recours important aux emplois aidés

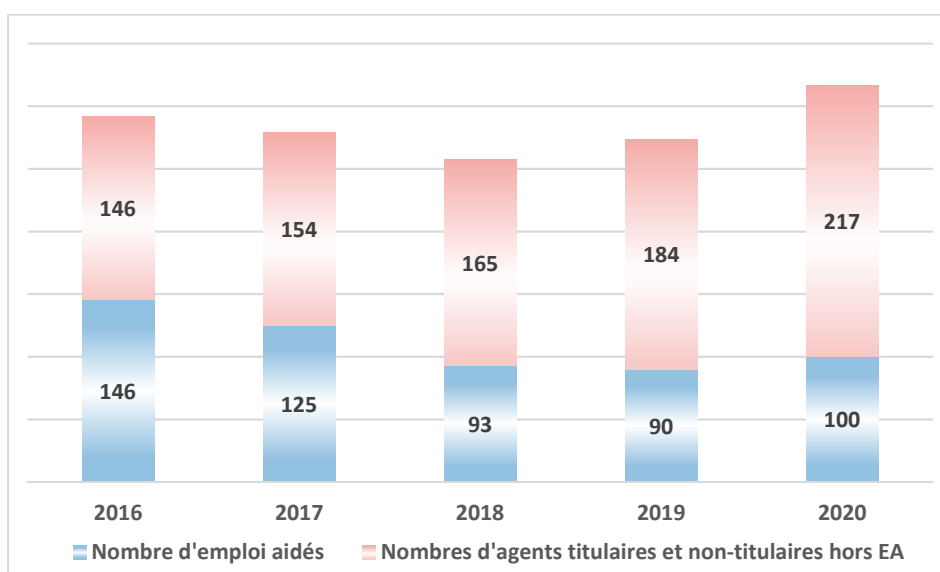
Le recul des effectifs de 292 à 258 entre 2016 et 2018 est en grande partie lié à la réforme du dispositif des emplois aidés décidée par l'État à partir de 2017. Avec la substitution des contrats « parcours emploi compétences » (PEC) aux « contrats d'accompagnement à l'emploi » (CAE), dont le régime d'aide est devenu moins favorable, l'EPCI a réduit ses effectifs d'emplois aidés à partir de 2017.

Ces emplois représentaient en moyenne 50 % des effectifs de la CIREST en 2016, pour se stabiliser autour du tiers à partir de 2019. À l'instar d'autres collectivités de La Réunion, le dispositif des contrats aidés a pu représenter pour l'EPCI une solution avantageuse, lui permettant de dynamiser l'emploi local, dans une microrégion au taux de chômage élevé. Le dispositif s'est progressivement ancré comme une alternative au recrutement statutaire, animé par un « effet d'aubaine » encouragé par l'État. Lorsque les conditions de subventionnement des emplois aidés sont devenues moins favorables, l'EPCI s'est retrouvé confronté à la question du remplacement de ces agents occupant des emplois pérennes.

L'article L. 5134-24 du code du travail précise que le contrat doit porter sur « des emplois visant à satisfaire des besoins collectifs non satisfaits », c'est-à-dire des activités non prises en charge par le marché ou par l'État. Le contrat aidé ne devrait donc pas conduire à remplacer du personnel existant ou viser à pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale permanente de la collectivité.

Si la CIREST a diminué ses effectifs d'emplois aidés de 56 agents entre 2016 et 2019, elle a reconstitué en partie ses équipes par l'intégration de certains de ces personnels et le recrutement de 38 agents au total (graphique n° 1). Ce constat indique que si les agents en contrats aidés ont eu vocation à répondre à des besoins collectifs non satisfaits, une grande partie de ces besoins sont devenus pérennes, justifiant le maintien de personnel titulaires ou contractuels sur ces emplois à échéance des contrats aidés.

Graphique n° 1 : Évolution du nombre d'emplois aidés dans l'effectif total de la CIREST



Source : CRC d'après les fichiers de payes de la CIREST communiqués par la DGFIP

Avec la signature de 10 nouveaux contrats aidés en 2020, auxquels s'ajoutent de nouveaux recrutements et le transfert de 24 agents des services de l'eau et de l'assainissement, mis à disposition des budgets annexes, l'effectif total de la CIREST s'est accru au total de 25 agents entre 2016 et 2020 passant ainsi de 292 à 317.

L'assemblée délibérante de la collectivité définit les emplois et en fixe le nombre indépendamment du statut de l'agent recruté. En conséquence, le recours aux emplois aidés doit faire l'objet d'une délibération autorisant leur recrutement et en fixant le nombre ou du moins un plafond. Le bureau communautaire de la CIREST, compétent en matière d'organisation des ressources humaines, a délibéré en ce sens le 22 février 2017, pour autoriser la création de 170 postes en contrats aidés pour l'année 2017. L'EPCI n'a pas produit de délibérations similaires pour les autres exercices. Le président de la CIREST a sollicité les services de l'État⁵ pour un contingent de 127 agents comme accompagnateurs en transports scolaires à compter de la rentrée scolaire de janvier 2022. À la demande de la chambre, le bureau de la CIREST a adopté le 27 janvier 2022 une délibération fixant le plafond d'emplois aidés.

Le dispositif en vigueur depuis le début de l'année 2018, détaillé dans le cadre d'une circulaire du 11 janvier 2018⁶, met en avant l'obligation d'accompagnement et de formation qui incombe aux employeurs de personnels en contrat PEC. Les employeurs font désormais l'objet d'une sélection par les services prescripteurs de l'État en fonction de leurs capacités à proposer les conditions d'un parcours insérant.

L'EPCI a mis en place une convention avec le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) permettant d'organiser des formations relatives aux spécificités du travail en direction des enfants, ainsi qu'en matière de sécurité. Il a fait le choix d'un non renouvellement systématique de ces contrats limités à neuf mois pour inciter les agents à se former afin de s'orienter vers des métiers plus pérennes. Les services de Pôle emploi ont pu constater que les parcours mis en place ont permis à certains salariés de trouver des emplois dans le domaine de la petite enfance, les services à la personne ou la conduite de véhicules de transports en commun.

Si ces obligations apparaissent plus contraignantes pour les collectivités et leurs établissements, la chambre constate, au vu des échanges conduits avec les services de l'État et Pôle emploi, que la CIREST se donne les moyens, à la mesure de ses capacités, de répondre aux attentes du dispositif des contrats PEC en matière de formation, d'insertion et d'accompagnement dans l'emploi des agents.

1.1.3 Une croissance alimentée par les recrutements et les rémunérations

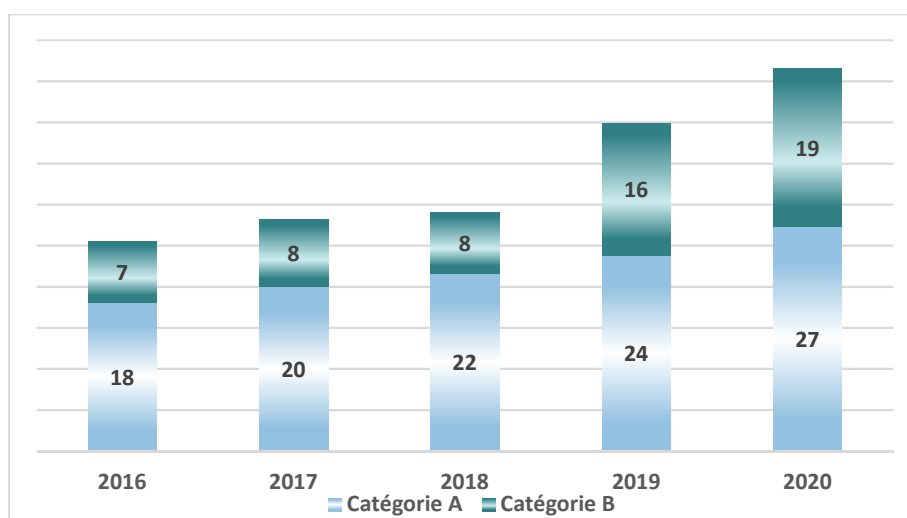
L'augmentation de la masse salariale entre 2016 et 2020 a également été soutenue par le recrutement de cadres ayant des fonctions de direction ou d'expertise (graphique n° 2). Ainsi, 21 nouveaux postes ont été pourvus par des recrutements externes, dont 9 en catégorie A de la filière technique ou administrative.

⁵ Courrier du 31 août 2021 adressé au sous-préfet de Saint-Benoit.

⁶ Circulaire du 11 janvier 2018 relative aux parcours emploi compétences et au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées de l'emploi.

Le renforcement de la technicité des missions de la CIREST explique en partie le recrutement de cadres dans des fonctions d'expertise dans le domaine de l'aménagement, de l'habitat de l'emploi et de l'insertion, liés à la mise en œuvre de dispositifs réglementaires tels que le plan local pour l'insertion par l'économie (PLIE), le plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI), le plan climat air énergie territorial (PCAET). Le transfert de la compétence GEMAPI a conduit l'établissement à se doter d'un ingénieur en charge de la gestion des ouvrages et de la protection contre les inondations, dans la mesure où aucune commune ne disposait auparavant de cette compétence au sein de ses services.

Graphique n° 2 : Nombre d'agents de catégorie A et B rémunérés



Source : CRC d'après les fichiers de paie de la CIREST communiqués par la DGFIP

Une restructuration de la direction du tourisme, sports et culture, avec la création d'un pôle dédié disposant d'un directeur a été décidée en 2017 à la suite des transferts de compétence en matière de gestion des équipements et soutien aux activités sportives et culturelles. Cette direction, intégrée au sein de la DGA de l'aménagement et du développement, a été scindée en trois directions en 2020. Ces trois directions du tourisme, des sports et de la culture comptaient fin 2020 huit agents dont cinq de catégorie A et B⁷. L'EPCI fait état de nouveaux projets d'aménagement touristiques dont le nombre et la technicité justifient l'allocation de moyens humains adaptés. Cependant, la chambre considère que la CIREST devrait être attentive à l'évolution des charges de personnels induites par ces missions, qui s'ajoutent à celles découlant des réorganisations mises en œuvre depuis 2017.

Cette politique managériale a eu pour conséquence d'augmenter en moyenne le nombre d'agents de catégorie A et B de 16,5 % par an. La part des rémunérations brutes chargées des cadres qui représentait 21 % de la masse salariale en 2016 pèse 28 % en 2020, avec corollairement un effet d'accélérateur puisqu'en moyenne annuelle ces rémunérations se sont accrues de 16 % contre 7,3 % pour la masse salariale totale des agents.

⁷ Liste des effectifs de la CIREST au 31 décembre transmise par la CIREST pour les années 2016 à 2020.

L'accroissement des effectifs et des rémunérations s'est accentué à partir de 2019, puisque 16 agents supplémentaires de catégorie A et B ont été rémunérés entre 2018 et 2020, contre 5 de 2016 à 2018. En outre, les restructurations de l'encadrement ont donné lieu à l'attribution d'avantages en nature dans le cadre d'une délibération du 22 septembre 2020⁸, et notamment de véhicules de fonction au directeur général de service, directeurs généraux adjoints, directeur général des services techniques et directeur de cabinet. Ce choix, plus coûteux que l'octroi d'un véhicule de service, apparaît peu approprié dans un contexte financier tendu⁹.

S'il paraît justifié de professionnaliser l'organisation des services de la CIREST, la chambre note que des décisions de recrutements susceptibles de peser sur les budgets futurs ont été prises lors des bureaux communautaires des 22 septembre et 22 décembre 2020¹⁰. Pourtant, l'exécutif élu en juillet 2020 ne disposait pas encore de tous les éléments d'appréciation des conséquences de ces embauches sur la masse salariale, puisque les conclusions de l'étude commandée sur ce sujet n'ont été présentées que le 18 mars 2021. Ces recrutements ont été validés, bien que l'étude mette en garde la CIREST sur le risque de charges « lourdes à porter » dans une hypothèse de surcoût annuel de 0,75 M€ de la masse salariale.

Même si le régime indemnitaire ne représente en 2020 qu'un peu moins de 9 % de la masse salariale de la CIREST, ce dernier a contribué à l'accroissement de la masse salariale entre 2016 et 2020, avec une variation moyenne de 16,6 % par an (tableau n° 3). Il s'explique en partie par la substitution d'une partie des emplois aidés par du personnel titulaire et contractuel de droit public à partir de 2018, ces deux catégories statutaires bénéficiant indifféremment du régime des primes de la fonction publique territoriale.

Tableau n° 3 : Évolution du montant annuel du régime indemnitaire (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
<i>Montant total du régime indemnitaire</i>	0,52	0,50	0,67	0,79	0,97	16,6 %
<i>Évolution N/N-1</i>		-4 %	33 %	19 %	22 %	

Source : CRC d'après les fichiers de payes de la CIREST communiqués par la DGFIP

Le régime indemnitaire tenant compte de la fonction, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle (RIFSEEP) a été mis en place par deux délibérations du bureau communautaire du 30 novembre 2017 et du 8 novembre 2018. Le RIFSEEP est applicable aux agents titulaires et contractuels, à l'exception des personnels en contrats aidés, en contrats

⁸ Délibération du bureau commentaire n° 2020-B002 du 22 décembre 2020.

⁹ Un véhicule de fonction est attribué de façon permanente et exclusive à son bénéficiaire, pour son usage professionnel et pour ses déplacements privés. Les charges liées à l'octroi d'un véhicule de fonction sont intégralement prises en charge par la communauté, soit l'entretien, l'assurance et le carburant. L'octroi d'un véhicule de service, qui ne constitue pas un avantage en nature, n'est pas exclusif et n'autorise pas une utilisation privative. Le remisage à domicile dans le cadre de trajets domicile-travail est cependant possible.

¹⁰ Délibération n° 2020-B004 du bureau communautaire du 22 septembre 2020 : un chargé de mission développement économique, une assistante administrative pour le cabinet, un chauffeur coursier pour le président et le directeur de cabinet. Délibération n° 2020-B007 du bureau communautaire du 22 décembre 2020 : un directeur de la communication, un chargé de communication (cat. B ou C), un chargé d'étude GEMAPI, un technicien eaux pluviales.

d'apprentissage et des agents recrutés pour faire face à des besoins temporaires de courte durée.

Le versement de la partie forfaitaire de cette prime, l'indemnité de fonctions de sujétions et d'expertise (IFSE), est encadré par des plafonds fixés par la délibération, lesquels sont en-deçà des plafonds réglementaires nationaux. L'ensemble des attributions d'IFSE sont inférieures ou égales aux plafonds fixés par l'établissement par grade et par fonction.

La mise en œuvre du RIFSEEP a eu un effet inflationniste sur la masse salariale. Appliqué à une base plus importante de bénéficiaires, le nouveau régime s'est substitué aux primes antérieures avec pour conséquence un accroissement de 33 % du régime indemnitaire entre 2017 et 2018. L'EPCI a fait le choix, selon ses responsables, de profiter de cette évolution pour résorber les disparités du régime indemnitaire. Certains agents désavantagés par un niveau de prime moindre que d'autres collègues, à grade et responsabilité équivalente, ont pu bénéficier d'une revalorisation. Le recrutement récent de cadres a accentué cette tendance comme le montrent les augmentations successives du volume financier du régime indemnitaire des années 2019 et de 2020, respectivement de 19 % et 22 %.

Le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale a fixé des groupes d'équivalence pour permettre l'application du RIFSEEP aux cadres territoriaux de la filière technique, ingénieurs et techniciens, par équivalence aux agents de la fonction publique d'État. Ces groupes permettent désormais à la collectivité de fixer les montants planchers et plafonds de l'IFSE et du complément indemnitaire annuel (CIA) pour ces agents de la filière technique. Invitée par la chambre à étendre, par respect du principe d'équivalence du régime indemnitaire entre les agents de filières différentes, l'application du RIFSEEP aux ingénieurs et techniciens territoriaux, la CIREST s'est engagée à se conformer à cette obligation au cours du premier semestre 2022.

En dépit de la mise en place du nouveau régime indemnitaire conforme aux obligations réglementaires, la CIREST n'a pas mis fin à une prime consistant en une gratification à l'occasion du départ à la retraite des agents intercommunaux. À l'invitation de la chambre, la CIREST s'est engagée à retirer avant la fin du 1^{er} semestre 2022 la délibération prévoyant l'attribution de cette prime dépourvue de toute base légale.

1.2 Des charges de fonctionnement courant en partie maîtrisées

1.2.1 L'apparente modération des charges de prestations de service

Au sein des charges à caractère général dont l'évolution reste modérée, les dépenses de prestations de service représentent en moyenne 90 % des volumes financiers traités chaque année. Ces dépenses ayant baissé de 0,5 % en moyenne entre 2016 et 2020, elles ont contribué à infléchir la progression des charges à caractère général. Les contrats de prestation de service liés à l'environnement représentent le premier poste de ces dépenses, le deuxième étant celui des transports urbains et de scolaires (tableau n° 4).

Tableau n° 4 : Dépenses de prestations de service par fonction (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
<i>Collecte ordures ménagères</i>	10,06	8,38	9,04	8,75	8,68	-3,6 %
<i>Transports scolaires*</i>	6,38*	6,22	6,37	6,21	6,21	-0,7 %
<i>Transports urbains*</i>	7,43*	7,69	8,07	8,29	8,50	3,4 %
<i>Autres fonctions*</i>	0,52*	0,50	0,56	0,56	0,51	-0,7 %
Total général	24,40	22,80	24,03	23,81	23,88	-0,5 %
<i>Charges à caractère général</i>	26,40	24,75	26,53	27,14	26,75	0,3 %

* Ces trois lignes ont fait l'objet d'un retraitement réaffectant dans la fonction transports urbains des mandats de prestation du « Groupement car est » et des marchés de transports scolaires imputés à tort sur une fonction d'administration générale.

Source : CRC d'après les comptes de gestion retraités des rattachements de charges sur 2019 et 2020

L'examen des prestations de services par fonction permet de constater que les économies réalisées dans le domaine de la collecte des déchets ménagers de - 3,6 % en moyenne annuelle et la stabilité des dépenses de prestations de transport scolaire soit - 0,7 %, ont en grande partie permis la maîtrise du coût des prestations externalisées.

Dès lors, l'augmentation constatée des charges de prestation de service de 1,2 M€ entre 2016 et 2020 relève presque exclusivement de la contribution de la CIREST au groupement momentané d'entreprises (GME) Car'Est, dans le cadre de la délégation de service public (DSP) des transports urbains. Le contrat de DSP, entré en application le 1^{er} février 2014, a pourtant fait l'objet, peu de temps après sa signature, d'avenants ayant pour objet de limiter la contribution de la CIREST au groupement. Les deux premiers avenants, passés respectivement le 18 mars 2015 et le 22 septembre 2016, ont eu pour effet de diminuer au total l'aide forfaitaire de l'EPCI de 10,2 %, celle-ci étant passée de 8,24 M€ à 7,4 M€¹¹.

Si la CIREST justifie ces diminutions par l'augmentation des recettes commerciales issues d'une hausse de la tarification, l'audit externe qu'elle a commandé en février 2020 sur la délégation de service public du transport urbain mentionne que ces deux avenants ont eu pour conséquence de fragiliser la situation économique de la société d'économie mixte (SEM) Estival, principal membre du GME. La première baisse de la contribution décidée en 2015 était supérieure de 53 % au résultat 2014 de l'entreprise, la deuxième représentant 28 % de son résultat 2015. La passation de l'avenant de mars 2015 a en outre été dictée par des considérations étrangères à l'exploitation de la DSP, puisque motivée, par « une forte contrainte budgétaire » subie par la CIREST.

Par la suite, trois avenants passés en 2017 et 2018 ont réévalué la participation de la CIREST au GME pour un total de 0,9 M€, justifiés par des augmentations du niveau de service et des charges d'exploitation¹². Selon un rapport d'audit, ces modifications contractuelles ont

¹¹ Données issues du rapport d'audit de la DSP de transport urbain. Février 2020.

¹² Ces augmentations sont liées à la mise en place de la ligne Express, l'adaptation des lignes urbaines et l'augmentation constatée des charges relatives à leur exploitation, la mise en place d'un service de transport de personnes à mobilité réduite et au coût des prestations d'entretien et de nettoyage des mobiliers urbains nécessaires à l'exploitation des services de bus. Rapport d'audit. Février 2020.

nécessairement perturbé le fonctionnement du groupement et remis en cause l'essence même d'une concession. Si certains avenants ont été passés de manière à revoir à la hausse la contribution de la CIREST, en contrepartie d'une modification du service, il n'en reste pas moins que le financement a été, dès le début du contrat, amputé par rapport au contrat initial, créant un manque à gagner pour le GME Car'Est.

Selon cette analyse, les contraintes pesant sur la DSP ne sont pas exemptes de risque juridique dès lors que, dictées par des considérations extérieures à l'exploitation, elles sont de nature à bouleverser l'économie du contrat et dégrader l'équilibre économique de la délégation. D'un point de vue qualitatif, l'audit souligne qu'elles ont pu limiter l'offre de service de transport, obérer la programmation pluriannuelle des investissements prévus initialement au contrat et inciter le délégataire à différer les démarches de suivi qualité, les actions environnementales et les actions de marketing nécessaires au développement économique. Cependant, des investissements portés directement par la CIREST, tels que la mise à disposition de bus et la prise en charge du système de gestion de la billetterie ont pu, selon l'EPCI, atténuer la dégradation de l'équilibre économique de la DSP.

La maîtrise des charges, vertueuse par principe, est cependant susceptible de se faire au détriment de la qualité de service ou de sa sécurité juridique. Invitée par la chambre à considérer avec discernement ces réductions de dépenses en appréciant leurs conséquences dans la durée et à éviter de réaffecter des crédits en cours d'exercice sur des lignes budgétaires ayant fait l'objet de coupes excessives, au risque d'entraîner pour le délégataire comme pour le délégant un suivi de gestion chaotique, la CIREST s'est engagée à prendre en compte cette considération lors de l'évaluation de l'équilibre du prochain contrat de DSP qui interviendra au 1^{er} semestre 2022.

1.2.2 Un transfert des compétences de gestion de l'eau et de l'assainissement dérogeant au principe de neutralité financière.

Les transferts de charges concernant l'eau potable et l'assainissement ont été intégrés en 2020 au sein de budgets annexes. La CIREST a dérogé au principe de neutralité des transferts de compétences concernant les budgets de l'eau potable des communes, par avenant du 23 décembre 2020 au protocole de transfert des compétences signé le 30 janvier 2020¹³. La CIREST et les communes ont décidé, en cas d'excédent constaté au compte administratif 2019 du budget de l'eau potable, que celui-ci ne serait transféré au budget annexe de la CIREST qu'à hauteur de 50 % de son montant, le solde étant conservé au sein du budget principal de la commune.

Cette décision, motivée par le contexte économique engendré par la crise sanitaire pesant sur les finances communales, prive le budget de l'eau potable de la CIREST d'une partie de ses capacités futures d'investissement à hauteur de 4,17 M€ alors que les besoins liés à la rénovation du réseau d'eau potable se chiffrent à 54 M€ entre 2021 et 2023 selon la programmation des investissements. L'utilisateur se verra contraint de payer une seconde fois le financement d'équipements non réalisés, alors que ces budgets sont pour la plupart

¹³ Délibération n° 2019-C209 du 18 décembre 2019.

excédentaires, dès lors que ces produits laissés au bénéfice des communes seront orientés vers d'autres finalités.

Par ailleurs, le relèvement du niveau des charges exceptionnelles du budget principal de la CIREST en 2020 est imputable à une subvention exceptionnelle de 716 050 € aux budgets annexes du service public de l'assainissement collectif et non collectif gérés en régie. Cette subvention constitue une exception au principe selon lequel les budgets des services publics industriels et commerciaux (SPIC) doivent s'équilibrer sans l'apport de subventions issues du budget principal. De telles subventions sont permises dans les conditions fixées à l'article L. 2224-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui prévoit les cas dans lesquelles les communes et leurs groupements peuvent prendre en charges dans leur budget propre des dépenses au titre des SPIC.

Considérant que la suppression de toute prise en charge par le budget de la CIREST aura pour conséquence une hausse excessive des tarifs, le versement de cette subvention aux budgets de l'assainissement collectif¹⁴ et non collectif¹⁵ gérés en régie, qui découle du transfert des régies des communes de Sainte-Rose et de la Plaine des Palmistes, se justifie par l'impossibilité d'équilibrer la section d'exploitation ou de financer la section d'investissement compte tenu du niveau des tarifs pratiqués ou d'investissements non réalisés préalablement aux transferts.

Ainsi, le budget de l'assainissement non collectif présente un déficit d'exploitation de 273 902 € au compte administratif 2020, soit 47 % de la prévision de la section d'exploitation de 577 217 €, après inscription d'une subvention de 153 046 € du budget principal.

Par ailleurs, une charge d'emprunt pèse sur le budget de l'assainissement collectif du fait d'investissements réalisés préalablement au transfert de la compétence. Au budget primitif 2020, l'annuité de la dette de 383 363 € représente 29 % du montant total de ce budget, soit 1 316 851 €, alors que les recettes d'exploitation se montent à 40 386 €, soit 10,5 % de l'annuité, et qu'il n'est pas inscrit de recettes d'investissement. Dès lors, ce budget a nécessité le versement d'une subvention du budget principal à hauteur de 563 004 €.

1.2.3 L'évolution de la contribution aux charges du SYDNE

Les charges du chapitre 65 « Autres charges de gestion courante » sont en croissance de 4,2 % en moyenne entre 2016 et 2020. Cette évolution est portée en premier lieu par le poids des participations au syndicat mixte de traitement des déchets (SYDNE) auquel appartient la CIREST depuis 2015, qui représente environ 80 % des charges de gestion courante, et subit une hausse annuelle moyenne de 4 % au cours de la période.

Lors de sa création, fin 2014, le financement du SYDNE était basé sur des contributions financières versées par la CIREST et la CINOR calculées en fonction du poids respectif des tonnages de déchets collectés sur le territoire de chaque EPCI. Depuis février 2016, leur détermination est fondée sur l'application combinée de critères de tonnages de déchets collectés, de population et de base foncière.

Le choix de pondérer les participations de la CIREST et de la CINOR en introduisant des critères de capacité contributive assis sur la valeur comparée des bases foncières a permis

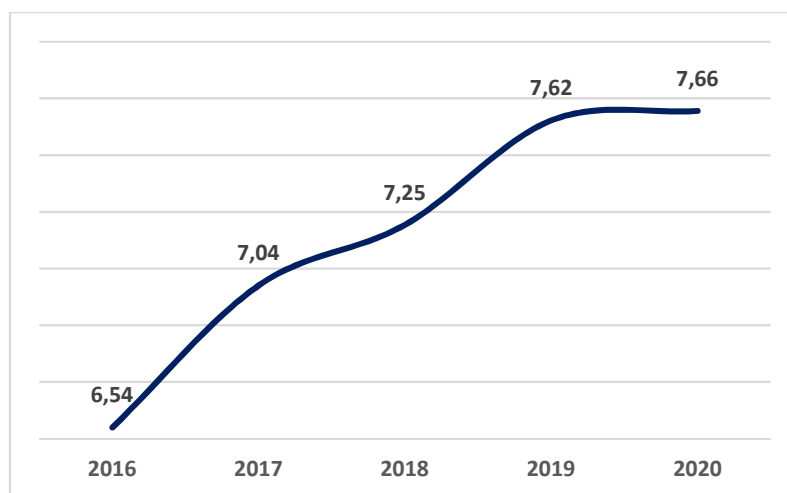
¹⁴ Délibérations n° 2020-C010 du 3 février 2020 et n° 2019-C189 du 18 décembre 2019.

¹⁵ Délibération n° 2020-C011 du 3 février 2020 et n° 2019-C190 du 18 décembre 2019.

à la CIREST de limiter l'augmentation de sa participation au syndicat de 0,5 M€ en moyenne par an, malgré une évolution moins favorable de son volume de déchets traités par le SYDNE, comparé à celui de la CINOR.

Au cours de la période 2016-2020, la contribution de l'EPCI au SYDNE est en progression annuelle moyenne de 4 %, reflétant l'évolution des charges de fonctionnement du syndicat (graphique n° 3). Malgré l'effet modérateur apporté par la pondération des critères de répartition des contributions entre la CINOR et la CIREST, la participation de la CIREST a évolué au même rythme que les charges du SYDNE, en croissance de 4 % en moyenne par an.

Graphique n° 3 : Évolution de la contribution annuelle au SYDNE (en M€)



Source : CRC d'après les mandats liquidés et retraités des rattachements à l'exercice 2019 et 2020 en faveur du SYDNE produits par la CIREST de 2016 à 2020

Au-delà de la question des capacités contributives des EPCI aux charges du SYDNE, qui relève d'un choix politique, l'incitation à la réduction, au recyclage et à la valorisation des déchets, objectifs majeurs fixés par loi, pourrait conduire les membres du syndicat à intégrer dans les modalités de calcul des critères liés à la performance environnementale. Selon la chambre, la prise en compte de paramètres qualitatifs, tels que le ratio de quantité de déchets produits par habitant, les taux de refus, de valorisation ou d'enfouissement, pourrait davantage favoriser une amélioration du tri et de la valorisation des déchets et constituer un levier supplémentaire pour atteindre les objectifs réglementaires.

Aussi, la chambre recommande à la CIREST, en lien avec la CINOR et le SYDNE, de faire évoluer la méthode de détermination des contributions financières à ce dernier en intégrant des paramètres qualitatifs favorisant la performance environnementale d'ici la fin de l'année 2023.

2 LA GESTION DES DÉCHETS, UN ENJEU D'AVENIR MAJEUR

La CIREST exerce la compétence obligatoire de gestion des déchets ménagers et assimilés (DMA). Cependant, elle a transféré en 2015 le traitement des déchets ménagers et assimilés au syndicat mixte de traitement du nord et de l'est (SYDNE), simultanément à la CINOR qui exerce cette compétence sur le territoire des communes de Saint-Denis, Sainte-Marie et Sainte-Suzanne. Dès lors, l'EPCI n'exploite plus d'équipements de traitement.

La compétence de collecte et de prévention de la CIREST est ainsi recentrée sur les missions de prévention et la sensibilisation des usagers à une bonne gestion de leurs déchets, la gestion des déchetteries, la pré-collecte et la collecte des déchets ménagers et assimilés, l'enlèvement des encombrants et déchets verts en porte à porte ainsi que des véhicules hors d'usage (VHU). L'exercice de ces missions repose sur une gestion sous forme de contrats de prestations externalisées, prépondérante, et d'exploitation réalisée en régie.

À l'instar d'autres directions de la CIREST, la direction de l'environnement s'est structurée et renforcée entre 2016 et 2020, avec pour corollaire une augmentation de la masse salariale et des effectifs encadrants (annexe n° 3). Pour une croissance moyenne annuelle des effectifs de 4,9 %, celle de la masse salariale a été de 5,5 % au cours de la période.

En tenant compte des personnels non permanents comme les emplois aidés et les agents en service civique de courte durée, l'effectif du service environnement s'est accru de 9 agents entre 2016 et 2020, passant de 57 à 66 agents¹⁶. La masse salariale évaluée à 1,9 M€ en 2016 représente 2,3 M€ en 2020. Les secteurs qui se sont étoffés sont ceux des déchetteries, en totalité gérées en régie et de la prévention, dont la brigade de l'environnement mise en place en 2019 (annexe n° 3).

Cette évolution est à mettre en relation avec les évolutions des modalités de gestion des déchets ménagers. Elle apparait cohérente avec la baisse de fréquence de collecte en porte à porte et la hausse des tonnages collectés en déchetterie, ainsi que la nécessité de renforcer la prévention et la communication en faveur du tri sélectif et la lutte contre les dépôts sauvages.

Au regard des objectifs fixés par la loi¹⁷ en matière de réduction à la source des déchets collectés, la CIREST n'a pas atteint le seuil déterminé par le texte, d'une baisse de 10 % des tonnages collectés entre 2010 et 2020, puisqu'avec 616 kg par habitant en 2020 contre 665 kg par habitant en 2016, le recul n'est que de 7,4 %.

En outre, la baisse la plus importante a eu lieu entre 2010 et 2015 puisque depuis 2016, les volumes collectés exprimés en kg par habitant stagnent. La progression moyenne annuelle est de 0,2 % au cours de cette période, avec des variations à la hausse et à la baisse selon les années (annexe n° 4).

Ce constat doit être relativisé. Avec un niveau de 616 kg par habitant en 2019, la CIREST se situe à un volume inférieur à celui de la CINOR. Si la progression de la CINOR entre 2010 et 2020 a permis d'atteindre les objectifs fixés par la loi, cet EPCI affiche en 2020 un volume de 632 kg par habitant. La proportion de foyers de la CIREST résidant en milieu

¹⁶ L'effectif comptabilisé par la CIREST au 31 décembre auxquels ont été ajoutés les agents en contrats aidés et en service civique présents en cours d'année peuvent différer de l'effectif moyen payé dans une année.

¹⁷ Loi pour la transition énergétique et la croissance verte du 17 août 2015 (LTECV).

rural explique en partie un volume de déchets produit par habitant initialement plus faible, du fait de mode de consommation différent de l'habitat urbain.

Par ailleurs, le volume de déchets produits par habitant prend en compte les déchets verts qui bien que considérés comme des déchets ménagers ne sont pas, pour la plupart, produits par les habitants. Ils sont également soumis à des aléas climatiques, notamment cycloniques qui peuvent engendrer des variations importantes, comme cela apparaît en 2018.

Enfin, si cet indicateur évolue globalement faiblement, la baisse du volume d'ordures ménagères résiduelles de 0,7 % annuelle qui constituent la part prépondérante des DMA est plus accentuée entre 2016 et 2020, que la moyenne des autres déchets.

Dans la conduite des différentes missions liées au service public de prévention et de gestion des déchets (SPPGD), la CIREST a recherché à optimiser les opérations en amont de collecte, pré-collecte et apport volontaire et réduire les coûts des collectes en porte à porte avec des résultats contrastés selon le type de déchets collectés.

2.1 Une recherche d'efficience en matière de collecte

L'ensemble des coûts rapportés à la tonne pour les différents types de collecte est à la baisse au cours de la période 2016-2020, résultat des démarches d'optimisation poursuivies par la CIREST, notamment à travers les cahiers des charges des prestataires. Cette évolution est encourageante particulièrement dans le secteur de l'apport volontaire et des déchetteries. Les particularités propres au territoire de l'île conduisent cependant à des coûts de service plus élevés qu'en métropole, concernant la collecte sélective en porte à porte, et les collectes de déchets verts et d'encombrants.

2.1.1 La pré-collecte et l'apport volontaire : des résultats positifs à conforter

La pré-collecte recouvre principalement la gestion des contenants qui constitue un enjeu à part entière puisque la CIREST fournit les bacs poubelles gris et les bacs de collecte sélective aux habitants et aux professionnels producteurs de déchets assimilés aux déchets ménagers. Elle doit dès lors en assurer la maintenance, le remplacement et le suivi en lien avec le développement de l'habitat sur le territoire. Ces missions relèvent d'un marché public.

L'année 2016 a été marquée par la mise en place d'une régie bacs poubelles en interne entre mars et juillet à la suite de la défaillance du prestataire. La gestion en régie a nécessité des acquisitions expliquant les montants d'investissement importants concernant les bacs gris (tableau n° 5).

Tableau n° 5 : Évolution des coûts d'investissement et de gestion des bacs de collecte d'OMR et de collecte sélective

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
<i>Coût total de gestion des bacs (en €)</i>	855 968	477 063	449 340	427 917	446 595	-15,0 %
<i>Tonnages collectés</i>	38 549	37 423	36 655	37 584	37 931	-0,4 %
<i>Coût à la tonne de gestion des bacs</i>	22	13	12	11	12	-14,7 %

Source : CRC d'après les rapports du SPPGD 2016 à 2020

Le coût à la tonne de gestion des bacs est en léger recul au cours de la période. En excluant l'année 2016, cette baisse s'établit à - 2,6 % entre 2017 et 2020. Avec un coût de 13 € par tonne en 2017, la CIREST se situe au-dessus du niveau médian du coût de pré-collecte en France métropolitaine¹⁸, évalué à 9 € en 2016. Une optimisation des volumes installés pourrait être recherchée au regard des tonnages collectés et de la fréquence de collecte, afin de rapprocher le coût de gestion à la tonne des moyennes nationales. À titre indicatif, il est évalué à 8 € par tonne à la CINOR.

Concernant les bornes d'apport volontaire de verre, l'EPCI affiche une optimisation des volumes installés puisque le tonnage par borne en service est en croissance de 9,3 % en moyenne annuelle, malgré une baisse du nombre de contenants installés de 1,9 % par an. En outre, la hausse du volume collecté par habitant de 6,9 % par an traduit une amélioration des habitudes de tri et d'apport volontaire du verre au sein de la population.

Si l'on totalise l'ensemble des matériaux recyclables collectés, dont le verre, au moyen des bornes d'apport volontaire, la CIREST présente également une efficacité accrue des opérations de collecte de ces contenants, gérées par voie de marchés publics. Le coût annuel en euro par tonne est en recul de 6,2 % par an entre 2016 et 2020 (tableau n° 6).

Tableau n° 6 : Évolution du coût à la tonne des recyclables (dont verre) collectés en borne d'apport volontaire

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
<i>Tonnages collectés en BAV</i>	1 052	1 122	1 275	1 186	1 377	7 %
<i>Coût des prestations de vidage (en €)</i>	267 203	284 405	349 454	308 752	271 216	0,37 %
<i>Coût annuel en € / tonne</i>	254	253	274	260	197	-6,2 %

Source : CRC d'après les rapports du SPPGD 2016 à 2020

Cette amélioration repose sur l'augmentation des tonnages collectés, en augmentation de 6,7 % par an, traduisant comme pour le verre une meilleure appropriation du tri par les habitants. Le coût des prestations est maîtrisé au cours de la période 2016-2020, avec un recul sensible depuis 2018.

¹⁸ Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets. ADEME. Année 2016.

La CIREST exploite en 2020 un réseau de sept déchetteries gérées en régie. Le maillage du territoire a progressé et représente désormais un équipement pour 18 000 habitants, ratio équivalent à celui de la CINOR alors que le ratio observé en métropole est d'une déchetterie pour 15 000 habitants. Les communes de Saint-Benoit et Saint-André comptent cependant une déchetterie pour 37 274 et 28 374 habitants alors que celle de Sainte-Rose est desservie par une déchetterie pour 6 296 habitants (annexe n° 5).

Le territoire des deux communes les plus peuplées de la CIREST mériterait la construction de déchetteries supplémentaires, notamment à Saint-Benoit dont la superficie représente 31 % de celle du territoire de l'EPCI. L'étendue de la zone de « chalandise » de la déchetterie de Saint-Benoit située à Sainte-Anne, proche de Sainte-Rose, oblige ainsi les usagers de la commune à parcourir une distance importante pour déposer leurs déchets recyclables. Cette contrainte peut être dissuasive et limiter les performances de collecte de la CIREST.

Malgré la difficulté à disposer d'emprises foncières pour l'implantation de ce type d'équipement dans les secteurs permettant une desserte optimale, la CIREST a lancé en 2020 les études de faisabilité pour la réalisation d'une déchetterie-ressourcerie dans le quartier de la Cressonnière sur le territoire de la commune de Saint-André.

L'accroissement de 9,8 % par an du nombre d'usagers des déchetteries atteste de l'intérêt de ces équipements, de même que la hausse constante des tonnages collectés, supérieurs à ceux de la collecte sélective en porte à porte (tableau n° 7).

Tableau n° 7 : Évolution des données physiques de fréquentation des déchetteries

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
<i>Tonnages des déchetteries</i>	13 815	14 970	15 770	17 833	18 203	7,1 %
<i>Nombre d'usagers</i>	67 210	78 507	82 440	106 970	97 621	9,8 %
<i>dont particuliers</i>	63 713	75 376	79 534	102 185	92 735	9,8 %
<i>dont professionnels</i>	3 497	3 131	2 906	4 785	4 886	8,7 %
<i>Nb rotations</i>	5 440	6237	6537	7278	7379	7,9 %

Source : CRC d'après les rapports du SPPGD 2016-2019

La hausse des tonnages collectés se traduit également dans les volumes de déchets recyclables réintroduits dans les filières REP (Responsabilité élargie du producteur) qui permettent de recycler ou de détourner de l'enfouissement certains types de déchets. La collecte de ces déchets, principalement les huiles, batteries, textiles, déchets des équipements électriques et électroniques, s'est accrue de plus de 7 % par an depuis 2016 (annexe n° 5).

La situation, issue de la crise sanitaire s'est cependant dégradée depuis janvier 2021 concernant la filière des piles et des batteries. Ces déchets dangereux ne trouvent actuellement plus d'exutoire par voie de transport maritime conduisant à une saturation des déchetteries constatée sur l'ensemble de l'île avec le stockage d'un volume important de batteries usagées sur les sites. En l'absence de solution, les agents des déchetteries sont obligés actuellement de refuser aux usagers l'apport des piles et des batteries.

L'évacuation des caissons de déchetterie est confiée à l'entreprise CITEVA dans le cadre d'un marché public depuis 2016. Le renouvellement de ce marché pour une durée de huit ans a permis à la CIREST de réduire de plus de 0,3 M€ les coûts de cette prestation entre 2016 et 2017, avec un coût à la tonne passé de 57 € à 33 € au cours de cette période.

La réduction du coût s'est accompagnée d'une baisse de la qualité de la prestation, l'entreprise en charge de l'enlèvement des caissons de déchetterie ne répondant pas suffisamment aux exigences de réactivité concernant l'évacuation des contenants¹⁹. Ce problème a pour conséquence la saturation de certaines déchetteries, faute d'enlèvement des contenants, et l'obligation de refouler des usagers à certaines périodes.

En dépit de l'application des pénalités prévues au marché d'un total de 84 250 € en cinq ans, dont la récurrence s'est accentuée ces deux dernières années, aucune amélioration durable de la qualité des prestations n'a été constatée. Des échanges de courriers au mois de décembre 2021 attestent d'une relation contractuelle dégradée entre les deux parties.

L'entreprise CITEVA, si elle ne conteste pas les pénalités appliquées, fait état, pour sa part, d'un défaut d'entretien des sites et de certains caissons de déchetteries par la CIREST entraînant des difficultés dans l'exécution du marché et conduisant l'entreprise à envisager une résiliation amiable du contrat²⁰. Cependant, les éléments produits par la société s'appuient sur des constats et des échanges datant de 2017²¹, auxquels l'EPCI a déjà répondu, alors que les manquements évoqués par la CIREST et dont il est fait état précédemment ont donné lieu à des courriels et courriers répétés depuis 2019. Au regard de ces éléments, la CIREST serait également fondée, selon la chambre, à envisager une résiliation anticipée du marché.

Par ailleurs, la chambre invite l'établissement à évaluer, en amont de l'élaboration de ses cahiers de charges, une durée pertinente de ses marchés de prestation de service. S'il apparaît nécessaire de prévoir une durée suffisante pour permettre une concurrence saine entre les entreprises prenant en compte les nécessités d'investir et d'amortir des matériels et véhicules coûteux, une durée de huit ans peut sembler excessive et de nature à limiter les marges de manœuvre de l'EPCI en cas de difficultés dans l'exécution des prestations.

2.1.2 La diversité des enjeux et des coûts des collectes en porte à porte

Au cours de la période 2016-2020, les tonnages collectés en porte à porte sont globalement en légère baisse de 0,4 % (tableau n° 8). La tendance observée jusque en 2018 avec presque 2 000 tonnes en moins par rapport à 2016 ne s'est pas confirmée, puisque la remontée des volumes collectés depuis aboutit à un tonnage à peine inférieur en 2020 à ce qu'il était en 2016. Cet essoufflement touche aussi bien la collecte des ordures ménagères résiduelles (OMR) que les déchets ménagers recyclables en collecte sélective.

Alors que depuis 2018 les volumes d'OMR collectés remontent, ceux des déchets issus du tri sélectif diminuent, ce qui indique que la sensibilisation des habitants au geste de tri

¹⁹ Courriers de la CIREST du 5 décembre 2019, 20 septembre 2020, 10 mars 2021, du 21 mai 2021, 28 juin 2021, 17 août 2021, 30 août 2021.

²⁰ Courrier à l'attention du président de la CIREST du 19 décembre 2021.

²¹ Courriels du 11 mai, 11 octobre, 6 décembre 2017, audit du 19 juin 2017 et courrier de la CIREST du 9 août 2017.

nécessite d'être renforcée. Le taux de captage qui correspond à la part des déchets recyclables dans le total des déchets ménagers collectés en porte à porte est en recul depuis 2018, après une amélioration de 8,4 % à 10,3 % entre 2016 et 2018.

Tableau n° 8 : Évolution des données physiques et financières concernant la collecte en porte à porte des OMR et déchets recyclables

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
Tonnage OMR	35 311	33 726	32 878	33 962	34 499	-0,6 %
Tonnage collecte sélective	3 238	3 697	3 777	3 622	3 432	1,5 %
Tonnages collectés en porte à porte	38 549	37 423	36 655	37 584	37 931	-0,4 %
Taux de captage	8,40 %	9,88 %	10,30 %	9,64 %	9,05 %	1,9 %
Coût de la collecte OMR en €	4 318 641	3 204 887	3 158 675	3 175 968	3 218 440	-7,1 %
Coût de la collecte sélective* en €	1 511 626	1 378 645	1 425 562	1 438 124	1 443 284	-1,1 %
Coût Collecte en porte à porte en €	5 830 267	4 583 532	4 584 237	4 614 092	4 661 723	-5,4 %
Coûts collecte sélective / tonne en €	467	373	377	397	421	-2,6 %
Coût OMR / Tonne en €	122	95	96	94	93	-6,5 %

* Dont actions de sensibilisation uniquement en 2016

Source : CRC d'après les rapports du SPPGD de 2016 à 2020

Le volume des refus de tri est en augmentation de 17,1 % en moyenne par an entre 2016 et 2020, ce qui conduit à constater que les tonnages d'OMR additionnés aux refus de tri sont au même niveau en 2020 qu'en 2016, avec respectivement un volume de 36 212 tonnes et 36 223 tonnes.

La direction de l'environnement réagit à cette évolution notamment vis-à-vis des prestataires de collecte de façon plus accusée depuis 2020. L'EPCI précise en effet, dans son rapport du SPPGD de 2020, que la mise en place d'actions de terrain et de sensibilisation en vue de réduire les erreurs de tri des usagers a constitué un objectif marquant l'année. Celui-ci s'est traduit par des actions d'accompagnement des agents de la CIREST sur le terrain, ainsi que de la formation des équipes de collecte du prestataire au tri sélectif en 2020 et 2021.

Les entreprises ont en effet l'obligation d'opérer un contrôle visuel sur la qualité des déchets déposés dans le bac de collecte sélective. En cas de qualité impropre au tri lié au dépôt d'OMR dans le bac, les agents de collecte doivent scotcher ce bac et indiquer à son propriétaire les motifs de non ramassage, afin de sensibiliser ce dernier à l'importance du tri sélectif. Les équipes de contrôleurs de la CIREST opèrent des suivis de collecte afin de vérifier que les ripeurs s'acquittent de ce contrôle qualité. Le constat de manquements répétés a abouti en août 2021 à l'application de pénalités conformément à l'article 5-7 du CCAP du marché de collecte, à la suite desquelles l'entreprise Nicollin déclare avoir accentué le travail de sensibilisation de ses équipes de collecte au contrôle des bacs.

Au regard de ces décisions récentes, la chambre note que la réponse à la dégradation de la qualité du tri observée depuis 2018, potentiellement due à une mise en œuvre des contrôles insuffisamment rigoureuse, peut apparaître tardive.

En 2017, la CIREST a décidé de passer d'une fréquence de collecte des OMR de deux jours par semaine à un seul. Cette organisation a permis d'obtenir une économie de plus de

1 M€ dans le cadre du nouveau marché de collecte passé pour la période 2017-2023. Le coût de la collecte connaît ainsi une diminution de 5,4 % entre 2016 et 2020, contribuant ainsi de façon significative à la maîtrise des charges à caractère général de la CIREST. Les actions de sensibilisation ont été réorganisées en régie favorisant également la baisse du coût des prestations de collecte.

Avec un coût moyen à la tonne évalué, selon les données fournies, à 122 €, la collecte des OMR à la CIREST se situe dans la fourchette moyenne des coûts de collecte au niveau national, évaluée par l'ADEME entre 67 € et 153 €²² pour 80 % des collectivités, la médiane se situant à 97 € en 2016. Dans la mesure où, avec la réduction de fréquence de ramassage en porte à porte, les coûts de collecte de OMR ont baissé depuis pour s'établir à 93 € la tonne en 2020, la CIREST est proche du coût médian.

La collecte sélective pèse en moyenne 45 % environ des coûts de la collecte des OMR en 2020 pour 1/10^{ème} des tonnages collectés, en lien avec une fréquence de ramassage deux fois moindre mais des coûts fixes importants ainsi que des charges de communication et de sensibilisation des habitants intégrées au marché, quelles que soient les quantités collectées. Le coût technique est ainsi élevé, proche de 373 € la tonne en 2016, comparativement à la fourchette nationale de 111 € à 289 € la tonne pour 80 % des collectivités. Ce montant s'explique par le niveau encore faible des tonnages collectés au regard des moyens importants alloués par l'établissement à ce type de collecte.

L'ADEME précise que la dispersion des coûts par collectivité résulte de conditions géographiques et de modalités de collecte peu comparables. La typologie de l'habitat est selon l'ADEME le premier facteur d'impact sur les coûts, les milieux urbains présentant les coûts les plus élevés, avec des fréquences de collecte plus nombreuses qu'en secteur rural. Les coûts de collecte observés pour la CIREST semblent confirmer cette analyse, malgré les surcoûts engendrés par une topographie particulière à La Réunion, marquée par des reliefs accidentés.

La CIREST collecte les encombrants en porte à porte une fois par mois. Selon les données de l'ADEME, 68 % des collectivités qui ont mis en place une collecte des encombrants²³ organisent ce ramassage moins de cinq fois par an, ce qui place la CIREST parmi la minorité de collectivités mettant en œuvre une fréquence élevée. En croissance de 2016 à 2018, les tonnages d'encombrants collectés sont en recul depuis. Sur l'étendue de la période cette évolution correspond à une baisse moyenne de 3,6 % par an (tableau n° 9).

Tableau n° 9 : Évolution des tonnages et des coûts de collecte des déchets encombrants en porte à porte

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
Tonnage	4 868	4 997	5 266	4 373	4 205	-3,6 %
Charges en €	1 482 053	1 144 172	1 183 800	1 171 963	1 175 396	-5,6 %
Tonnage enc. / hab.	38,53	39,48	41,54	34,40	33,08	0,2 %
Coût à la tonne en €	304	229	225	268	280	-3,7 %

Source : CRC d'après les rapports du SPPGD de 2016 à 2020

²² Référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets. *Ibid.*

²³ C'est le cas pour 78 % des collectivités en milieu urbain.

Cependant, avec 39 kg par habitant, le volume des encombrants collectés reste plus de six fois supérieur à celui constaté sur le territoire métropolitain, dont le ratio médian est de 6 kg par habitant en milieu urbain. À titre de comparaison, en 2016, la CINOR présente un ratio de 24 kg par habitant, qui tend à s'accroître depuis. La réduction des quantités collectées au cours de la période 2018-2020 constitue donc un point encourageant, d'autant que les volumes collectés en déchetterie sont en augmentation annuelle de 16,3 % entre 2016 et 2020 et représentent désormais plus de 40 % du total de ces déchets. Cela traduit une appropriation de ces équipements par les habitants avec un potentiel de recyclage accru de ces déchets.

Avec une baisse corrélative des charges de collecte, le coût à la tonne est en retrait de 3,7 % en moyenne par an entre 2016 et 2020. Malgré un mode de collecte en principe plus coûteux compte tenu d'une fréquence plus élevée que la majorité des collectivités métropolitaines, le coût complet²⁴ de 304 € la tonne évalué à la CIREST se situe en dessous du coût médian de 349 € observé en 2016 en métropole.

Les déchets verts sont collectés en porte-à-porte, en apport volontaire en déchetterie et dans les caissons à disposition sur le domaine public. Ces déchets sont ramassés selon une fréquence d'une collecte par mois. La collecte en porte à porte représente en moyenne 71 % du total des volumes collectés. Entre 2016 et 2020, le volume de déchets verts collectés en porte à porte est en recul de 2,4 % en moyenne par an (tableau n° 10).

Tableau n° 10 : Évolution des tonnages et des coûts de collecte des déchets verts en porte à porte

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
Tonnage	12 804	12 624	13 092	10 280	11 617	-2,4 %
Charges en €	1 221 858	1 580 631	1 630 271	1 607 259	1 654 106	7,9 %
Tonnage par hab.	101,35	99,74	103,27	80,86	91,38	-2,6 %
Coût à la tonne en €	95	125	125	156	142	10,5 %

Source : CRC d'après les rapports du SPPGD de 2016 à 2020

La production de déchets verts est fortement liée aux conditions climatiques et aux particularités du climat tropical, avec des volumes élevés à la base et des hausses importantes lors des années cycloniques, telles qu'en 2018²⁵. Sur le territoire métropolitain, la collecte de déchets verts représente en milieu mixte urbain 64 kg par an et par habitant en 2016, alors que ce ratio est de 95 kg par an et par habitant pour la CIREST, représentatif des caractéristiques des départements et régions d'outre-mer.

En lien avec la baisse moyenne des quantités collectées, le coût de la collecte en porte à porte à la tonne est en recul au cours de la période de 2,6 % par an en moyenne. Le coût complet

²⁴ Coût complet : coût incluant les charges techniques de collecte et les charges indirectes de structure et de communication, et le traitement.

²⁵ L'année 2018 a connu une augmentation de 1 261 tonnes par rapport à la moyenne des autres années, soit environ de 11 %

comprenant le traitement, soit 147 € par tonne, reste cependant de 26 % plus élevé qu'en métropole en 2016²⁶, compte tenu des spécificités insulaires.

2.2 La prévention : un levier essentiel de la qualité du service

2.2.1 Un dispositif suivi de planification de la prévention

Approuvé en conseil communautaire en juin 2018, la CIREST a lancé l'élaboration de son programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA) en respectant le contenu et les modalités précisés dans le décret du 10 juin 2015. La commission consultative d'élaboration et de suivi (CCES) prévue par ce texte s'est réunie pour la première fois le 29 octobre 2018.

Dans le cadre de l'élaboration du PLPDMA, la CIREST a organisé en 2019 quatre ateliers de concertation afin de construire avec les acteurs du territoire le futur programme d'actions qui ont accueilli entre 15 et 30 participants, et ont permis de recueillir des propositions d'actions, hiérarchisées au moyen d'un vote. À la suite du changement de mandature, la CIREST a renouvelé en juillet 2020 la composition de la CCES. Cette instance s'est réunie en décembre 2020 pour émettre un avis sur le diagnostic du territoire et le plan d'actions proposé suite aux ateliers de concertation.

Le projet de PLPDMA encore en vigueur compte 13 actions articulées autour de 4 axes stratégiques : développer l'exemplarité des services publics, informer et sensibiliser, lutter contre le gaspillage alimentaire, faciliter la gestion de proximité des biodéchets et encourager l'allongement de la durée de vie des objets.

Ces axes se déclinent en actions caractérisées par leur hétérogénéité, tant du point de vue de leur portée que des publics visés. Les bilans d'activité du service montrent que les actions visant à transformer les pratiques individuelles des habitants ou des professionnels sont les plus difficiles à mettre en œuvre et s'inscrivent dans des durées longues.

Ainsi, la promotion des achats écoresponsables, la dématérialisation des documents, l'utilisation des couches lavables dans les crèches ou la réduction des biodéchets chez les professionnels se heurtent aux difficultés économiques et aux pratiques individuelles chez les publics ciblés. En revanche, les actions en milieu scolaire ou portées par des acteurs publics et associatifs comme le développement des circuits de réemploi ou la création de ressourceries débouchent sur des résultats plus concrets au cours de la période 2016-2019.

Le plan qui doit faire l'objet d'une évaluation tous les six ans, selon le décret du 10 juin 2015, a été révisé pour la période 2021-2026. Le projet de nouveau plan fixe désormais un objectif de réduction des déchets ménagers et assimilés de 12,4 % en kg/habitant en 2026 par rapport à 2010 pour tendre vers l'objectif national de la loi anti-gaspillage et économie circulaire du 10 février 2020 qui formalise un objectif de réduction de 15 % entre 2010 et 2030.

²⁶ Le cout complet médian est de 116 € par tonne en 2016 en métropole. Référentiel national des couts du service public de prévention et de gestion des déchets. ADEME. Année 2016.

Le projet de PLPDMA soumis à l'avis du public au cours de l'année 2021 devrait être présenté et arrêté en conseil communautaire en décembre 2021.

En mars 2020, la CIREST a lancé une étude de préfiguration en vue de signer un contrat d'objectif déchets outre-Mer (CODOM) avec l'ADEME. D'une durée de trois ans, le CODOM consiste à mettre en œuvre un plan d'actions visant à optimiser le service public de prévention et de gestion des déchets. L'aide financière de l'ADEME s'élève à 490 000 € maximum sur les trois ans, une partie étant conditionnée à l'atteinte des objectifs fixés par la CIREST. Ce contrat a été signé à la fin de l'année 2021.

Ce dispositif ne se substitue pas au PLPDMA, même s'il présente des caractéristiques similaires telles que la planification d'actions de préventions autour d'axes stratégiques. S'il a pour principal avantage de fournir des moyens financiers et humains à l'EPCI, le CODOM constitue un dispositif supplémentaire de conduite de projets avec sa propre structure de pilotage, mobilisant du temps notamment d'encadrement et de conception.

Avec la superposition de ces dispositifs de contractualisation et de planification, les objectifs de prévention apparaissent, selon la chambre, moins lisibles. L'hétérogénéité des actions présentées sous forme de liste, sans hiérarchisation des priorités en fonction de leur portée et de leur impact quantitatif sur la réduction des déchets, avec la dispersion des moyens financiers et humains qu'elle entraîne, peut apparaître comme une limite à la performance de la politique de prévention, par nature déjà difficile à évaluer et quantifier.

2.2.2 Une politique de prévention active malgré l'abandon du levier fiscal

La CIREST, malgré les difficultés à obtenir des résultats quantifiables exprimant des changements de pratique chez les habitants et les professionnels, fait état annuellement pour chaque action du PLPDMA, de démarches visant à suivre les objectifs du plan. La chambre constate que l'EPCI se conforme à une obligation de moyens au regard des objectifs qu'il se fixe. Les actions en lien avec des structures associatives de réemploi et de recyclage signataires de conventions se sont développées au cours de la période 2016-2020.

En 2016, la CIREST a signé un contrat d'objectifs sur trois ans avec l'association pour le développement des ressourceries, l'insertion et l'environnement (ADRIE) pour la gestion d'une ressourcerie intercommunale localisée dans la zone d'activité de Bras Fusil. Dans le cadre d'un atelier chantier d'insertion labellisé par la direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS), la structure a recruté 12 salariés en contrats d'insertion d'une durée d'un an. En 2019, la CIREST a renouvelé la convention avec la fixation d'un objectif annuel de volumes à traiter de 80 tonnes et un taux de récupération de 36 %, proche du niveau national pour cette activité. Si l'année 2020 a été marquée par des perturbations liées à la crise sanitaire, la croissance des tonnages récupérés et traités par la ressourcerie en 2016 et 2018 illustre l'intérêt de cette structure en termes de prévention et de réemploi des déchets.

La CIREST renouvelle chaque année des actions d'animation et sensibilisation retracées dans les rapports du SPPGD. Ces missions consistent pour la plupart en interventions en milieu scolaire, autour d'animations ou de jeux-concours, et d'opérations de sensibilisation dans les quartiers d'habitat collectif ou vers les particuliers. Elles sont pour la plupart axées sur la lutte contre le gaspillage, la promotion du compostage individuel ou collectif, la réduction des imprimés publicitaires dans les boîtes aux lettres et le geste de tri.

Si les moyens humains et financiers consacrés par la CIREST au volet prévention sont préservés entre 2016 et 2020, les ressources allouées à la communication et à la prévention restent plutôt stables (tableau n° 11), malgré quelques variations.

Tableau n° 11 : Moyens financiers consacrés à la communication et à la prévention

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
Communication	0,33	0,41	0,40	0,33	0,33	0,1 %
Prévention	0,28	0,24	0,31	0,27	0,35	4,9 %
Total en M€	0,62	0,65	0,70	0,60	0,68	2,4 %
Effectif dédié à la prévention dont brigade	20	21	22	20	22	2,4 %

Source : CRC d'après les matrices ComptaCoût de la CIREST de 2016 à 2020

La création de la brigade de l'environnement a conduit à effectif quasi constant la CIREST à redéployer les personnels du service prévention vers cette nouvelle unité, en restructurant le pôle prévention autour de trois services : un service information-sensibilisation, une coordination prévention déchet et la brigade de l'environnement. Les « ambassadeurs de l'environnement » du service information-sensibilisation ont en partie intégré la nouvelle brigade, puisque sur un effectif qui comptait neuf agents en contrats aidés en 2017, huit de ces agents bénéficiant désormais d'un CDD, sont répartis entre ces deux unités en 2021.

En 2020, la CIREST a décidé de porter l'effort sur la réduction des erreurs de tri des usagers, avec la mise en place d'actions de terrain. Impliquant les prestataires privés par le biais des d'informations remontées par les agents en charge de la collecte, le service a organisé des visites des « ambassadeurs de l'environnement » chez les habitants concernés pour leur expliquer les erreurs de tri qui avaient conduit au refus de collecte de leur poubelle jaune.

Au préalable, il a été nécessaire, à la suite des informations communiquées par le centre de tri du SYDNE sur l'augmentation forte des refus de tri, d'engager un travail en 2020 avec les prestataires de collecte pour former les ripeurs sur les consignes de tri et convenir d'un seuil de tolérance suivant le type d'erreurs et la quantité de déchets non conformes.

Selon la CIREST, cette démarche a eu pour conséquence de doubler le nombre de refus de bac. En 2020, 4 136 relevés d'adresse d'habitants concernés par une mauvaise application des consignes de tri ont été transmis par les collecteurs, contre 2 003 en 2019. Les « ambassadeurs de l'environnement » ont visité par la suite 1 153 foyers, soit un taux de présence de 36 % par rapport aux adresses trouvées. La chambre invite la CIREST à poursuivre ces actions ciblées de prévention qui touchent les pratiques quotidiennes des habitants.

La CIREST a commandé en 2018 une étude de faisabilité pour la mise en œuvre d'une tarification incitative. La synthèse de cette étude a été présentée aux membres du bureau communautaire en avril 2019²⁷.

²⁷ Synthèse de l'étude des cabinets CALIA Conseil et GIRUS. Etude de faisabilité pour la mise en œuvre d'une tarification incitative. Avril 2019.

TEOM, REOM, TEOMi : éclairage

Le produit de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) a pour objet de financer le service public de prévention et de gestion des déchets. Cette taxe est calculée en fonction de la valeur locative cadastrale du local concerné et son taux est voté annuellement par les collectivités territoriales. La majorité des collectivités ont recours à ce mode de financement. Son recouvrement est assuré par la direction régionale des finances publiques.

La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) constitue un autre mode de financement du service, moins utilisé par les collectivités territoriales. Le niveau de la redevance doit tenir compte du principe de proportionnalité. Sa tarification comporte donc une part proportionnelle au service rendu, qui peut être fonction du volume des déchets produits, de leur poids ou encore du nombre de personnes composant le foyer. Son recouvrement est assuré par la collectivité territoriale. La REOM confère au SPPGD un caractère industriel et commercial, ce qui nécessite par conséquent l'instauration d'un budget annexe dédié.

La TEOM incitative (TEOMi) qui est une déclinaison de la TEOM se compose d'une part fixe et d'une part variable. La part fixe est calculée dans les mêmes modalités que la TEOM. Le produit issu de la part variable, qui est fonction des quantités de déchets produits, doit être comprise entre 10 et 45 %.

La CIREST constate chaque année un déséquilibre structurel entre les charges du SPPGD et ses recettes, incluant la TEOM. La mise en œuvre d'une redevance d'enlèvement des ordures ménagères conférant au service un caractère industriel et commercial géré dans le cadre d'un budget annexe par principe équilibré par les seules recettes issues de l'exploitation, cette hypothèse de financement du service a été écarté au stade initial de l'étude.

L'étude montre que l'impact de l'instauration d'une TEOMi effective en 2022 pourrait conduire à une baisse de 12 % des déchets produits par habitant dans les cinq ans suivant sa mise en œuvre, contre une réduction de 7 % suivant l'évolution actuelle. En revanche, malgré l'impact positif sur les coûts du service de cette baisse, la hausse de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) appliquée au traitement, la baisse des aides de l'ADEME, la stabilisation des recettes issues des contrats avec les éco-organismes et les frais de gestion de la TEOMi conduisent à une remontée des coûts en 2025.

Si la TEOMi apparaît comme un moyen d'atteindre les objectifs de réduction des déchets à la source à l'horizon 2027, avec une augmentation corrélative des volumes de déchets recyclables collectés en porte à porte et en apport volontaire, l'étude ne fait pas ressortir un impact significatif sur les coûts du service. En revanche, selon les consultants, plus de la moitié des familles verraient leur taxe augmenter malgré l'application de frais de gestion réduits.

Au regard du risque d'accroître la pression fiscale, notamment pour les ménages modestes au regard de l'impact insuffisant sur les coûts du service, la CIREST n'a pas fait le choix de mener plus avant le projet de mise en place de la TEOMi.

La chambre constate qu'à la différence d'autres EPCI, tels que la CINOR ou la CASUD, la CIREST n'a pas souhaité tenter une expérimentation de la TEOMi sur un secteur limité, en faisant un essai « à blanc » sans facturation à l'utilisateur. Une telle démarche aurait le mérite d'éprouver les tendances présentées dans l'étude, notamment du point de vue de la réduction des déchets à la source. En faisant le choix, argumenté d'un seul point de vue théorique, de

préservé la capacité contributive des usagers, la CIREST se prive d'un levier de performance au service de la prévention des déchets reconnu comme efficace.

2.2.3 La brigade de l'environnement : un outil répressif complémentaire à celui de la prévention

La CIREST a créé une brigade intercommunale de l'environnement opérationnelle depuis mars 2019. Elle intervient dans le cadre du pouvoir de police pour faire respecter le règlement intercommunal de collecte des déchets ménagers et assimilés fixé par arrêté du 24 novembre 2016 et résorber les dépôts sauvages sur le territoire. Elle agit en complément des services de police municipale qui interviennent dans le cadre du pouvoir de police générale du maire en matière de salubrité publique. La brigade assure des patrouilles et des interventions à la demande de requérants et est amenée à agir en coopération avec la gendarmerie et la police nationale.

Suite au changement de mandature intervenu en 2020, la commune de Sainte-Rose n'a plus souhaité transférer le pouvoir de police spéciale du maire en matière de collecte des déchets ménagers à la CIREST, de sorte que depuis le mois de novembre 2020, la brigade n'intervient plus sur cette commune.

Fin 2020, la brigade de l'environnement de la CIREST était composée de cinq agents, dont quatre agents de surveillance de la voie publique (ASVP). La brigade ayant débuté ses missions en mars 2019, les chiffres concernant ses interventions sont peu comparables à ceux de 2020 marqués par des variations d'activités liées à la crise sanitaire avec des interruptions lors des périodes de confinement (tableau n° 12).

Les indicateurs illustrent cependant une sévérité accrue pour les atteintes les plus importantes à l'environnement justifiant des poursuites dans le cadre d'une transmission au procureur de la République. Par ailleurs, le relevé des différentes formes de sollicitations par les habitants, telles qu'appels du numéro vert, messages ou interpellations par le biais des agents de terrain, montre que les citoyens s'approprient ce service voué autant à la prévention qu'à la répression.

Tableau n° 12 : Bilan des interventions de la brigade de l'environnement

	2019	2020
Intervention avec ramassage et verbalisation électronique	474	293
Intervention avec ramassage et rappel à la réglementation	340	339
Nombre de procédure transmises au procureur	17	142
Interventions sans suite	145	189
Actions diverses (pose de panneau, bacs, vhu, bailleurs, patrouilles de nuit, écoles..)	125	306
Total des interventions	1 101	1 269
<i>dont sollicitation par les usagers</i>	<i>677</i>	<i>724</i>

Source : CRC d'après les bilans d'activités produits par la brigade intercommunale de l'environnement

Initialement la brigade a participé à plusieurs opérations et réunions de concertation afin d'établir des relations de proximité avec les forces de l'ordre et gagner la confiance de la population. Ces actions se sont renforcées en 2020. Des missions nocturnes ont été organisées ainsi que des réunions trimestrielles avec les services de la CINOR et de la CIVIS ayant mis en place un dispositif analogue.

Selon les services de la CIREST, en début d'année 2019, les constats de non-respect du règlement de collecte et la répression des dépôts sauvages étaient nombreux, sans que la sensibilisation puisse y remédier. Au fil des mois, grâce aux patrouilles régulières et aux interventions avec différents partenaires, certains quartiers du territoire sont devenus plus propres. Les dépôts sauvages ont eux aussi diminué à certains endroits, même si d'autres persistent malgré les verbalisations.

La direction de l'environnement souhaite renforcer l'effectif de la brigade de l'environnement. Le recrutement de cinq ASVP prévu pour l'année 2021, s'il apparaît pertinent, doit, selon la chambre, s'inscrire dans une réflexion globale d'arbitrage de la masse salariale. La CIREST, qui partage cette analyse, a indiqué que ses besoins en personnels seront soumis à un arbitrage découlant des conclusions de l'audit des ressources humaines évoqué précédemment.

2.3 Le financement non équilibré du service de gestion des déchets

Malgré les efforts fournis par la CIREST pour maîtriser ses charges, l'établissement dispose de marges de manœuvre réduites pour assurer un financement suffisant du service. Les produits de l'exploitation ainsi que les aides issues des contrats de reprise des matériaux restent stables après une augmentation sensible en début de période 2016-2020. Leur montant est relativement faible comparé au produit de la TEOM qui, malgré son dynamisme, ne permet pas de se rapprocher d'un financement équilibré du service.

2.3.1 L'optimisation limitée dans l'avenir des recettes issues de l'activité

La CIREST perçoit les recettes issues des contrats signés avec les éco-organismes²⁸ qui structurent les filières de reprise des matériaux. En 2020, ces produits s'élèvent à 0,82 M€, soit 5 % des produits permettant de financer le service de gestion des déchets ménagers et assimilés, TEOM comprise. La signature de nouveaux contrats avec l'éco-organisme CITEO, succédant à Eco-emballages²⁹ avec des barèmes plus avantageux a permis à la CIREST d'élever le niveau de ces recettes en 2018 de près de 0,14 M€, mais ces recettes sont stables depuis.

Par ailleurs, la CIREST a instauré une redevance spéciale d'enlèvement des ordures ménagères par délibération du 30 juin 2009. Suivant les termes de cette délibération, l'EPCI collectait les déchets des administrations communales sans contrepartie financière, puisque ce texte excluait expressément les services publics communaux, le privé, selon l'estimation du

²⁸ CITEO pour les emballages recyclables et les papiers graphiques et OCAD3E pour les DEEE.

²⁹ Délibération n° 2018-C117 du 6 septembre 2018.

service, d'un produit annuel de 0,39 M€. Par délibération du 30 novembre 2017, la CIREST a décidé d'intégrer les administrations communales parmi les redevables.

Une délibération du 8 septembre 2016 fixe à 240 litres la franchise hebdomadaire pour la collecte des OMR au-delà de laquelle un contrat de redevance spéciale doit être signé, et 120 litres pour la collecte sélective. Les volumes installés et collectés par la CIREST au-delà de cette franchise se voient appliquer la redevance spéciale au tarif de 0,55 €/litre pour les bacs gris d'OMR et 0,68 €/litre pour les bacs jaunes de collecte sélective.

Le règlement de collecte des déchets ménagers adopté le 24 novembre 2016 prévoyant que les limites du service public hebdomadaire de collecte sont fixées à 12 000 litres pour les ordures ménagères et 6 000 litres pour les déchets recyclables, la CIREST a décidé de fixer ces seuils comme limite du service pour l'application de la redevance spéciale. En conséquence, l'établissement s'est engagé à revoir les termes des contrats de RSE passés avec les établissements dépassant ces seuils.

À titre de comparaison, la CINOR a fixé des seuils plafonds de 4 000 ou 2 000 litres par semaine au-delà desquels les producteurs de déchets ont l'obligation de les faire collecter et valoriser par leurs propres moyens dans une installation agréée, sachant que, selon l'association AMORCE et l'ADEME, de nombreuses collectivités ont fixé ce seuil à 1 100 litres par semaine³⁰. La chambre constate que le niveau arrêté par la CIREST permet à un grand nombre d'opérateurs privés de bénéficier du service public de gestion des déchets à des conditions favorables avec des seuils fixés bien au-delà des normes nationales.

La redevance spéciale représente le plus important des produits de l'exploitation du service de gestion des déchets de la CIREST, soit la moitié des produits des services hors remboursement de personnels par les budgets annexes en 2020. Ce produit est en hausse en moyenne de 6,3 % par an entre 2016 et 2020 (tableau n° 13). À ces produits s'ajoutent ceux, plus modestes de la collecte des déchets de professionnels en déchetterie, et de la vente de matériaux issus du tri des déchets et de la lutte contre l'errance animale.

Tableau n° 13 : Évolution du produit des services de collecte des déchets ménagers (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
<i>Total des produits des services</i>	513 080	356 380	388 475	639 180	659 628	6,5 %
<i>Redevance spéciale</i>	491 440	336 000	370 430	606 820	626 483	6,3 %
<i>Produits des déchetteries</i>	21 640	20 380	18 045	32 360	33 145	11,2 %

Source : CRC d'après les données de ComptaCout de la CIREST

Dans la mesure où la redevance spéciale doit être fixée en stricte proportion du service rendu, afin de ne pas faire supporter au contribuable le coût d'une collecte de déchets industriels banals qui incombe aux usagers privés du service, la CIREST ne dispose pas de marge de manœuvre pour accroître ce type de recettes. En revanche, une incitation à une meilleure qualité du tri à travers des tarifs différenciés entre la collecte des déchets assimilés aux OMR et la collecte sélective pourrait être envisagée, telle qu'elle est pratiquée à la CINOR, par exemple.

³⁰ Guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets. AMORCE, ADEME. 2017.

2.3.2 Le niveau insuffisant de couverture des coûts du service par la TEOM

La TEOM représente le deuxième produit d'imposition en volume, soit 29,5 % des recettes fiscales. Le taux de la TEOM a fait l'objet d'une augmentation d'un point en 2015 et s'établit depuis à 17 %, alors que le taux moyen national constatée en 2018 est de 9,72 %³¹. La progression de son produit au cours de la période 2016-2020 résulte du seul dynamisme des bases avec une évolution moyenne annuelle de 3,2 %.

Tableau n° 14 : Évolution du produit de la TEOM en M€

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
<i>Total des charges</i>	20,60	19,34	20,22	20,05	20,33	-0,3 %
<i>TEOM</i>	13,72	14,18	14,68	14,99	15,58	3,2 %
<i>Déficit de couverture de la TEOM</i>	6,88	5,16	5,54	5,05	4,74	3,2 %

Source : Matrices ComptaCoût de la CIREST de 2016 à 2020

Avec un produit de 15,58 M€ pour 20,3 M€ de charges, la TEOM ne couvre que 73 % du coût du service en 2020 malgré une progression de 3,6 % par an du taux de couverture. Ce point constitue une difficulté majeure pour la CIREST dans la mesure où ce taux est déjà légèrement supérieur à la moyenne de ceux des autres EPCI de l'île qui s'établit à 16,6 %, La Réunion figurant parmi les départements dont le taux moyen de TEOM est le plus élevé du pays.

Structurellement, le produit de la TEOM, bien que non affecté, ne couvre pas en totalité les charges du service de prévention, collecte et traitement des déchets (annexe n° 6), ce qui signifie que le financement du service est assuré en puisant également au sein des recettes fiscales du budget général, des ressources nécessaires à l'exercice des autres compétences de la CIREST.

3 DES MARGES FUTURES DE FINANCEMENT RÉDUITES

Compte tenu des enjeux liés à la volonté de la CIREST d'évoluer d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet, avec des charges de personnel et des participations au financement de la compétence de gestion des déchets en hausse sensible, et alors que le transfert des budgets de l'eau et de l'assainissement risque de nécessiter des besoins de financement accrus, la CIREST dispose d'un potentiel limité d'accroissement de ses ressources, dont la structure tend à se rigidifier. Face à un recul récent de son niveau d'épargne, l'EPCI devra envisager de nouveaux leviers de financement de ses compétences, en améliorant

³¹ Les collectivités locales en chiffres 2019. Direction générale de collectivités locales.

au préalable la fiabilité de ses prévisions budgétaires et le niveau de réalisation de ses investissements.

3.1 Un potentiel d'accroissement des ressources limité

Avec une croissance moyenne annuelle de 1,8 %, les recettes réelles de fonctionnement apparaissent dynamiques, bien que la part des dotations et participations soit en recul de 2 % au cours de la période 2016-2020. Cette évolution positive tient avant tout à la croissance des recettes fiscales, en moyenne de 2,7 % par an, qui représentent 77 % des produits de fonctionnement en 2020 (tableau n° 15).

Tableau n° 15 : Évolution des recettes réelles de fonctionnement (en M€)

	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	Var. moy. Ann.
<i>Produits des services, du domaine</i>	1,31	1,04	0,97	1,31	2,36	15,8 %
<i>Impôts et taxes</i>	47,51	49,49	50,24	50,58	52,76	2,7 %
<i>Dotations et participations</i>	14,62	12,66	12,82	14,04	13,48	-2,0 %
<i>Autres produits de gestion courante</i>	0,25	0,14	0,02	0,03	0,02	-46,6 %
<i>Produits financiers</i>	0,00		0,05	0,05		
<i>Produits exceptionnels</i>	0,23	0,15	0,10	0,62	0,06	-28,3 %
<i>Atténuations de charges</i>	0,03	0,09	0,18	0,10	0,14	46,9 %
<i>Recettes réelles de fonctionnement</i>	63,95	63,57	64,38	66,74	68,81	1,8 %
<i>Évolution N / N-1</i>		-0,6 %	1,3 %	3,7 %	3,1 %	

Source : CRC d'après les comptes de gestion

3.1.1 Une fiscalité directe dynamique malgré l'inertie d'une partie des produits

La fiscalité directe représente 33 % des produits fiscaux de la CIREST en 2020. Les deux tiers sont issus de l'activité économique avec la cotisation foncière des entreprises (CFE), le tiers restant étant constitué du produit de la taxe d'habitation (TH), et de façon modeste, de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) (tableau n° 16).

Tableau n° 16 : Évolution comparée des bases et du produit prévisionnel de la fiscalité directe en M€

		2016	2017	2018	2019	2020	Evol. Moy. Ann.
<i>Cotisation foncière des entreprises</i>	Bases	31,65	32,80	35,16	35,85	35,34	2,8 %
	Produit	9,05	9,70	9,90	9,75	10,13	2,8 %
<i>Taxe d'habitation</i>	Bases	70,70	71,91	76,10	76,90	81,44	3,6 %
	Produit	4,91	5,06	5,31	5,44	5,70	3,8 %
<i>Taxe sur le foncier non bâti</i>	Bases	0,73	1,00	1,00	0,99	0,75	0,8 %
	Produit	0,02	0,02	0,02	0,02	0,01	-6,9 %
<i>Total des produits fiscaux perçus*</i>		14,64	15,45	15,51	16,09	17,40	4,4 %

* Dont rôle de fiscalité complémentaires perçue en cours d'année.

Source : DGFIP – États 1259 de la fiscalité directe locale

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20220928-DCM24-28092022-DE
Date de télétransmission : 03/10/2022
Date de réception préfecture : 03/10/2022

Au cours de la période 2016-2020, le taux de CFE de 27,6 % délibéré par la CIREST est resté inchangé et proche de la moyenne nationale de 2019³². L'évolution constatée du produit de 3,2 % par an depuis 2016 repose sur la croissance des bases d'imposition.

Les bases foncières d'imposition de la CFE sont identiques à celles de la taxe foncière³³ mais se limitent aux locaux professionnels. Une base minimum d'imposition est due en fonction d'un barème de niveau de chiffre d'affaires. L'évolution des bases dépend du nombre de nouvelles unités assujetties et de la valeur locative réactualisée chaque année depuis 2017 au regard du marché.

Selon les données de l'INSEE, le nombre de créations d'établissements est en hausse de 2,6 % en moyenne annuelle entre 2015 et 2019. L'évolution du produit de la fiscalité économique hors CFE, à savoir la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, la taxe sur les surfaces commerciales et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau, en augmentation moyenne de 2,7 % par an, semble accompagner cette croissance.

Le dynamisme de la fiscalité directe est cependant freiné par le potentiel fiscal de la CIREST plus faible comparativement que celui d'autres intercommunalités de l'île. En effet, son potentiel fiscal est de 287 € par habitant en 2020 alors que celui des intercommunalités réunionnaises est, en moyenne, de 341 € par habitant³⁴.

La fiscalité issue de la TH, dont les taux n'ont pas varié depuis 2015, est plus dynamique avec une croissance annuelle moyenne de 3,8 %, que celle provenant de la CFE de 2,8 %. Ce dynamisme de la fiscalité sur les ménages ne reflète cependant pas la situation sociale du territoire qui compte 20 % de ménages imposés contre 28 % à La Réunion et un taux de pauvreté de 46,5 %³⁵.

Ces évolutions ne peuvent préjuger de l'avenir du produit fiscal en compensation de la suppression de la TH, effective en 2020 pour 80 % des ménages et généralisée en 2023. Le montant du reversement d'une fraction de la TVA destiné à remplacer le produit de la TH, présenté comme une ressource dynamique, apparaît en effet difficile à anticiper.

Si la fiscalité directe et indirecte constitue la principale ressource dynamique de fonctionnement de la CIREST, certains produits échappent à la maîtrise de l'EPCI. Il en va ainsi du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR), du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) et de la taxe sur les carburants. Ces produits représentent 16,2 % des ressources fiscales en 2020. En outre, l'action de la CIREST est limitée concernant le versement transport.

Le FNGIR est destiné depuis 2010 à compenser les effets de la réforme de la taxe professionnelle. Ce dispositif de péréquation est figé depuis l'origine par volonté du législateur, pour les collectivités contributrices comme pour celles qui bénéficient, telles la CIREST d'un produit. Ce dernier se monte à 6,1 M€ par an.

³² Celui-ci est de 26,67 % selon les données issues du site www.collectivites-locales.gouv.fr.

³³ La base d'imposition de la CFE est constituée par la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle au cours de l'année N-2.

³⁴ Audit financier de la CIREST. Mars 2021. Le potentiel fiscal mesure la « richesse » fiscale d'une collectivité. Il se calcule en multipliant les bases fiscales brutes par les taux moyens nationaux. Il rend ainsi comparable la richesse fiscale des collectivités en fonction de la valeur de leurs bases.

³⁵ Source INSEE 2018.

Le FPIC dont le produit résulte d'une redistribution de richesse opérée entre les communes et EPCI les plus favorisés sur le territoire national au profit des moins favorisés échappe également à la maîtrise de la CIREST mais reste relativement stable entre 2015 et 2020, avec un montant moyen annuel de 1,5 M€.

Enfin, la taxe sur les carburants qui représente en moyenne moins de 1 M€ par an constitue un produit indirect dépendant de la politique régionale fixant les taux et la répartition du produit entre les collectivités. Au total, les EPCI bénéficient de 3 % du produit de cette taxe.

Le versement transport est une taxe affectée³⁶ dont le taux n'a pas varié entre 2016 et 2020. L'assiette de cette taxe est dépendante de la santé économique du territoire couvert par l'EPCI en tant qu'autorité organisatrice du transport urbain (AOTU), puisque qu'elle repose sur la totalité de la masse salariale des entreprises de plus de neuf salariés, situées dans le périmètre.

Au cours de la période 2016-2020, le produit de cette taxe n'est pas négligeable puisqu'avec un montant de 7,5 M€ en 2020, il représente 14,2 % des recettes fiscales. Il est cependant affecté, certaines années, par des variations importantes alors que son montant constaté en 2020 est sensiblement équivalent à celui de 2016. La CIREST n'a donc que peu de prise sur cette ressource dont les variations échappent aux anticipations.

3.1.2 Les dotations en recul, une hausse des produits des services en trompe-l'œil

Si le montant des dotations et participations apparaît en recul annuel moyen de 2 % au cours de la période 2016-2020, ce retrait est inégalement réparti entre les différentes catégories de dotations (tableau n° 17).

À l'instar des autres collectivités du bloc communal, les dotations de l'État sont en baisse sensible de 3,4 % annuellement. Les dotations qui constituent l'ex-dotation globale de fonctionnement, à savoir la dotation d'intercommunalité et la dotation de compensation des groupements de communes baissent en moyenne de 4,8 % par an, alors que la dotation générale de décentralisation est figée.

La dotation d'intercommunalité est de surcroît dépendante du coefficient d'intégration fiscal (CIF) calculé en fonction de la charge des compétences transférées. Le CIF de la CIREST évalué à 0,33 en 2020 est inférieur à celui des autres intercommunalités de l'île, qui disposent toutes d'un CIF supérieur à 0,40. Le niveau de sa dotation d'intercommunalité est à mettre en rapport avec des transferts de compétences moins avancés que dans les autres intercommunalités. Le transfert des compétences eau et assainissement devrait néanmoins permettre un relèvement de cette dotation évalué à 0,2 M€ environ en 2021³⁷.

La baisse des dotations est en partie atténuée par les dispositifs de compensation de la fiscalité liés aux dégrèvements des taxes économiques comme la CVAE et la CFE et de la TH et par le mécanisme de compensation lié à la réforme de la taxe professionnelle. Ce constat

³⁶ Le versement destiné aux transports en commun est une imposition dont le produit est obligatoirement affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains. Sont redevables de cet impôt les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, employant plus de neuf salariés dans le périmètre de l'AOTU. L'assiette est constituée par l'ensemble des rémunérations soumises à cotisation.

³⁷ Audit financier de la CIREST. Cabinet SPQR. Mars 2021.

souligne l'importance des recettes fiscales dans le budget de l'EPCI, le dynamisme de ces recettes se traduisant également dans les dispositifs des exonérations et dégrèvements.

Tableau n° 17 : Évolution des dotations et participations (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020	Evol. Moy. Ann.
Dotations de l'État ex DGF et DGD	7,10	6,59	6,25	6,08	6,17	-3,4 %
Compensation de fiscalité	4,63	4,46	4,66	4,88	4,94	1,6 %
Reversements emplois aidés	1,54	1,09	0,69	0,69	0,60	-20,8 %
Subventions dont éco-organismes	1,35	0,52	1,21	2,39	1,76	6,8 %
Total participations	14,62	12,66	12,82	14,04	13,48	-2,0 %

Source : Comptes de gestion de la CIREST

Au-delà de ces tendances, la réforme du dispositif d'emplois aidés en 2017 conduit à une limitation forte des subventions afférentes, divisées par 2,5 entre 2016 et 2020. En revanche, l'EPCI bénéficie d'aides accrues notamment dans le cadre des contrats des éco-organismes liées à la reprise et au recyclage des matériaux collectés et triés comme les papiers et cartons d'emballage ou le verre.

Même si leur part est réduite au sein des recettes de fonctionnement, les produits des services ont quasiment doublé entre 2016 et 2020, passant de 1,3 M€ à 2,4 M€. La hausse des produits des services de 1 M€ au cours de la période compense quasiment la perte de 1,1 M€ de dotations et participations (tableau n° 18).

Tableau n° 18 : Évolution des produits des services (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>RSE et remboursements transports scolaires</i>	0,95	0,83	0,88	1,11	1,10
<i>Remboursement de personnels mis à disposition</i>	0,22	0,10	0,00	0,00	1,09
<i>Produits divers*</i>	0,14	0,11	0,09	0,20	0,16
Total des produits des services	1,31	1,04	0,97	1,31	2,36

* lutte contre l'errance animale et excédents de recettes de transports principalement

Source : Comptes de gestion de la CIREST

Cet accroissement doit toutefois être relativisé. Les remboursements de carte de transports scolaires par les communes et les établissements du second degré qui représentaient près de 0,5 M€ par an jusqu'en 2018 ont diminué de près de 80 000 € par an ces deux dernières années. La hausse constatée est due pour presque la moitié à la perception en 2020 du remboursement des charges de personnel mis à disposition par la CIREST dans le cadre du transfert de compétences d'eau et d'assainissement. Il s'agit donc d'un flux financier en provenance de ces budgets annexes en contrepartie d'une charge de personnel équivalente, du budget principal de l'EPCI. En neutralisant cette recette, ainsi que les remboursements de personnels mis à disposition du SYDNE, de l'office du tourisme intercommunal et de la

SEM Estival, le produit des services n'est en progression annuelle que de 3,9 % annuellement depuis 2016.

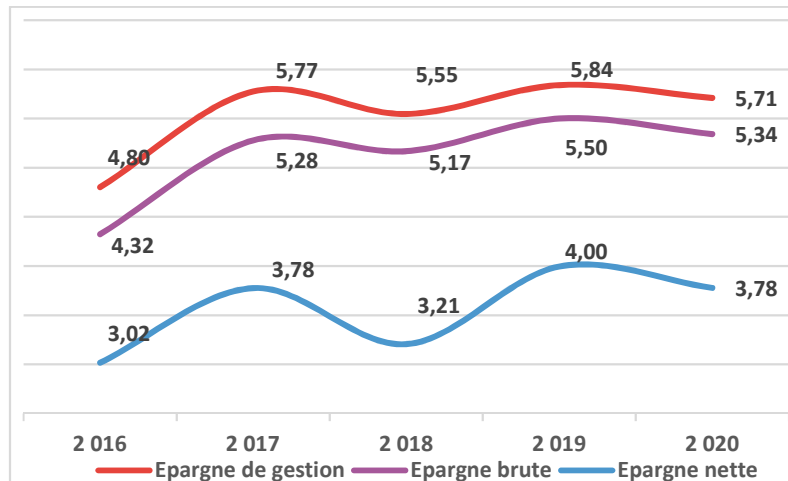
3.2 Des capacités d'autofinancement en décalage avec le niveau de réalisation des investissements

3.2.1 Un recul récent de l'épargne

La CIREST présente dans l'ensemble des niveaux d'épargne positifs³⁸ au cours de la période 2016-2020. Ce point mérite d'être souligné dans la mesure où, en 2013 et 2014, elle a dû faire face à une situation financière dégradée marquée par une épargne nette négative. Les indicateurs affichés à partir de 2016 sont le fruit d'une dynamique de gestion engagée en 2014 qui s'appuie sur une démarche de maîtrise des charges courantes de fonctionnement et d'une dynamisation des recettes propres à la collectivité.

Si l'épargne brute et l'épargne nette connaissent des progressions respectives annuelles de 8,4 % et 9,8 % entre 2016 et 2019, ces indicateurs sont en recul en 2020, de 2,9 % pour l'épargne brute et 5,5 % pour l'épargne nette (graphique n° 4 et annexe n° 7).

Graphique n° 4 : Évolution des soldes de gestion (en M€)



Source : CRC d'après les comptes de gestion retraités des rattachements de charges des exercices 2019 et 2020

Les courbes de l'épargne de gestion, de l'épargne brute et de l'épargne nette qui suivent une progression quasi identique au cours de la période montrent que l'évolution de ces

³⁸ Épargne de gestion : recettes réelles de fonctionnement – dépenses réelles de fonctionnement hors résultat exceptionnel et financier. Épargne brute : recettes réelles de fonctionnement – dépenses réelles de fonctionnement dont résultat exceptionnel et financier. Épargne nette : Épargne brute – remboursement du capital de la dette. Ces indicateurs mesurent la capacité de l'EPCI à dégager dans son fonctionnement courant les ressources suffisantes pour financer ses investissements, avec ou sans recours à l'emprunt.

indicateurs est peu influencée par l'endettement de l'EPCI. Celui-ci suit une baisse modérée au cours de la période que ce soit en termes d'intérêts ou de remboursement du capital.

Tableau n° 19 : Évolution de l'encours de dette et de la capacité de désendettement

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Encours de dette au 31/12 en M€</i>	22,29	20,79	18,87	17,36	19,80
<i>Capacité de désendettement en année</i>	5,2	3,9	3,7	3,2	3,7

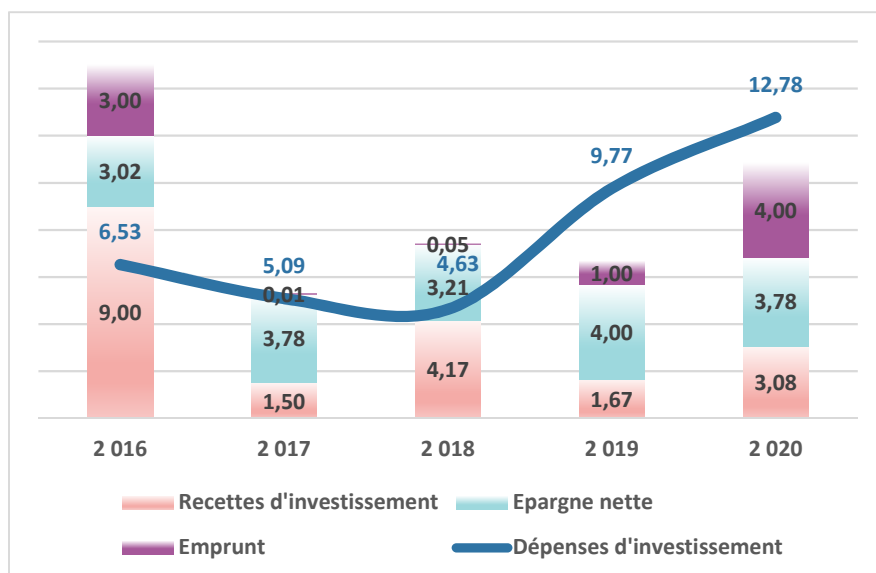
Source : CRC d'après les comptes administratifs

L'encours de la dette, malgré le recours à un emprunt nouveau de 4 M€ en 2020 recule en moyenne de 7,9 % par an depuis 2016. La capacité de désendettement, qui mesure le nombre d'années nécessaire à l'EPCI pour rembourser sa dette avec sa seule épargne brute, s'établit en 2020 à 3,7 années. Cet indicateur ne traduit pas un fort risque lié à l'endettement, comme le corrobore également la baisse des charges d'intérêts des emprunts.

3.2.2 Une couverture assurée par l'autofinancement jusqu'en 2018

Le redressement sensible des finances de la CIREST à partir de 2015 a permis le financement des investissements grâce aux seules recettes d'investissement soutenues par une épargne nette comprise entre 3 M€ et 3,8 M€ entre 2016 et 2018 et sans recours à l'emprunt (graphique n° 5).

Graphique n° 5 : Modalités de financement des besoins d'investissements (en M€)



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Même si les capacités d'autofinancement se sont maintenues à plus de 3,8 M€ en 2019 et 2020, les besoins de financement engendrés par une augmentation des dépenses

d'investissement n'ont pu être couverts, malgré le recours à l'emprunt pour un total de 5 M€ entre 2019 et 2020. Pour financer ses investissements, la CIREST a puisé dans son fonds de roulement qui atteignait plus de 9,55 M€ en fin d'exercice 2018 (tableau n° 20).

Tableau n° 20 : Modalités de financement et couverture des besoins d'investissement (en M€)

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>Couverture des besoins d'investissement (+/-)*</i>	8,49	0,20	2,79	-3,10	-1,92
<i>Montant du fonds de roulement au 31/12</i>	6,57	6,76	9,55	6,46	4,53
<i>Fonds de roulement au 31/12/2015 : - 1,9 M€</i>					

*La couverture positive des besoins d'investissement correspond à une reconstitution du fonds de roulement, la couverture négative un recours au fonds de roulement pour financement de l'investissement

Sources : CRC d'après les comptes de gestion

De ce fait, le fonds de roulement, qui reste suffisamment élevé pour faire face aux besoins de trésorerie courants en cours d'exercice, s'établit fin 2020 à 4,53 M€, soit un niveau inférieur à celui constaté fin 2016 alors que la CIREST a accru son niveau d'endettement en 2020 et que ses soldes de gestion, épargne brute ou nette sont en recul sur ce même exercice. Cette situation, sans être critique, caractérise, selon la chambre, une tendance à la dégradation des capacités de financement de l'EPCI.

Face à une situation financière qui présente des risques, la CIREST affiche une qualité médiocre de prévision budgétaire à court comme à moyen terme, ce qui ne sécurise pas l'EPCI dans sa gestion et dans la conduite de ses projets. Le taux de consommation du budget primitif en investissement est inférieur à 60 % en fin d'exercice. Malgré des décisions modificatives destinées à ajuster les crédits nécessaires en cours d'exercice, en fonction de prévisions de réalisation infra annuelle, le taux de consommation se détériore parfois. Il n'est plus que de 52 % en 2020 (tableau n° 21).

Tableau n° 21 : Niveau de consommation des crédits inscrits au budget

	2016	2017	2018	2019	2020
<i>BP en M€</i>	11,49	12,40	10,36	22,11	21,75
<i>DM en M€</i>	0,78	-2,42	1,97	-0,75	2,79
<i>Prévu en M€</i>	12,26	9,98	12,33	21,36	24,54
<i>Réalisé en M€</i>	6,53	5,09	4,63	9,80	12,78
<i>Variation de la prévision en %</i>	7 %	-20 %	19 %	-3 %	13 %
<i>Taux de consommation du BP en %</i>	57 %	41 %	45 %	44 %	59 %
<i>Taux de consommation des crédits prévus en %</i>	53 %	51 %	38 %	46 %	52 %

Source : Comptes de gestion de la CIREST

Dans la mesure où les crédits inscrits en investissement découlent en principe d'une programmation des engagements pluriannuels présentée au conseil communautaire dans les deux mois précédents le vote du budget primitif, selon les dispositions de l'article L. 2312-1 du CGCT, l'écart entre les montants présentés au rapport d'orientations budgétaire et les crédits

inscrits au budget ne devrait varier que de façon marginale. Entre 2016 et 2020, l'écart moyen entre les crédits inscrits au budget primitif et aux orientations budgétaires est de 8 %. La CIREST explique ces écarts par des opérations inscrites au budget primitif après la tenue du débat d'orientations budgétaires, ou par des chapitres de dépenses tels que dotations et réserves, participations ou immobilisations financières non évoquées dans le rapport d'orientations budgétaires. Ces dernières mériteraient, selon la chambre, de figurer dans le rapport relatif au débat d'orientations budgétaires pour une complète transparence.

En 2017, l'augmentation de l'inscription budgétaire est de plus de 1/5^{ème} de la prévision figurant dans le rapport d'orientations budgétaires. Le pilotage des projets d'investissement dans leur dimension physique et financière peut être amélioré, selon la chambre. Des résultats pourraient être obtenus en travaillant sur la capacité des services à réaliser les investissements programmés et inscrits au budget, ce qui relève d'un pilotage managérial, ou en s'assurant d'une meilleure maîtrise des méthodes de programmation et d'élaboration budgétaire, ce qui relève du pilotage financier.

En amont des problèmes de fiabilité des prévisions budgétaires d'investissement, la chambre constate qu'au niveau du rapport d'orientations budgétaires, l'anticipation de la capacité d'autofinancement de la CIREST présente des lacunes. Ainsi, entre les prévisions du niveau d'épargne nette présentées aux élus³⁹ qui doivent leur permettre de valider des orientations budgétaires de façon éclairée, et le calcul de l'épargne nette réellement dégagée, les écarts oscillent entre - 14 % et + 21 %.

Si le niveau d'épargne nette prévisionnelle communiqué aux élus est systématiquement inférieur à la réalité, et pourrait traduire une forme de prudence, ces écarts donnent, selon la chambre, une vision faussée de la santé financière de l'EPCI, susceptible de nuire à la qualité des choix budgétaires opérés par les élus.

En outre, même si les services de la CIREST considèrent qu'il ne s'agit que d'estimations fondées sur des taux d'évolution constatés les années précédentes, validées par une assistance extérieure, ces écarts n'apparaissent pas justifiés. Les principaux postes de dépenses et de recettes de fonctionnement courant présentent peu de marges d'incertitude, déterminés par des paramètres connus à l'avance (variation des bases fiscales, évolution des dotations de l'État, stabilité des taux d'imposition, dépenses courantes de gestion réalisées en quasi-totalité dans le cadre de marchés publics). Le volume des participations au SYDNE et au groupement d'entreprises exploitant le réseau des transports urbains est également prévisible dans le cadre de la participation formalisée à ces structures à travers les représentants de la CIREST dans les instances du syndicat mixte ou de la SEM Estival.

La chambre invite la CIREST à revoir sa méthode de préparation budgétaire, par une meilleure coordination des directions opérationnelles et du service des finances, ainsi que par une technique d'arbitrage des crédits au regard des possibilités réelles de réalisation, conduite dans le cadre d'un dialogue de gestion avec les services plus exigeant. En amont, la chambre recommande à la CIREST de se doter d'outils et de méthodes permettant d'améliorer la qualité de sa prospective et de ses prévisions budgétaires dès la préparation budgétaire 2023, afin de disposer d'un pilotage financier efficace, au regard du niveau croissant de ses besoins et de ses projets d'équipement. L'EPCI, qui prend note de cette recommandation, a déclaré avoir fait

³⁹ Rapport de la délibération 2016-C001 du 18 février 2016, 2017-C001 du 22 février 2017, 2018-C001 du 1^{er} mars 2018, 2019-C001 du 13 février 2019, 2019-C180 du 18 décembre 2019.

l'acquisition d'un système d'information facilitant le pilotage de la masse salariale pour lequel ses agents seront formés au cours de l'année 2022.

Les subventions d'équipement représentent en moyenne 1/7^{ème} du montant des dépenses d'investissement de la CIREST au cours de la période 2016-2020. Une partie est allouée dans le cadre du FIIS (fonds d'investissement intercommunal de solidarité) dont le principe a été fixé par une délibération datant de 2012⁴⁰ et dont le règlement a été modifié en 2014. Les fonds de concours ne sont pas tous attribués dans un intérêt communautaire ou dans le strict exercice des compétences de la CIREST. La notion de solidarité avec les communes entendue dans un sens assez large conduit, selon la chambre, à reverser à ces dernières une partie des moyens financiers dont l'intégration au sein d'un EPCI les prive.

L'examen des délibérations prises par la CIREST montre que l'attribution de fonds de concours est souvent destinée à financer des investissements pour l'exercice de missions éloignées de l'intérêt communautaire. Les opérations suivantes, citées à titre d'exemples⁴¹ sont, selon la chambre, représentatives d'une logique de redistribution communale des ressources communautaires :

- Mise aux normes, sécurisation et rénovation thermique de la mairie de Sainte-Rose pour 0,3 M€ ;
- Acquisition de véhicules pour les services municipaux de Saint-Benoit pour 0,3 M€ ;
- Mise en place d'un système de vidéo surveillance et renouvellement du matériel informatique pour la commune de Salazie pour respectivement 7 600 € et 16 050 €, informatisation de son service de la police municipale, renouvellement de mobiliers des bureaux et de la salle de son conseil municipal pour respectivement 5 000 € et 20 000 €, renouvellement de son parc automobile pour 35 000 € ;
- Construction de classes à l'école du premier village, aménagement des combles du nouveau bâtiment et fermeture des passerelles de l'Hôtel de ville pour la commune de la Plaine des Palmistes pour respectivement 129 950 €, 21 500 € et 16 250 €.

Le versement de ces fonds de concours intervient dans le cadre d'une enveloppe globale répartie entre les communes selon les règles fixées par le conseil communautaire, à la demande des communes et au gré des besoins en cours d'année. Le niveau de réalisation budgétaire de ces dépenses est aléatoire et ne favorise pas la qualité de la prévision budgétaire de la CIREST, d'autant que les montants non consommés de l'année peuvent être reportés les années suivantes. Ce dispositif, qui représente en moyenne 0,56 M€ par an, s'apparente à un droit de tirage difficilement compatible avec un pilotage précis des crédits d'investissement de la CIREST.

En 2019, sur 821 923 € mandatés en études au compte 2031 en investissement, 333 907 € auraient dû être comptabilisés en section de fonctionnement. Cette pratique ne reflète pas sincèrement la capacité d'autofinancement de la CIREST, puisqu'en allégeant artificiellement la section de fonctionnement de dépenses qui en relèvent, elle améliore l'épargne. De surcroît, les prestations indiquées sont principalement des études d'organisation ou de planification de politiques publiques qui ne donnent pas lieu à la création de patrimoine.

⁴⁰ Délibération n° 2012-C027 modifiée par la délibération n° 2014-C048 du 17 juin 2014.

⁴¹ Délibérations n° 2018-C158, 2018-C159, 2019-C014, 2019-C015, 2019-C141, 2019-C183, 2020-C098, 2020-C097, 2020-C102, 2020-C110.

Le contenu des prestations pour la création de plans d'interprétation et de valorisation écotouristique n'apparaît pas non plus en lien direct avec la constitution du patrimoine mobilier ou immobilier, même si elles concourent en partie à l'élaboration de supports d'information ou de mobilier implanté dans l'espace public. Aussi, la chambre invite la CIREST à une vigilance accrue quant à l'imputation correcte de dépenses qui relèvent des charges de fonctionnement.

3.3 Des pistes de financement au regard des risques identifiés

3.3.1 Des risques pesant sur l'évolutions des charges courantes

En mars 2021, la CIREST a présenté les conclusions d'un audit proposant une prospective financière pour les années 2021 à 2026. Selon une méthode dite « au fil de l'eau » prenant en compte notamment une hausse de 5 % par an des charges de personnel et de 3,5 % des contrats de prestations de services, les épargnes brute et nette sont en dégradation de 2020 à 2023. Malgré une légère hausse, l'épargne nette resterait négative à compter de 2023 pour chuter à - 1,51 M€ en 2026.

Cette dégradation sensible en 2023 est, outre l'effet de ciseau lié aux charges courantes et de personnel en hausse constante, la conséquence d'une participation plus coûteuse aux charges du SYDNE. La potentielle dégradation des équilibres financiers du SYDNE⁴² conduit le cabinet d'audit à envisager une hypothèse pessimiste concernant les contributions au SYDNE avec une hausse des coûts plus marquée en 2023.

Compte tenu de la dégradation envisagée de son épargne, le cabinet propose à la CIREST deux autres scénarios, dits scénarios 2 et 3, qui mettent en jeu des leviers d'amélioration des équilibres. Chacun de ces scénarios préconise une augmentation de la fiscalité en 2023 d'un point pour la taxe sur le foncier bâti et pour la TEOM. Le scénario 3 envisage de surcroît une évolution plus contrainte des dépenses de personnel, limitée à 3 % par an et des charges à caractère général de 2 % par an. Dans ces hypothèses, l'épargne s'améliore légèrement par rapport au scénario initial, mais reste toutefois négative en 2023 pour le scénario 2.

Dans tous les cas, le taux d'épargne brute reste inférieur au ratio prudentiel⁴³ évalué à 10 %. La chambre partage le sens des conclusions de l'audit qui considèrent qu'une restauration durable de l'épargne devrait passer par une augmentation de la fiscalité mais surtout par une maîtrise accrue des charges de fonctionnement et notamment de la masse salariale.

⁴² Les risques d'exploitation et les retards pris dans le projet d'unité de valorisation des déchets du centre multi filières d'INOVEST indiqués dans l'audit du cabinet sont également analysés et corroborés dans le rapport définitif de contrôle des comptes et de la gestion du SYDNE publié le 29 septembre 2021 et évoqués dans le rapport définitif de contrôle des comptes et de la gestion de la CINOR publié le 11 février 2022.

⁴³ Le taux d'épargne brute mesure le niveau d'épargne avant paiement du capital des emprunts, rapporté aux recettes réelles de fonctionnement. Il mesure la capacité à dégager de l'épargne au regard du niveau de recettes de fonctionnement. Il est admis que le niveau prudentiel de ce ratio ne devrait pas être inférieur à 10 %.

Le bureau communautaire dispose d'une délégation pleine et entière en matière de gestion des ressources humaines. Il a pris des décisions de recrutements ayant un impact futur sur sa masse salariale, dès le deuxième semestre 2020 sans attendre les conclusions de l'audit financier rendues en mars 2021 exposant les contraintes pesant sur ces capacités financières.

Ces décisions devraient conduire au recrutement d'au moins dix agents de catégorie A, selon l'estimation de la chambre. Même si certains de ces postes peuvent faire l'objet d'un financement extérieur comme celui de chargé de projet REAC UE au niveau européen, et si une partie de ces postes, comme ceux de chargés de mission seront à durée limitée, ils devront néanmoins être supportés par le budget principal sur une durée d'au moins deux ans.

Par ailleurs, la chambre rappelle que les contrats aidés actuellement encouragés par l'État, puisque le contingent de contrats PEC proposés par ses services a été porté de 12 000 en 2018 à 20 661 à La Réunion en 2021, avec une possibilité plus large de financement au taux de 80 %, pourront, dans un contexte de sortie de crise sanitaire, être à l'avenir rendus moins attractifs et accentuer la rigidification des charges de l'EPCI. Si la CIREST a fait le choix de solliciter à la rentrée de janvier 2022 la signature de 127 contrats PEC d'accompagnateurs en transports scolaires, en corrélation d'une hausse de la fréquentation liée à l'instauration de la gratuité des transports depuis août 2021, ces décisions entraîneront un besoin de financement supplémentaire qui risque de se pérenniser au-delà de la durée du dispositif actuel des PEC.

Face à ces charges, 12 départs à la retraite ont été identifiés à horizon 2026, sur des postes où des remplacements seront à opérer. Aucune économie n'a été intégrée dans les hypothèses, ce qui laisse à l'EPCI une marge de manœuvre pour infléchir les courbes de sa prospective. La chambre invite la CIREST à planifier cette évolution en envisageant les redéploiements permettant d'éviter le remplacement poste pour poste de ces agents partis à la retraite. Elle recommande à la CIREST d'élaborer dans un délai d'un an un plan réaliste de maîtrise de sa masse salariale, intégrée dans un document cadrant une gestion prévisionnelle des effectifs et des carrières. L'EPCI considère, en réponse, que l'audit des ressources humaines en cours d'achèvement permettra d'arbitrer les besoins en personnels par le non remplacement de certains postes.

Le SYDNE a présenté en juillet 2020 une prospective interne de ses charges de fonctionnement en fonction de différents scénarios dans le cadre du développement de son projet de centre de valorisation multi-filières des déchets (CVMF).

Au vu de ces hypothèses, le montant du marché d'exploitation du CVMF confié à l'entreprise INOVEST devrait accuser un surcoût net de plus de 2 M€ en 2023 pour ensuite se stabiliser ou baisser à partir de 2024. Cette prospective est fondée sur l'hypothèse d'une ligne d'incinération avec valorisation énergétique mise en service par la société ALBIOMA en 2024. L'entreprise est cependant dépendante de la fixation du prix de rachat de l'électricité par la commission de régulation de l'énergie (CRE) et des modalités de financement du projet qui en découleront. Instance nationale, la CRE n'a pas encore rendu son rapport sur le prix de vente de l'électricité, en décalage avec les hypothèses initiales de mise en service qui prévoyaient la détermination du prix de vente par la CRE en février 2021. À ce jour, les conditions d'équilibre financier de l'opération ne sont toujours pas assurées.

Un retard d'ALBIOMA dans la production énergétique conduirait à l'application sur une durée plus longue d'une formule de prix pénalisante prévue par le marché à laquelle s'ajouterait un coût d'enfouissement du matériau produit par INOVEST et non valorisé soumis à une TGAP plus élevée, dès lors que le SYDNE ne dispose pas d'autres débouchés.

Par ailleurs, une incertitude pèse sur le projet d'une nouvelle installation de stockage des déchets ultimes (ISDU) pour le SYDNE destinée à remplacer celle de stockage des déchets non dangereux de Sainte-Suzanne dont la saturation a été constatée en 2021. Le SYDNE a obtenu de l'État une autorisation d'extension limitée et provisoire du site actuel avec des surcoûts liés aux choix techniques plus complexes retenus.

Le choix d'implantation de la future ISDU n'est pas encore officialisé, alors qu'une délibération de principe avait été adoptée en décembre 2020 par le SYDNE, établissant une localisation sur la commune de Sainte-Suzanne comme la plus pertinente. Des dissensions politiques internes au syndicat semblent apporter des freins à la prise de décision à ce sujet, alors que le rapport de la chambre concernant le SYDNE faisait état des risques environnementaux et financiers liés à une gouvernance conflictuelle pesant sur la bonne conduite de ses projets structurants⁴⁴.

À ce jour, l'ensemble de ces incertitudes est préjudiciable à une complète visibilité de l'évolution future des charges du SYDNE que les EPCI auront à supporter. Afin d'évaluer ces charges dans les meilleures conditions, la chambre invite la CIREST, dans le cadre de sa participation à la gouvernance du SYDNE, à favoriser une prise de décision du syndicat dans les meilleurs délais concernant l'implantation de la future ISDU.

À court terme, la CIREST est également confrontée au portage du déficit d'exploitation de ses budgets d'assainissement gérés en régie. La subvention aux budgets annexes du service public de l'assainissement collectif et non collectif de 716 000 € risque de devoir être maintenue au-delà de ce seul exercice, en dépit du caractère exceptionnel de ce type de subvention.

En effet, l'équilibre de ces budgets précédemment gérés par les communes de Sainte-Rose et de la Plaine des Palmistes ne pourra être assuré sans un relèvement excessif des tarifs au regard des capacités contributives des usagers. Aucun relèvement des tarifs n'a été délibéré depuis le transfert de ces budgets à la CIREST, et leur rééquilibrage par des ressources propres n'est pas envisagé à court terme, selon l'EPCI.

Selon les services de la CIREST, une piste envisagée pour résorber cette situation serait l'intégration de ces budgets à une délégation de service public, au même titre que les budgets transférés des autres communes de l'intercommunalité. Ce dispositif pourrait être actionné en 2023 lors du renouvellement du contrat de délégation. La CIREST reconnaît un risque juridique et financier de devoir renouveler jusqu'en 2023 le soutien financier à ces budgets structurellement déficitaires, dans la mesure où ces subventions ne présenteraient plus un caractère exceptionnel et pourraient se voir ainsi entachées d'illégalité.

La dégradation des épargnes brute et nette de l'EPCI de 2021 à 2023, envisagée dans les hypothèses présentées précédemment ne tient pas compte du risque financier des budgets annexes du SPANC et de l'assainissement collectif. En cas d'attribution de nouvelles subventions d'équilibre en 2021 et 2022 d'un niveau équivalent à celui de 2020, soit environ 0,7 M€, et dans l'attente d'une refonte de ces budgets dans le cadre d'une délégation de service public, l'épargne nette de la CIREST pourrait afficher une valeur négative dès l'exercice 2022.

⁴⁴ *Syndicat mixte des déchets du nord et de l'est*. Rapport d'observations définitives du 20 mai 2021 devenu communicable le 27 septembre 2021.

3.3.2 Des leviers possibles pour recouvrer des marges de manœuvre

La baisse des dotations qui représentent 20 % des recettes de fonctionnement, l'impact de la réforme de la taxe d'habitation dont la disparition sera compensée par le reversement d'une fraction de la TVA qui aura pour corollaire probable un gel des taux de la CFE⁴⁵, et la rigidité d'une fraction des recettes fiscales composée de produits stables comme le FNGIR et le FPIC, risquent selon la chambre de peser sur l'autonomie financière de la CIREST.

L'intercommunalité pourrait compter, pour dégager des excédents de recettes de fonctionnement, sur le dynamisme des bases foncières qui entrent dans le calcul du produit de la CFE et de la TEOM et sur celui des recettes de TVA. La CIREST ne dispose d'aucun levier direct pour agir sur ces variables. Au vu de la progression de la fiscalité économique (CVAE, TASCOM et IFER) constatée entre 2015 et 2020, il est primordial selon la chambre que la CIREST s'attache à préserver et à développer l'attractivité économique de son territoire, par une politique visant à favoriser l'implantation d'entreprises et de surfaces commerciales.

Une partie du dynamisme des bases foncières alimentant le produit de la TEOM, risque d'être capté par le financement de la politique d'enlèvement et d'élimination des déchets, dont les perspectives laissent entrevoir un futur accroissement des coûts liés notamment au surenchérissement du traitement des déchets par le SYDNE.

Un de leviers possibles pour limiter les effets de cette perte d'autonomie financière pourrait être d'instaurer la taxe permettant le financement de la GEMAPI, d'autant que la prise de cette compétence est en partie une raison de l'accroissement des charges de personnels de la collectivité. Cette taxe prévue à l'article 1530 bis du CGI est affectée aux EPCI et peut leur permettre de couvrir les dépenses de fonctionnement et d'investissement entrant dans le champ d'exercice de cette compétence dans la limite de 40 € par habitant. Elle serait supportée, suite à l'abandon de la TH, par les seuls contribuables de la TFPB, de la TFPNB, et de la CFE, au prorata du produit de chacune de ces taxes dans le total de ces recettes provenant de ces impôts. La CIREST s'engage à proposer une étude pour l'instauration de cette taxe dans le cadre du débat d'orientation budgétaire de 2022.

Au vu des éléments de prospective, la CIREST est consciente qu'une augmentation de ses recettes fiscales par une hausse des taux à l'horizon 2023 constitue un levier indispensable. Compte tenu du niveau des bases fiscales, une augmentation d'un point de TEOM augmenterait le produit fiscal d'environ 0,92 M€. L'instauration de la taxe sur le foncier bâti au niveau intercommunal, à l'instar de la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS), au taux de 1 % produirait, selon l'audit financier, une recette complémentaire de 0,94 M€.⁴⁶

⁴⁵ La réforme de la taxe d'habitation a en effet pour conséquence de transférer sur la taxe foncière sur les propriétés bâties le rôle de taxe pivot dont le taux sera lié à celui de la CFE. Le taux de la CFE ne pourra pas augmenter plus vite que celui de la taxe foncière fixée par chaque commune. Il faudra donc pour augmenter le taux de CFE obtenir un accord des communes concernant l'augmentation de leur taux de TFPB. Par ailleurs le taux de CFE pratiqué par la CIREST est déjà supérieur à la moyenne nationale.

⁴⁶ Audit financier de la CIREST. Mars 2021.

Si la CIREST ne saurait se dispenser démarche pluriannuelle de maîtrise de sa masse salariale, elle doit profiter de la volonté politique de se transformer d'une intercommunalité de gestion en une intercommunalité de projet pour actualiser son projet de territoire et refonder son pacte de gouvernance sans éluder la question de ses ressources. En accord avec la recommandation de la chambre préconisant l'élaboration d'une stratégie planifiée de relèvement de ses ressources fiscales, formalisé dans le cadre d'un pacte fiscal et financier avec les communes, la CIREST engage cette démarche avec l'aide d'une assistance extérieure, et propose la mise en œuvre d'un nouveau schéma de mutualisation avec ses communes membres.

ANNEXES

Annexe n° 1. Compétences de la CIREST au 1 ^{er} janvier 2020.....	49
Annexe n° 2. Localisation des équipements de gestion des déchets ménagers et assimilés sur le territoire de la CIREST	50
Annexe n° 3. Évolution des moyens humains de la direction de l'environnement.....	51
Annexe n° 4. Évolution des tonnages par catégorie de déchets.....	52
Annexe n° 5. Données relatives à l'exploitation des déchetteries	53
Annexe n° 6. Charges et ressources du service de gestion des déchets (en M€).....	54
Annexe n° 7. Analyse financière CRC (en M€).....	55
Annexe n° 8. Répertoire des sigles et acronymes	56

Annexe n° 1. Compétences de la CIREST au 1^{er} janvier 2020

Compétences obligatoires
<i>Développement économique</i>
<i>Aménagement de l'espace communautaire</i>
<i>Équilibre social de l'habitat</i>
<i>Politique de la ville</i>
<i>Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations</i>
<i>Accueil des gens du voyage</i>
<i>Collecte et traitement des déchets ménagers et assimilés</i>
<i>Eau</i>
<i>Assainissement</i>
<i>Gestion des eaux pluviales et urbaines</i>
Compétences optionnelles
<i>Création ou aménagement et entretien de voirie d'intérêt communautaire ou aménagement et gestion de parcs de stationnement d'intérêt communautaire</i>
<i>Construction, aménagement, entretien et gestion d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire</i>
<i>Protection et mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air, lutte contre les nuisances sonores, soutien aux actions de maîtrise de la demande d'énergie</i>
<i>Création et gestion de maisons de services au public</i>
Compétences facultatives
<i>Lutte contre la divagation des animaux</i>
<i>Aménagements et équipements de tourisme d'intérêt communautaire</i>
<i>Organisation et/ou apport d'un soutien logistique et financier dans le domaine des sports de nature</i>
<i>Organisation et/ou apport d'un soutien logistique et financier :</i>
<i>- pour l'éducation artistique et culturelle dans le domaine de la musique dans les écoles primaires, collèges et lycées ;</i>
<i>- pour les actions d'appui en faveur de la lecture publique menées dans les communes membres ;</i>
<i>- organisation des manifestations fédératrices sur les deux champs prioritaires mentionnés ci-dessus.</i>

Source : CRC d'après les statuts de la CIREST mis à jour au 1^{er} janvier 2020

Annexe n° 2. Localisation des équipements de gestion des déchets ménagers et assimilés sur le territoire de la CIREST



Source : Rapport du SPPGD 2019

Accusé de réception en préfecture
 974-219740065-20220928-DCM24-28092022-DE
 Date de télétransmission : 03/10/2022
 Date de réception préfecture : 03/10/2022

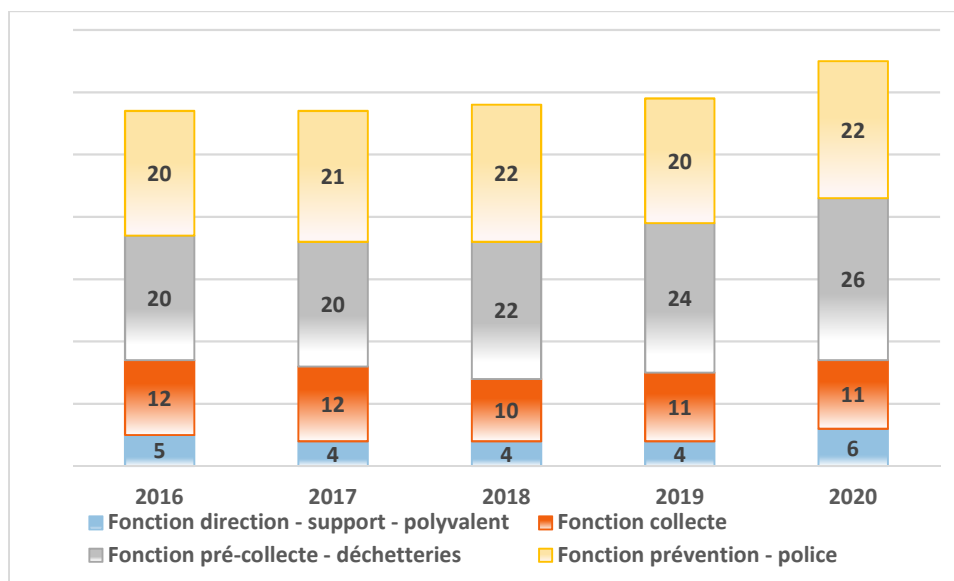
Annexe n° 3. Évolution des moyens humains de la direction de l'environnement

Tableau n° 22 : Évolution de la masse salariale du service environnement

	2016	2017	2018	2019	2020	
Masse salariale annuelle (en €)	1 883 127	2 006 352	1 991 265	2 164 166	2 335 986	5,5 %
Effectif	55	61	56	57	66	4,9 %

Source : CRC d'après les fichiers de paie des agents de la CIREST

Graphique n° 6 : Évolution des effectifs par fonctions



Source : CRC, d'après les données d'effectifs annuels fournis par la CIREST complétées des agents en CAE et service civique

Annexe n° 4. Évolution des tonnages par catégorie de déchets

Tableau n° 23 : Évolution des volumes de déchets collectés par types de déchets en kg par habitant

	2016	2017	2018	2019	2020	Var. moy. Ann.
Total des collectes dont	610	618	630	610	616	0,2 %
<i>OMR</i>	280	266	259	267	272	-0,7 %
<i>Collecte sélective</i>	27	30	30	29	28	0,8 %
<i>Encombrants</i>	107	123	134	129	114	1,6 %
<i>Déchets verts</i>	144	139	159	120	132	-2,2 %
<i>Verre, DEEE, inertes, autres déchets</i>	53	60	47	65	71	7,6 %

Source : CRC d'après les rapports du SPPGD 2016-2019

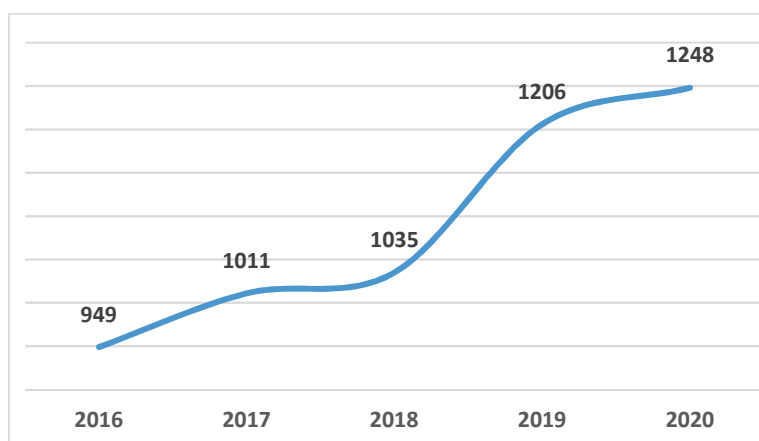
Annexe n° 5. Données relatives à l'exploitation des déchetteries

Tableau n° 24 : Taux de couverture du territoire de la CIREST par déchetterie en 2020

	Nombre déchetteries	Nombre d'habitants	Ratio nb déchetteries / habitant
<i>Bras-Panon</i>	1	12 768	12 768
<i>Plaine des Palmistes</i>	1	6 568	6 568
<i>Saint-André</i>	2	56 747	28 374
<i>Saint-Benoit (Sainte-Anne)</i>	1	37 274	37 274
<i>Sainte-Rose</i>	1	6 296	6 296
<i>Salazie (itinérante)</i>	1	7 224	7 224
	7	126 877	18 125

Source : CRC d'après le rapport du SPPGD 2019

Graphique n° 7 : Évolution des tonnages de déchets recyclables dans les filières REP (huiles, batteries, DEEE, textiles)



Source : CRC d'après les rapports du SPPGD 2016-2019

Annexe n° 6. Charges et ressources du service de gestion des déchets (en M€)

			2016	2017	2018	2019	2020	Evol. Moy.ann
Charges	Fonctionnelles	Charges de structure	1,35	1,12	1,01	1,10	1,18	-3,5 %
		Communication	0,33	0,41	0,40	0,33	0,33	0,1 %
		TOTAL Fonctionnelles	1,68	1,53	1,40	1,43	1,51	-2,7 %
	Techniques	Prévention	0,28	0,24	0,31	0,27	0,35	4,9 %
		Collecte et pré-collecte	---	---	---	---	---	
		Pré-collecte	0,96	1,05	0,66	0,68	0,68	-8,3 %
		Collecte	10,48	9,18	9,98	9,59	9,65	-2,1 %
		TOTAL Collecte et pré-collecte	11,45	10,23	10,65	10,27	10,33	-2,5 %
		Transfert/Transport	0,71	0,40	0,46	0,45	0,49	-8,8 %
		Traitement des déchets non dangereux	---	---	---	---	---	
		Tri et conditionnement	0,90	1,15	1,03	1,09	1,08	4,6 %
		Compostage	0,61	0,93	1,14	1,06	1,38	22,7 %
		Autre valorisation matière ou énergie	---	---	---	---	---	
		Stockage de déchets non dangereux	4,84	4,82	5,22	5,43	5,14	1,5 %
		Traitement des inertes	0,11	0,04	0,02	0,04	0,05	-18,3 %
		TOTAL Traitement des déchets non dangereux	6,47	6,94	7,40	7,62	7,66	4,3 %
		Enlèvement et traitement des déchets dangereux	---	---	---	---	---	
		TOTAL Techniques	18,91	17,81	18,82	18,61	18,82	-0,1 %
		TOTAL Charges	20,60	19,34	20,22	20,05	20,33	-0,3 %
Produits	Industriels	Ventes de produits et d'énergie	0,04	---	---	---	---	
		Matériaux	---	0,03	0,03	---	---	
		Compost	0,00	---	---	---	---	
		TOTAL Ventes de produits et d'énergie	0,04	0,03	0,03	---	---	
		Autres produits	---	---	0,02	---	---	
		TOTAL Industriels	0,04	0,03	0,04	---	---	
	Soutiens	Soutiens des éco-organismes	0,66	0,68	0,81	0,82	0,82	5,5 %
	Aides	Reprises des subventions d'investissements (amortissements)	0,54	0,44	0,47	0,43	0,42	-5,9 %
		Subventions de fonctionnement	0,17	0,04	---	---	---	
		Aides à l'emploi	0,16	0,08	---	---	---	
TOTAL Aides		0,87	0,56	0,47	0,43	0,42	-16,6 %	
TOTAL Produits	1,58	1,27	1,33	1,25	1,24	-5,8 %		
Fiscalité et financement déchets	Financement déchets direct	Montant de la TVA acquittée	0,44	0,24	0,30	0,14	0,15	-24,2 %
		TEOM	13,72	14,18	14,68	14,99	15,58	3,2 %
		Redevance spéciale & facturations usagers	0,51	0,36	0,39	0,64	0,66	6,5 %
		TOTAL Financement déchets direct	14,23	14,54	15,07	15,63	16,24	3,4 %
		TOTAL Financement déchets	14,23	14,54	15,07	15,63	16,24	3,4 %

Source : CRC d'après les matrices ComptaCoût 2016-2020

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20220928-DCM24-28092022-DE
Date de télétransmission : 03/10/2022
Date de réception préfecture : 03/10/2022

Annexe n° 7. Analyse financière CRC (en M€)

Chapitres		2016	2017	2018	2019	2020	moy ann 2016-2020
	Produits de fonctionnement courants (A)	63,72	63,42	64,23	66,06	68,75	1,92 %
70		1,31	1,04	0,97	1,31	2,36	15,81 %
73		47,51	49,49	50,24	50,58	52,76	2,66 %
74		14,62	12,66	12,82	14,04	13,48	-2,02 %
75		0,25	0,14	0,02	0,03	0,02	-46,62 %
.013	Atténuations de charges	0,03	0,09	0,18	0,10	0,14	46,89 %
	Charges de fonctionnement courant (B)	58,66	57,35	58,57	60,78	62,38	1,55 %
.011 retraité		26,40	24,75	26,53	27,14	26,75	0,34 %
.012	Charges de personnel	8,34	8,73	8,69	9,50	11,26	7,78 %
65 retraité	Autres charges de gestion courante	8,52	8,59	9,03	9,82	10,06	4,23 %
.014	Atténuations de produits	15,40	15,28	14,31	14,31	14,31	-1,81 %
A-B=EC	Épargne courante (EC)	5,06	6,07	5,66	5,29	6,37	5,9 %
77 hors 775	Produits exceptionnels (C)	0,23	0,15	0,10	0,62	0,06	
67	Charges exceptionnelles et provisions (D)	0,49	0,01	0,21	0,07	0,72	
68	Provisions semi budgétaires (D')		0,43				
EC+C-D-D'=EG	Épargne de gestion (EG)	4,80	5,77	5,55	5,84	5,71	4,4 %
76	Produits financiers (E)	0,00		0,05	0,05		
66	Charges financières (F)	0,48	0,50	0,43	0,39	0,37	
EG+E-F=EB	Épargne brute (EB)	4,32	5,28	5,17	5,50	5,34	5,4 %
1641	Remboursement capital des emprunts (G)		1,50	1,96	1,50	1,57	
EB-G=EN	Épargne nette (EN)	3,02	3,78	3,21	4,00	3,78	5,8 %
	Dépenses d'investissement non fi (H)	5,17	3,86	4,18	9,44	12,53	
20		0,05	0,21	0,33	0,87	0,62	
204		1,02	0,44	0,80	1,63	1,30	
21		2,77	1,68	0,46	1,76	4,18	
23	Immobilisations en cours	1,33	1,53	2,58	5,17	6,42	
	Autres dépenses (I)	1,37	1,23	0,46	0,33	0,25	
10		1,00	1,00				
13		0,01					
18						0,20	
26		0,35	0,23	0,18		0,05	
27		0,01	0,00	0,28	0,33		
	Recettes d'investissement (J)	9,00	1,50	4,17	1,67	3,08	
10 sauf 1068		3,07	0,35	0,77		1,29	
13		5,44	1,06	2,78	1,59	1,79	
775		0,01		0,47			
20		0,07		0,15		0,00	
21		0,34					
23		0,07	0,10		0,09		
H+I-EN-J=BF	Besoins de financement (BF)	-5,49	-0,19	-2,74	4,10	5,92	
1641	Emprunt (K)	3,00	0,01	0,05	1,00	4,00	
-BF+K=VFR	Variation du fond de roulement	8,49	0,20	2,79	-3,10	-1,92	
R	Fond de roulement n-1	-1,92	6,57	6,76	9,55	6,46	
R-VFR	Fond de roulement n	6,57	6,76	9,55	6,46	4,53	

Source : CRC d'après les comptes de gestion retraités des rattachements non effectués à l'exercice 2019 pour les chapitres .011 et 65

Annexe n° 8. Répertoire des sigles et acronymes relatifs à la gestion des déchets

ADEME : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

ADRIE : l'association pour le développement des ressourceries, l'insertion et l'environnement

ASVP : agent de surveillance de la voie publique

BAV : bornes d'apport volontaire

CCAP : cahier des clauses administratives particulières

CCES : commission consultative d'élaboration et de suivi

CODOM : contrat d'objectif déchets outre-mer

CRE : commission de régulation de l'énergie

CVMF : centre de valorisation multi-filières

DEEE : déchets d'équipements électriques et électroniques

DMA : déchets ménagers et assimilés

Filière REP : responsabilité élargie des producteurs

ISDU : installation de stockage des déchets ultimes

OMR : ordures ménagères résiduelles

PLPDMA : programme local de prévention des déchets ménagers et assimilés

REOM : redevance d'enlèvement des ordures ménagères

SPPGD : service public de prévention et de gestion des déchets

TEOM : taxe d'enlèvement des ordures ménagères

TEOMi : taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative

TGAP : taxe générale sur les activités polluantes

VHU : véhicule hors d'usage

RÉPONSE

Saint-Benoît, le 29 avril 2022

Le Président

ENREGISTRÉ AU GREFFE

Le 29 avril 2022

N° 2022-083

C.R.C. La Réunion - Mayotte

A

Monsieur le Président de la Chambre
Régionale des Comptes de La Réunion et
Mayotte
44 rue Alexis de Villeneuve
97488 Saint Denis Cedex

Objet : Réponses au rapport d'observations définitives exercices 2016 et suivants

Réf. : DG/OR/PC/2022

Affaire suivie par : Pierre CATAPOULLE

Tél. : 02 62 94 70 00

Monsieur le Président,

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous faire part de la réponse de notre collectivité suite au contrôle de la Chambre Régionale des Comptes sur les exercices 2016 et suivants.

Je note tout d'abord, dans le cadre d'une démarche contradictoire, que vous avez bien voulu intégrer des modifications notables suite à mes remarques sur votre rapport d'observations provisoires.

Je retiens en synthèse un rapport positif sur la gestion de l'établissement, la chambre ayant en liminaire noté que « *L'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) a connu jusqu'en 2014 une situation financière dégradée marquée par une épargne brute négative et un endettement élevé. Depuis 2015, l'EPCI s'est employé à redresser ses comptes, moyennant un effort en partie porté sur l'augmentation des recettes de fonctionnement, mais surtout sur la maîtrise des charges de fonctionnement externalisées, tout en absorbant de nouvelles compétences.* »

Néanmoins, au regard de l'analyse complète de la situation, la chambre préconise cinq recommandations sur lesquelles nous souhaitons apporter les précisions suivantes :

En matière de gouvernance et d'organisation interne, deux recommandations sont réalisées.

En ce qui concerne la fiabilité des comptes et notamment le principe de la permanence des méthodes. Je prends note de la remarque de la chambre sur l'entorse en matière de rattachements sur l'exercice 2019 ayant impacté l'exercice 2020.

L'agglomération applique de manière systématique la procédure de rattachement des charges et des produits à l'exercice. L'entorse à ce principe citée par la chambre en 2019 a été effectuée de manière tout à fait exceptionnelle et involontaire compte-tenu d'un défaut d'application des procédures internes sur cet exercice.

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20220928-DCM24-28092022-DE
Date de télétransmission : 03/10/2022
Date de réception préfecture : 03/10/2022

Dès constatation de ce manquement, l'information a été communiquée aux élus dans tous les supports de communication financière et décisions budgétaires adressés aux élus, comme listés ci-après :

- Budget supplémentaire 2020 : (délibération n°2020-C085 du 02 octobre 2020 ci-annexée)
- Décision modificative n°1 pour 2020 : (délibération n°2020-C160 du 05 décembre 2020)
- Compte administratif 2020 (délibération n°2021-C097 du 29 juin 2021)
- rapport d'orientations budgétaires 2021 (extraits ci-annexés de la délibération n°2021-C026 du 13 mars 2021, partie « Contexte financier de la Cirest », Evolution rétro-prospective sur la période 2019-2024 », page 23/178, partie « Cadrage budgétaire pour 2021, II-Evolution des dépenses de fonctionnement « Environnement », page 31/178)

En complément, dans un souci de transparence et afin de ne pas fausser l'image fidèle de ses charges de fonctionnement courant pour les exercices 2019 et 2020, la Cirest a tenu à communiquer ses éléments de correction à ses élus et à ses partenaires.

Les procédures internes ont par ailleurs été rappelées afin de ne plus reproduire ce type d'erreur.

En ce qui concerne l'amélioration de la qualité de la prospective et de la prévision budgétaire.

Sur ce point, l'établissement travaille désormais tant sur le pilotage managérial que sur le pilotage financier.

Sur le plan managérial, l'agglomération reconnaît que le taux de réalisation de ses investissements doit être largement amélioré. C'est dans ce sens qu'elle restructure profondément le pilotage des projets avec la mise en place de formation complémentaire des équipes et met en place des outils informatiques de conduite de projets, en lien avec la consommation budgétaire annuelle.

On notera en la matière, la mise en œuvre depuis peu de la planification précise et systématique des projets, la tenue régulière de revue de projet afin de suivre l'avancée des projets et améliorer la levée des problématiques, l'acquisition d'un logiciel de gestion de projet.

L'amélioration des prévisions et l'augmentation du taux de réalisation des projets permettra de disposer de données financières fiables afin d'obtenir un niveau de prospective largement amélioré.

Sur le pilotage financier, la Cirest s'appuie pour ses prévisions de recettes sur une assistance extérieure qui « pré-valide » au préalable les taux proposés par ses services. La Cirest bénéficie de cette assistance du fait de l'utilisation, depuis 2016, d'un logiciel de prospective financière, Finance Active, lui permettant de fiabiliser ses prévisions budgétaires.

En dépense, la planification des projets permettra d'affiner les inscriptions budgétaires et assurer une prospective plus fine à long terme. Cela passera par la réalisation d'un dialogue de gestion encadré avec les services pour permettre un meilleur arbitrage des crédits budgétaires.

Spécifiquement sur le pilotage de la masse salariale, la direction des ressources humaines vient de se doter d'un nouveau système d'information mettant à disposition un ensemble d'indicateurs facilitant le pilotage de la masse salariale et par conséquent les prévisions budgétaires. Cet outil sera parfaitement exploitable à compter du 2^{ème} semestre 2022.

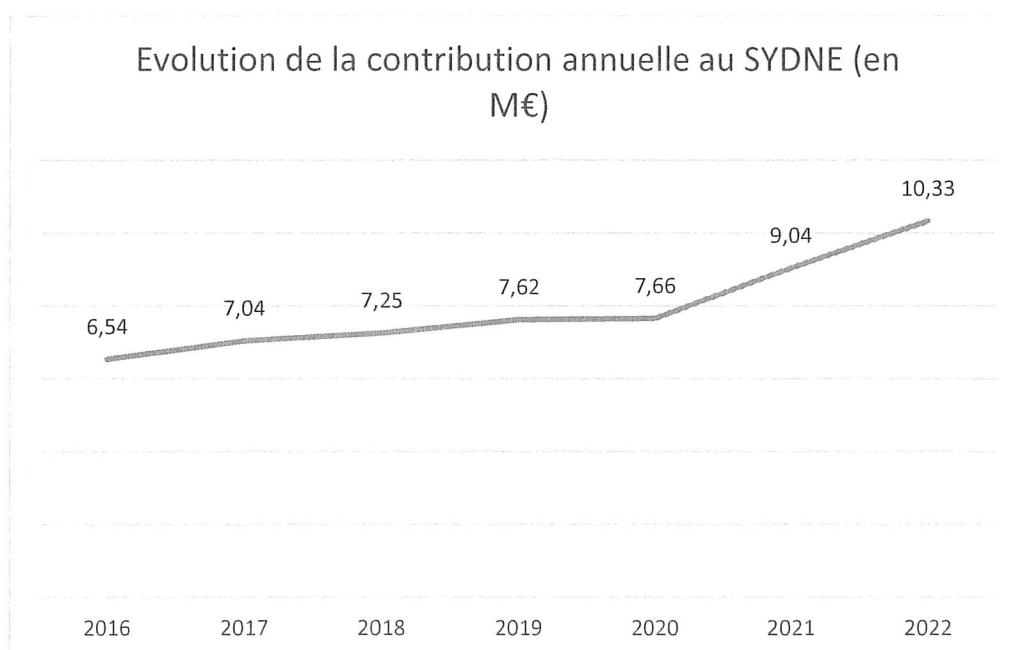
Sur la situation financière, trois recommandations sont faites.

La première porte sur l'évolution de la détermination des contributions financières du SYDNE.

La Chambre a bien noté que « *le choix de pondérer les participations de la CIREST et de la CINOR en introduisant des critères de capacité contributive assis sur la valeur comparée des bases foncières a permis à la CIREST de limiter l'augmentation de sa participation au syndicat de 0,5 M€ en moyenne par an, malgré une évolution moins favorable de son volume de déchets traités par le SYDNE, comparé à celui de la CINOR.* »

La chambre indique qu' « *au cours de la période 2016-2020, la contribution de l'EPCI au SYDNE est en progression annuelle moyenne de 4 % [...]* ».

Cette contribution a largement augmenté sur les deux dernières années.



La CIREST a donc parfaitement conscience que la contribution au SYDNE est un paramètre extrêmement important à prendre en compte.

La posture actuelle est donc de tenter de contenir les augmentations sans pour l'instant envisager de renégocier une répartition qui risque d'être moins favorable.

En ce qui concerne la maîtrise de la masse salariale.

La nécessité du passage d'une intercommunalité de gestion à une intercommunalité de projet ne peut s'opérer sans la professionnalisation de l'organisation des services de la CIREST. C'est donc ce sens qu'entre 2016 et 2020, 21 nouveaux postes ont été pourvus par des recrutements externes dont 9 cadres en catégorie A.

La collectivité a parfaitement conscience du rythme de croissance des charges de personnel qu'elle entend désormais freiner. La mise en œuvre conjointement du projet de territoire et des recommandations de l'audit organisationnel sont bien dans l'objectif de mettre en place une allocation de moyens raisonnée pour assumer les projets de l'agglomération.

En ce qui concerne les contrats PEC, les collectivités et les établissements publics font l'objet d'une politique de recrutement encouragée par l'Etat. Ces recrutements permettent à la fois de jouer le rôle de « tampon social » sur des territoires où le chômage est particulièrement important mais également de permettre une insertion durable sur le marché du travail.

Sur la stratégie de relèvement de ses ressources fiscales

La CIREST souhaite agir sur les budgets annexes en déficit structurel.

Elle est, à ce titre, consciente que le versement d'une subvention d'équilibre ne doit pas être pérennisé dans le temps, et que pour ce faire, une évolution du mode de gestion de ce service est à étudier. La CIREST rejoint en effet la position de la chambre sur la nécessité de regroupement des budgets dans une délégation de service public globale.

La CIREST prend note des recommandations de la chambre sur la nécessité d'activer des leviers pour recouvrer des marges de manœuvre.

A ce titre courant 2022, sera conduite la réalisation d'un pacte financier et fiscal ainsi qu'un nouveau schéma de mutualisation avec ses communes membres.

Cette étude pourra apporter des pistes allant au-delà de celles énumérées dans le rapport de la chambre.

Restant à votre disposition, je vous prie de recevoir, Monsieur le Président, ma considération distinguée.



Le Président

Patrice SELLY



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

**Chambres régionales des comptes
de La Réunion et de Mayotte**
44 rue Alexis de Villeneuve
97 488 Saint-Denis Cedex

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

<https://twitter.com/CRCLRM>

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

Accusé de réception en préfecture
974-219740065-20220928-DCM24-28092022-DE
Date de télétransmission : 03/10/2022
Date de réception préfecture : 03/10/2022