



Le 23 août 2023

**Le président**

à

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

**Monsieur André Thien Ah Koon**  
**Maire du Tampon**

Réf. : 23-409  
P.J. : 1 rapport d'observations définitives

Hôtel de Ville  
BP 449  
246 rue Hubert Delisle  
97430 Le Tampon

**Objet** : observations définitives relatives au  
contrôle des comptes et de la gestion de la  
communauté d'agglomération du sud de  
La Réunion

*Envoi dématérialisé avec accusé de réception (Article R. 241-9  
du code des juridictions financières)*

Monsieur le maire,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint copie du rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion de la communauté d'agglomération du sud de La Réunion concernant les exercices 2017 et suivants, en application des dispositions de l'article L. 243-8 du code des juridictions financières.

Ce rapport a été adressé par la chambre régionale des comptes au président de la communauté d'agglomération du sud de La Réunion, qui l'a présenté à l'organe délibérant. Dès lors, la chambre est amenée à l'adresser aux maires de toutes les communes membres de cet établissement public.

Il vous appartient de soumettre le présent rapport à votre prochain conseil municipal afin qu'il donne lieu à débat.

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

**Nicolas Pénau**



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE**

## **COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SUD DE LA RÉUNION (CASUD)**

*Exercices 2017 et suivants*

**Le présent document a été délibéré par la chambre le 11 mai 2023**

Envoyé en préfecture le 06/10/2023

Reçu en préfecture le 06/10/2023

Publié le



ID : 974-219740222-20230923-19\_20230923-DE

## TABLE DES MATIÈRES

<b>SYNTHÈSE</b> .....	<b>2</b>
<b>RECOMMANDATIONS</b> .....	<b>3</b>
<b>PROCÉDURE</b> .....	<b>4</b>
<b>OBSERVATIONS</b> .....	<b>5</b>
<b>1 LA GESTION DES DÉCHETS : UN COUT MAITRISÉ MAIS DES PERFORMANCES LIMITÉES</b> .....	<b>6</b>
1.1 La pré-collecte et la collecte des DMA : une priorité donnée à la maîtrise des coûts .....	7
1.1.1 Des moyens de pré-collecte et d'apport volontaire insuffisants.....	7
1.1.2 Les collectes en porte à porte : des coûts réduits mais des performances mitigées .....	11
1.2 Une politique de prévention peu dynamique .....	14
1.2.1 Des démarches de planification et de transfert des pouvoirs de police tardives .....	14
1.2.2 Des moyens et actions de prévention limités .....	15
1.3 Un niveau de couverture insuffisant des coûts par les ressources dédiées .....	18
1.3.1 Des ressources propres ne couvrant pas la totalité des charges.....	18
1.3.2 Des marges de manœuvre limitées pour équilibrer le coût du service .....	22
<b>2 UNE SITUATION FINANCIÈRE Saine, DES SIGNAUX DE FRAGILISATION</b> .....	<b>23</b>
2.1 Des ressources financières confrontées à un effet de ciseau.....	23
2.1.1 Des points de fiabilité budgétaire et comptable toujours défaillants.....	23
2.1.2 Une accélération de la croissance des charges de fonctionnement .....	26
2.1.3 Des recettes de fonctionnement en hausse modérée .....	28
2.2 Le poids grandissant des charges de personnel.....	33
2.2.1 Une maîtrise de la masse salariale et des effectifs en trompe l'œil.....	33
2.2.2 Une gestion des rémunérations perfectible .....	37
<b>3 UNE INTERCOMMUNALITÉ À RELANCER AUTOUR D'UN PROJET FÉDÉRATEUR À RECONSTRUIRE</b> .....	<b>40</b>
3.1 Des indicateurs financiers positifs mais en recul, un niveau d'investissements peu soutenu .....	40
3.1.1 Une épargne en baisse au cours de la période, qui reste cependant confortable .....	40
3.1.2 Un niveau d'investissement faible, malgré l'adoption d'un PPI.....	42
3.2 La gouvernance : une sérénité à rechercher.....	45
3.2.1 Une gouvernance conflictuelle qui s'explique en partie par une logique redistributive ..	45
3.2.2 La crise de gouvernance issue des élections de 2020 et ses conséquences .....	47
3.3 Le périmètre et les modes de gestion : une évolution à redéfinir .....	50
3.3.1 L'évolution de la compétence déchets : de nouvelles mutualisations à rechercher .....	50
3.3.2 Le devenir de la carte intercommunale : des hypothèses réalistes et une lisibilité à construire.....	51
<b>ANNEXES</b> .....	<b>54</b>
<b>RÉPONSE</b> .....	<b>67</b>

## SYNTHÈSE

La communauté d'agglomération du sud de La Réunion (CASUD), créée au 1<sup>er</sup> janvier 2010, s'est constituée afin de mutualiser les efforts en matière de gestion de l'eau et de l'assainissement, et répondre aux enjeux d'amélioration des services et de construction d'équipements dans ce domaine. Parmi les compétences obligatoires propres à ce type d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI), la gestion des déchets ménagers et assimilés est le premier poste de dépenses de fonctionnement de son budget principal.

Dans ce domaine, la CASUD n'atteint pas les objectifs fixés par la loi. Alors que le volume de déchets par habitant aurait dû baisser de 10 % entre 2010 et 2020, celui-ci a augmenté de 16 %. Une sous-dotation des moyens de pré-collecte comme les bornes à verre ou matériaux recyclables, un maillage clairsemé du réseau de déchetteries et des actions de prévention limitées expliquent en partie ces résultats. La mise en œuvre tardive des outils de planification et dispositifs comme la police de l'environnement ou la collecte des biodéchets ne contribuent pas non plus à l'amélioration de la prévention des déchets.

La CASUD a engagé des efforts pour maîtriser ses coûts de collecte depuis 2016, notamment avec la création de la société publique locale SUDEC à laquelle elle a confié la gestion des déchetteries et une partie des marchés de collecte. Elle ne peut contenir cependant les dépenses de traitement qu'elle supporte au travers de sa participation au syndicat mixte ILEVA, en hausse sensible entre 2017 et 2021. Face à ces charges, la CASUD dispose de marges de manœuvre ténues, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères représentant la quasi-totalité des recettes dédiée à la gestion des déchets.

Dès lors, la CASUD est confrontée au niveau de son budget principal à un effet de ciseau entre la progression limitée de ses recettes fiscales, la stagnation de ses dotations et la dynamique soutenue de ses dépenses de fonctionnement. Ses charges de personnel croissent plus rapidement depuis 2020 en raison d'une politique plus restrictive des emplois aidés et, depuis 2021, la mise en place du nouveau régime indemnitaire. Cependant, l'épargne nette reste confortable et son endettement très contenu. Cela s'explique en partie par un niveau d'investissement en retrait. Le plan pluriannuel d'investissement (PPI) adopté en 2017 n'a été réalisé qu'à hauteur de 43 % faute d'une planification physique réaliste des opérations et de la capacité à faire de la CASUD et de ses partenaires.

Selon la chambre, la CASUD pourrait tirer parti de ses capacités de financement pour repenser la programmation de ses investissements qui reflète davantage une logique comptable assise sur le poids démographique des communes qu'une vision de projet de territoire. Cette clef de répartition, non dénuée d'une volonté de solidarité financière envers les petites communes, se révèle être aujourd'hui une source de conflit de gouvernance. Elle témoigne par ses limites des divergences entre les maires sur l'exercice des compétences et la pertinence du périmètre du territoire. La nécessité de refonder le pacte de gouvernance autour d'un projet de territoire partagé assorti d'un pacte fiscal et financier apparaît, selon la chambre, plus forte que jamais et de nature permettre à la CASUD de profiter de sa santé financière saine pour développer de nouvelles stratégies d'équipement plus dynamiques et ambitieuses permettant de répondre aux nombreux défis à relever : aménagement économique du territoire et des hauts, sécurité des infrastructures et réseaux face aux enjeux climatiques, amélioration des déplacements, par exemple.

**RECOMMANDATIONS<sup>1</sup>**

N°	Nature	Domaine	Objet	Mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Page
1	Performance	Situation financière	Mettre en place un système de tarification à l'attention des professionnel usagers des déchetteries d'ici la fin de l'année 2023.			X	13
2	Régularité	Situation financière	Veiller à constituer systématiquement des provisions pour dépréciation des comptes de tiers et des provisions pour litiges, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.	X			25
3	Performance	Gouvernance	Établir un pacte fiscal et financier entre la CASUD et ses communes membres avant le 31 décembre 2023.		X		48
4	Performance	Gouvernance	Formaliser le projet de territoire de la CASUD au cours de l'année 2023.		X		55

---

<sup>1</sup> 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 d'agglomération du sud de La Réunion (CASUD) a été ouvert le 13 juillet 2022 par lettre du président de la chambre adressée à son président, M. André Thien Ah Koon.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 17 janvier 2023 avec M. André Thien Ah Koon.

La chambre a arrêté ses observations provisoires dans sa séance du 7 février 2023 et a décidé de l'envoi du rapport d'observations provisoires au président de la CASUD.

Le président du syndicat mixte ILEVA et de la CIVIS, M. Michel Fontaine, MM. André Thien Ah Koon, Patrick Lebreton, Bachyl Valy et Olivier Rivière, respectivement maires du Tampon, de Saint-Joseph, de l'Entre-Deux et de Saint-Philippe, ainsi M. Christophe Enguehard directeur général de la SPL SUDEC ont été destinataires d'extraits.

Trois agents mis en cause ont été également destinataires d'un extrait les concernant.

Enfin, la direction régionale de Pôle emploi, la direction générale des finances publiques et le préfet de La Réunion ont été destinataires d'un extrait.

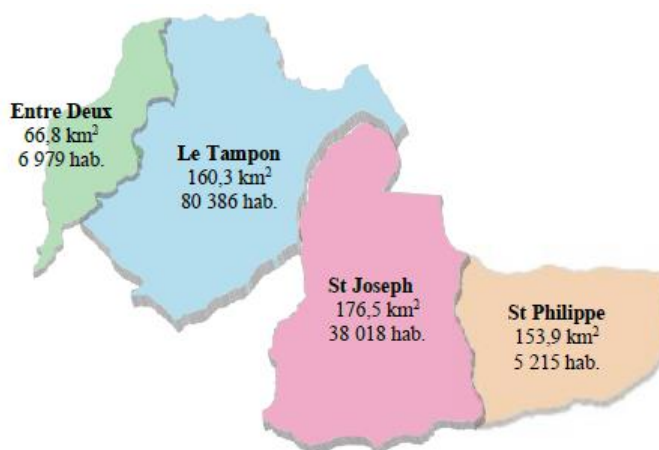
A l'exception d'un agent qui n'a pas répondu, malgré une relance, et du préfet de La Réunion, tous les destinataires concernés par les observations ou des extraits ont répondu aux observations de la chambre.

Dans sa séance du 11 mai 2022, après avoir examiné les réponses, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

## OBSERVATIONS

Le territoire de la CASUD compte une population de 129 867 habitants<sup>2</sup>, assez proche de celle de la communauté intercommunale Réunion Est (CIREST) - 127 102 habitants -. Il est composé des quatre communes du sud de l'île, l'Entre-Deux, le Tampon, Saint-Joseph et Saint-Philippe. Deux communes sont de taille importante, le Tampon, ville-centre de l'intercommunalité et Saint-Joseph, et à l'opposé, les communes de l'Entre-Deux et Saint-Philippe, proches en termes de population, font partie des plus petites de La Réunion (carte n° 1).

Carte n° 1 : Territoire de la CASUD



Source : Rapport du SPPGD 2021

Sa densité est de 230 habitants/km<sup>2</sup>, soit moitié moins que celle de la communauté intercommunale des villes solidaires (CIVIS) - 480,1 hab./km<sup>2</sup> -. Les problématiques sont celles d'un territoire semi-urbain hétérogène comptant des communes rurales comme l'Entre-Deux ou Saint-Philippe ou très urbanisées comme le Tampon, certaines littorales telles que Saint-Joseph ou Saint-Philippe. Il comprend également des zones habitées ou naturelles situées sur les hauts de l'île et le secteur du volcan avec le village de la Plaine des Cafres qui fait partie de la commune du Tampon.

Ces caractéristiques géographiques font que la part de l'agriculture et notamment de l'élevage représente 11 % des établissements actifs, soit un peu plus que la CIREST qui en compte 8,9 %. Selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), ce territoire vit économiquement à 83,9 % d'une économie présentielle, c'est-à-dire des activités mises en œuvre localement et visant la satisfaction des besoins des personnes présentes dans la zone. Le territoire de connaît depuis 2017 une reprise des créations d'entreprises (748 en 2016, 1290 en 2021), principalement dans le commerce et les services.

D'un point de vue social, la part des ménages fiscaux imposés est de 27,7 %, proche de la CIREST (25 %) alors que la communauté intercommunale du Nord Réunion (CINOR) est à

<sup>2</sup> INSEE, *Données de population 2019*, statistiques et études, dossier complet, janvier 2023, [www.insee.fr](http://www.insee.fr).

39 %. Le taux de pauvreté représente 40,5% quand, à l'opposé, celui de la CINOR est de 33,3 %. Enfin, le taux de chômage des 15-64 ans, à 37,6 % est le plus élevé de l'île (CINOR, 29,4 %).

Les communes de la CASUD se sont constituées en communauté d'agglomération le 1<sup>er</sup> janvier 2010<sup>3</sup>. Une des motivations principales de cette organisation reposait sur la volonté mutualiser la compétence de gestion de l'eau et de l'assainissement, dix années en avance sur la loi NOTRÉ du 7 août 2015 qui l'imposait à l'ensemble des EPCI au plus tard en janvier 2020. Cela se traduit notamment par des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement plus importants en investissement que le budget principal. Par ailleurs, l'organisation particulière de cette intercommunalité nécessite, pour relier la ville centre à partir des communes de traverser le territoire de la CIVIS par voie routière, ce qui, de fait, constitue une forme de rupture de la continuité territoriale et limite la portée et le développement du projet communautaire.

Au-delà, le champ d'activité de la CASUD comprend les compétences obligatoires des communautés d'agglomération en matière de développement économique et touristique, d'aménagement de l'espace, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville et de gestion des déchets ménagers. À celles-ci s'ajoutent des compétences optionnelles et facultatives, dont les plus significatives en termes d'enjeu financier sont la gestion des transports périscolaires, la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations (GEMAPI) depuis 2018 et la gestion des eaux pluviales urbaines en 2021.

## **1 LA GESTION DES DÉCHETS : UN COUT MAITRISÉ MAIS DES PERFORMANCES LIMITÉES**

Les données chiffrées utilisées ci-après sont pour la plupart issues des rapports annuels du service public des gestion des déchets (SPPGD) présentés et publiés par la CASUD. Les comparaisons avec les données locales s'appuient notamment sur les autres rapports produits par la chambre et par l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) avec les limites précisées en annexe n° 2. Il est à préciser qu'en l'absence de compte administratif et de compte de gestion 2022, l'actualisation des données budgétaires à fin 2022 n'a pas été possible.

Si l'on considère les objectifs fixés par la loi<sup>4</sup> en matière de réduction à la source des déchets ménagers et assimilés (DMA), la CASUD n'a pas atteint le seuil déterminé par le texte, d'une baisse de 10 % des tonnages collectés entre 2010 et 2020 (tableau n° 1), puisqu'à l'inverse, le volume de déchets produits par habitant est passé à 618 kg par habitant en 2020 contre 532 kg par habitants en 2010 soit une augmentation de 16,2 %.

Une analyse rétrospective des volumes collectés par habitant montre que la tendance sur dix ans a rarement été orientée à la baisse. À l'exception de la période 2015-2016, où le volume produit avait atteint 488 kg par habitant, cet indicateur est en croissance constante, avec quelques variations ponctuelles liées aux conditions climatiques, notamment les cyclones qui

---

<sup>3</sup> Arrêté préfectoral n° 3708/SG/DRCTCV/1 du 30 décembre 2009.

<sup>4</sup> Loi pour la transition énergétique et la croissance verte du 17 août 2015 dite « LTECV ».

ont un impact sur la quantité de déchets produits, les déchets ménagers et assimilés comprenant les déchets végétaux (annexe n° 3).

Le volume de déchets végétaux pesant en moyenne 31 % des volumes collectés, son influence sur le total des quantités produites est importante.

**Tableau n° 1 : Évolution des volumes de déchets collectés par types de déchets en kg/hab.**

	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. moy. Ann.
<i>Collecte</i>	554	598	594	618	653	4,2 %
<i>OMR</i>	219	233	232	228	249	3,2 %
<i>Collecte sélective</i>	38	41	38	38	44	3,5 %
<i>Encombrants</i>	90	103	100	116	127	9,2 %
<i>Déchets verts</i>	170	183	184	199	192	3,2 %
<i>Autres (verre, DEEE, inertes, autres déchets)</i>	37	39	40	37	42	2,8 %
<i>DMA hors déchets verts</i>	384	416	410	419	461	4,7 %

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD 2017-2021

La production de DMA hors déchets verts est toutefois en progression moyenne annuelle de 4,7 % entre 2017 et 2021, à rebours de l'objectif de réduction fixé par la loi de 10 % en dix ans. Cette évolution est surtout renforcée par la production des déchets encombrants des ménages en progression soutenue.

## 1.1 La pré-collecte et la collecte des DMA : une priorité donnée à la maîtrise des coûts

### 1.1.1 Des moyens de pré-collecte et d'apport volontaire insuffisants

- Une optimisation en cours des moyens de pré-collecte

Le coût à la tonne de gestion des bacs est en recul de 10,7 % au cours de la période 2017-2021. Avec un coût de 16 € par tonne en 2017, la CASUD se situait à un niveau supérieur au niveau médian du coût de pré-collecte en France métropolitaine<sup>5</sup>, évalué à 9 € en 2016. À titre comparatif, ce coût était évalué à 8 € à la CINOR, 12 € à la CIVIS et 13 € à la CIREST.

En cinq ans, la CASUD a cependant pu améliorer cet indicateur qui se situe en 2021 à 10 € par tonne, alors que d'autres EPCI ont vu leur coût de gestion augmenter. L'optimisation du nombre de litres installés ainsi que le changement de fournisseur en 2021 expliquent les économies réalisées en matière de gestion du parc.

<sup>5</sup> ADEME, *référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets*, année 2016.

Les tonnages de verre collectés au moyen des bornes à verre (BAV), en hausse de 4,2 % entre 2017 et 2021 attestent d'une adhésion renforcée des habitants à ce mode de collecte passée de 14 kg par habitant à 17 kg par habitant au cours de cette période, alors que, corollairement, la CASUD a diminué le nombre de contenants installés (tableau n° 2). Il en découle un meilleur rendement des équipements, en croissance de 4,9 % par an.

**Tableau n° 2 : Évolution des tonnages de verre et du nombre de bornes installées**

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution moy. Ann.
<i>Nb bornes</i>	231	296	226	225	225	-0,7 %
<i>Tonnages</i>	1 921	1 978	2 009	2 081	2 263	4,2 %
<i>T/borne</i>	8,3	6,7	8,9	9,2	10,1	4,9 %
<i>Kg/hab</i>	14	15	15	16	17	4,6 %
<i>Nb bornes / hab</i>	575	436	578	583	580	0,2 %

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD 2017 à 2021

Toutefois, une marge de progression existe en matière de taux de captage, puisqu'en 2016 à l'échelle nationale, les quantités de verre collectés s'établissaient à 31 kg par habitant en milieu mixte urbain, et 37 kg par habitant en milieu mixte rural, ces deux typologies d'habitat pouvant caractériser le territoire de la CASUD<sup>6</sup>.

Le coût de gestion à la tonne des bornes à verre a augmenté de 10,4 % par an, pour s'établir en 2021 à 199 € (annexe n° 4). Alors qu'en 2017, le coût complet par habitant de la collecte du verre s'établissait à 1,9 € par habitant à la CASUD, il était de 2,9 € par habitant en métropole selon les données de 2016. En revanche, le coût à la tonne était de 134 € à la CASUD pour un coût en moyenne pondérée de 92 € en métropole. Si les coûts de gestion restent limités, les quantités collectées par habitant, encore faibles, expliquent ces chiffres.

Pourtant, avec un ratio proche de 580 bornes par habitant, la CASUD dispose d'un maillage de contenants comparable au territoire métropolitain. Elle a signé un programme d'actions territorialisé (PAT) avec l'éco-organisme CITEO en novembre 2021 afin d'optimiser la collecte en apport volontaire<sup>7</sup>. À la différence d'autres EPCI, la CASUD ne disposait pas sur son territoire de bornes pour collecter les autres matériaux recyclables, comme les cartons, journaux et magazines. Le PAT fixe cet objectif dont la réalisation devrait commencer à se concrétiser avec l'installation de 100 bornes destinées aux emballages hors verre en 2023, 22 bornes ayant déjà été installées en 2022. À ce titre le versement des aides de CITEO, subordonné à l'atteinte des objectifs quantitatifs d'implantation des contenants, ne devra intervenir qu'à compter de l'exercice 2023. La chambre encourage la CASUD à poursuivre le déploiement de bornes d'apports volontaires pour les autres matériaux recyclables, ce type de

<sup>6</sup> *Référentiel national des coûts, op. cit.*

<sup>7</sup> Selon le PAT signé le 23 novembre 2021, l'objectif à atteindre pour la CASUD est d'une dotation minimale d'une borne pour 200 habitants en milieu rural et 400 habitants en milieu urbain. Délibération n° 19-20211105.

collecte présentant un rapport coût avantage élevé en termes de tri des déchets, comme l'indiquent les études produites par l'ADEME<sup>8</sup>.

- Des performances à améliorer dans la gestion des déchetteries

La CASUD ne dispose depuis 2016 que de quatre déchetteries pour l'ensemble de son territoire, soit une déchetterie pour 33 209 habitants. Les communes de l'Entre-Deux et de Saint-Philippe n'en sont pas dotées. Malgré l'inscription de projets de construction de deux déchetteries pour ces communes dans le PPI de 2017, aucune réalisation n'a vu le jour en cinq ans, notamment pour des raisons d'absence de maîtrise foncière et de difficultés à implanter ces équipements à proximité des habitations. Si elle a pu mener à bien la réhabilitation de la déchetterie de Saint-Joseph, la CASUD n'est pas parvenue à combler ce déficit d'équipements, maintenant le taux de couverture en deçà de la moyenne nationale établie à une déchetterie pour 15 000 habitants (annexe n° 4).

Pourtant, le besoin d'équipements existe comme en témoigne l'augmentation du nombre d'usagers particuliers et professionnels constaté en moyenne depuis 2017 soit 2,9 % par an (tableau n° 3).

**Tableau n° 3 : Évolution des données physiques de fréquentation des déchetteries**

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution moy. Ann.
<i>Tonnages déchetteries</i>	10 455	8 344	7 843	6 699	9 995	<b>-1,1 %</b>
<i>Nombre d'usagers</i>	89 926	96 866	92 658	80 800	100 859	<b>2,9 %</b>
<i>dont particuliers</i>	66 056	73 057	67 823	58 162	73 728	<b>2,8 %</b>
<i>dont professionnels</i>	23 870	23 809	24 835	22 638	27 131	<b>3,3 %</b>

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD 2017-2021

À la différence des autres EPCI de l'île, les tonnages collectés sont en recul de 1,1 % en moyenne. Cette évolution atypique peut trouver son explication dans la baisse des tonnages d'encombrants collectés (- 0,3 %), liée selon l'hypothèse des responsables à l'apport d'objets de plus faibles volumes, et également au recul des tonnages de déchets verts déposés en déchetteries (- 2,8 %). Les solutions de compostage individuels développées et déployées notamment en habitat individuel et rural peuvent également justifier ce constat, mais la CASUD ne dispose pas de données précises permettant de l'étayer.

Cependant, ces données peuvent illustrer le fait que l'habitude, plus vertueuse en termes d'économie et de geste de tri, d'apporter ses encombrants en déchetterie n'est pas ancrée au regard de l'accroissement des tonnages d'encombrants collectés en porte à porte. Le faible nombre de déchetteries implantées sur le territoire n'encourage pas, selon la chambre, l'essor de l'apport volontaire au sein de la population. La CASUD a engagé en 2021 une réflexion sur un dispositif de fidélisation des usagers, ainsi que des études sur l'implantation de mini

<sup>8</sup> En 2016, le coût par habitant des déchets recyclables hors verre est de 25,2 € en collecte en porte à porte pour 13,8 € en apport volontaire, soit presque le double, alors que le tonnage collecté par habitant est de 55 kg en porte à porte et 43 kg en apport volontaire soit un rendement supérieur de 28 % pour le porte-à-porte.

déchèteries. Ces projets pourraient se concrétiser selon l'établissement au second semestre 2023.

À l'instar des autres EPCI de La Réunion, la CASUD a connu une situation de saturation de ses déchetteries concernant l'évacuation des piles, batteries et huiles usagées qui ne trouvaient pas de débouchés depuis le début de l'année 2021, faute de possibilité de transport maritime de ces déchets. Une solution ponctuelle d'évacuation de ces déchets a pu être proposée pour l'ensemble de l'île en octobre 2022 mais sa pérennité n'est pas assurée.

Les charges de gestion des déchetteries ont augmenté de façon non linéaire de 8,8 % entre 2017 et 2020 (tableau n° 4). Les recettes propres essentiellement constituées par les soutiens des éco-organisme sont en baisse depuis 2019 mais ne représentent que 2,3 % du coût complet des déchetteries en moyenne.

**Tableau n° 4 : Évolution des coûts de gestion des déchetteries**

<i>en €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution moy. Ann.
<i>Charges de gestion et évacuation</i>	936 415	746 396	685 192	1 075 562	1 314 150	<b>8,8 %</b>
<i>Coût de gestion / tonne</i>	90	89	87	161	131	<b>10,1 %</b>
<i>Coût net / habitant</i>	13	11	12	15	20	<b>11,7 %</b>

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD 2017-2021 et la matrice ComptaCoût 2017-2021

Après une baisse des charges de 27 % de 2017 à 2019 liée à la suppression de l'ouverture dominicale en juillet 2018 pour des raisons d'économie et de fréquentation insuffisante, les coûts se sont à nouveau accrus à un rythme de 38 % par an de 2019 à 2021.

La gestion des déchetteries de la CASUD a été confiée à la SUDEC en novembre 2019. À la suite du contrôle de la société par la chambre<sup>9</sup>, des mises aux normes portant sur la sécurité des équipements ont été réalisées. Par ailleurs, les effectifs présents sur site répondent également mieux aux exigences de sécurité formulées dans le cadre de ce contrôle.

Afin de limiter les coûts liés à l'enlèvement des caissons, la CASUD envisage de faire l'acquisition de compacteurs permettant d'augmenter, à volume identique, le poids de cartons d'emballages transportés vers la plateforme de recyclage de Pierrefonds. Cette solution permettra, à quantités constantes, de diminuer le nombre de rotations de véhicules et les coûts de gestion afférents.

La CASUD a fait le choix de ne pas imposer de tarification aux professionnels pour le dépôt de leurs déchets. Selon le règlement intérieur, les professionnels peuvent déposer leurs déchets dans des limites différentes selon le type de déchets. L'apport de textile et de déchets des équipements électriques et électroniques (DEEE) est illimité. En revanche, l'apport de ferrailles et d'encombrants non valorisables est limité respectivement à 1 et 2 m<sup>3</sup> par semaine, les cartons et déchets végétaux à 4 m<sup>3</sup> par semaine. Cette évaluation se fait sur la base d'un contrôle visuel des agents qui relèvent également l'immatriculation des véhicules.

Cette pratique incite, selon la CASUD, les professionnels à gérer par eux-mêmes leurs déchets, en restreignant les volumes hebdomadaires autorisés, sans avoir à supporter les coûts

<sup>9</sup> CRC de La Réunion, SPL SUDEC, octobre 2020.

de gestion d'une tarification. Ce dispositif paraît cependant difficile à faire appliquer rigoureusement et n'est pas conforme au principe du « pollueur payeur » qui régit l'ensemble des règles européennes en matière environnementale depuis 1975. Du fait de l'absence de tarification, c'est le contribuable de la CASUD qui finance en réalité ce service utilisé à 27 % par des usagers professionnels en 2021. La Cour des comptes européenne a souligné dans un rapport de juillet 2021, qu'en matière d'environnement, « *le contribuable paie trop souvent les coûts à la place du pollueur<sup>10</sup>* ». Dans de telles conditions, cette gratuité ne facilite pas l'émergence de l'initiative privée. La chambre formule donc la recommandation suivante :

**Recommandation n° 1 : Mettre en place un système de tarification à l'attention des professionnels usagers des déchetteries d'ici la fin de l'année 2023.**

La CASUD s'est engagée à mettre en œuvre cette recommandation au deuxième semestre 2023.

### **1.1.2 Les collectes en porte à porte : des coûts réduits mais des performances mitigées**

Les prestations de collecte en porte à porte (PAP) sont réalisées pour les ordures ménagères résiduelles (OMR), emballages ménagers recyclables, encombrants, déchets végétaux et DEEE dans le cadre de marchés publics. Elles sont réparties en deux lots territorialisés, l'un concernant les communes du Tampon et de l'Entre-Deux, l'autre les communes de Saint-Joseph et Saint-Philippe. Depuis janvier 2021, les prestations sur les communes du Tampon et de l'Entre-Deux ont été confiées à la SPL SUDEC sous forme de contrat de prestations intégrées. Un marché de prestations de services a été par ailleurs signé avec le groupement DERICHEBOURG/HCE pour la collecte des communes de Saint-Joseph et de Saint-Philippe.

- La collecte des OMR et des déchets recyclables : une tendance à la maîtrise des coûts

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2015, par mesure d'économies, la fréquence de collecte a été divisée par deux. Les OMR sont collectées une fois par semaine et les déchets recyclables secs des ménages une fois tous les 15 jours. L'évolution du montant annuel des prestations montre que le coût a été maîtrisé au cours de la période 2017-2021 (tableau n° 5).

Cette maîtrise s'explique par une baisse observée en 2021 liée au changement de mode de gestion. Ces chiffres doivent être considérés avec prudence. Les montants de prestations de l'exercice 2021, notamment les rattachements de charges aux exercices 2020 et 2021, et les périmètres des coûts de gestion, diffèrent selon les prestataires et rendent la comparaison entre les exercices 2020 et 2021 peu pertinente.

---

<sup>10</sup> Cour des comptes européenne, *Principe du pollueur-payeur : une application incohérente dans les différentes politiques et actions environnementales de l'UE*, rapport spécial, FR 2021. 12, 5 juillet 2021, [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).

**Tableau n° 5 : Évolution des données physiques et financières concernant la collecte en porte à porte des OMR et déchets recyclables**

en €	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution moy. Ann.
<b>Tonnages collectés en PAP</b>	<b>33 565</b>	<b>34 851</b>	<b>34 773</b>	<b>34 496</b>	<b>37 802</b>	3,0 %
<b>Coût de collecte en porte à porte</b>	<b>5 974 883</b>	<b>5 977 169</b>	<b>6 239 373</b>	<b>6 297 015</b>	<b>5 950 013</b>	-0,1 %
Coût OMR HT / Tonne	142	137	142	145	133	-1,5 %
Coût collecte sélective HT / tonne	390	365	402	399	282	-7,8 %
% coût de la collecte sélective	30 %	29 %	30 %	30 %	26 %	

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD de 2017 à 2021, les matrices ComptaCout 2017 à 2021 et fichiers de mandats 2021

Avec un coût moyen à la tonne évalué à 142 € en 2017 (annexe n° 5), la collecte des OMR à la CASUD se situe dans la fourchette moyenne du niveau national, évaluée par l'ADEME entre 67 € et 153 € la tonne<sup>11</sup> pour 80 % des collectivités, la médiane se situant à 97€ la tonne en 2016.

Représentant 13,4 % en moyenne du total des tonnages d'OMR et de déchets recyclables collectés, la collecte sélective représente 26 % environ du coût de la collecte en porte à porte en 2021, avec une fréquence de ramassage deux fois moindre mais de coûts fixes importants indépendamment des quantités collectées. Le coût de collecte proche de 390 € la tonne en 2016 se situe au-delà de la fourchette des coûts constatés pour 80 % des collectivités au niveau national, entre 111 € à 289 € la tonne. Ce montant s'explique par le niveau faible des tonnages collectés au regard des moyens alloués à ce type de collecte.

L'ADEME précise que les écarts de coûts par collectivité résultent de conditions géographiques et de modalités de collecte peu comparables. La typologie de l'habitat est selon cet organisme le premier facteur d'impact sur les coûts, les milieux urbains présentant les coûts les plus élevés. Les coûts de collecte observés pour la CASUD semblent confirmer cette analyse, avec les surcoûts engendrés par une topographie particulière à La Réunion, marquée par des reliefs accidentés.

- La collecte des encombrants et des déchets verts : des services coûteux mais mieux maîtrisés

Les déchets encombrants sont collectés une fois par mois et les déchets végétaux une fois tous les 15 jours. Comme pour ces déchets, la collecte des encombrants a vu son coût baisser au cours de la période de 3,1 % annuellement. Dans la mesure où les tonnages ont augmenté de 11,7 % par an au cours des années 2017-2021, le coût à la tonne a reculé de façon significative et s'établit désormais à 61 € (tableau n° 6).

<sup>11</sup> Référentiel national des coûts, op. cit.

**Tableau n° 6 : Évolution des performances de collecte des encombrants et déchets verts en PAP**

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution moy. Ann.
<i>Tonnages d'encombrants</i>	8 548	9 746	9 867	12 327	13 290	11,7 %
<i>Charges en € HT encombrants</i>	927 813	915 777	929 758	878 462	817 296	-3,1 %
<i>Encombrants en kg/hab.</i>	64	75	76	94	102	12,1 %
<i>Coût de collecte / Tonne enc.</i>	109	94	94	71	62	-13,2 %
<i>Tonnages de déchets verts</i>	18 105	21 424	22 124	24 498	21 136	3,9 %
<i>Charges en € HT déchets verts</i>	2 013 302	2 024 858	2 167 559	2 125 000	2 041 703	0,4 %
<i>Déchets verts en kg/hab</i>	136	166	169	187	162	4,4 %
<i>Coût de collecte / Tonne D.V.</i>	111	95	98	87	97	-3,5 %

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD de 2017 à 2021 et les matrices Comptacoût

Avec 64 kg par habitant en 2017, le volume des encombrants collectés reste plus de 10 fois supérieur à celui constaté sur le territoire métropolitain, dont le ratio médian est de 6 kg par habitant en milieu urbain en 2016. Entre 2017 et 2021, il est passé de 64 à 102 kg par habitant, ce qui représente une performance médiocre sachant que les tonnages apportés en déchetterie diminuent. À titre de comparaison, en 2016, la CINOR présentait un ratio de 24 kg par habitant, alors que celui de la CIVIS était de 68 kg par habitant.

Malgré un mode de collecte en principe plus coûteux compte tenu d'une fréquence plus élevée que la majorité des collectivités métropolitaines, le coût aidé<sup>12</sup> de 187 € la tonne évalué à la CASUD se situe à 55 % environ en dessous du coût médian de 337 € observé en 2016 en métropole, en incluant les charges de traitement. Ces dernières représentent pour la CASUD 28 % du coût aidé HT en 2016. Selon l'établissement, la suppression de ce type de collecte ne pourrait être envisagée que si le dispositif de mini déchetteries projetées s'avérait efficace.

La CASUD est le seul EPCI à organiser une collecte des DEEE en porte à porte avec des résultats qui baissent tendanciellement depuis 2019 (annexe n° 5). Elle est réalisée manuellement à la suite de celle des encombrants. Du fait de tonnages faibles, son coût reste élevé mais baisse de 7,6 % par an entre 2017 à 2021. La plupart des collectivités, à La Réunion comme en métropole, collectent ce type de déchets uniquement en déchetterie à moindre coût.

La production de déchets verts est liée aux particularités et aléas du climat tropical, avec des volumes élevés à la base et des hausses importantes lors des années cycloniques. À la différence des autres EPCI de l'île, la production des déchets verts reste soutenue tout au long de la période 2017-2021, l'année 2018 et l'années 2020 présentant cependant des hausses respectives de 18 % et 11 % par rapport à l'année précédente.

Comme pour les autres types de collecte en porte à porte, les charges de gestion sont maîtrisées entre 2017 et 2021, notamment du fait du changement du mode de gestion des prestations, et de la mise en place de broyeurs en 2021. Sur le territoire métropolitain, la collecte de déchets verts représente en milieu mixte urbain 64 kg par an et par habitant en 2016, alors

<sup>12</sup> Coût aidé HT : coût incluant les charges techniques de collecte et les charges indirectes de structure et de communication, et le traitement déduit des produits et aides diverses (aide à l'emploi, soutiens éco-organismes).

que ce ratio est de 136 kg par an et par habitant pour la CASUD<sup>13</sup>, représentative des départements et régions d'outre-mer.

Malgré la hausse des quantités collectées de 3,9 % par an, le coût de la collecte des déchets verts à la tonne est stable depuis 2018 avec une hausse de 0,7 % par an en moyenne. Le coût aidé comprenant le traitement, soit 196 € par tonne, est cependant plus élevé de 72 % qu'en métropole en 2016<sup>14</sup>, du fait des spécificités climatiques de l'île.

## 1.2 Une politique de prévention peu dynamique

### 1.2.1 Des démarches de planification et de transfert des pouvoirs de police tardives

- De nouveaux outils de planification contractuels adoptés en 2022

La CASUD a contractualisé avec l'ADEME en 2011 afin de mettre en œuvre un programme local de prévention des déchets (PLP). Il visait à réduire de 7 % en cinq ans les quantités de déchets produites, soit une baisse de 41 kg/hab/an. Les actions du PLP étaient regroupées en huit grands axes concourant à l'objectif global de diminution des DMA. Selon le rapport du SPPGD de 2017, seule une partie des actions ont été maintenues et l'année 2017 a été considérée comme une année de transition avant la mise en œuvre d'un nouveau plan et le recrutement d'un chargé de mission.

Les programmes locaux de prévention des déchets ménagers et assimilés (PLPDMA), prévus à l'article L. 541-15-1 du code de l'environnement, et obligatoires depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012, fixent « *des objectifs de réduction de la quantité de déchets et les mesures à mettre en place pour les atteindre sur le territoire de chaque EPCI* ». Ce dispositif renforcé par le décret n° 2015-662 du 10 juin 2015 permet aux EPCI en charge de la collecte des déchets des ménages, si leurs territoires sont contigus et forment un espace cohérent, de mettre en œuvre un programme commun.

La production d'un nouveau PLPDMA a été confiée fin 2020 à ILEVA qui en assure la coordination pour l'ensemble de ses membres (TCO, CASUD et CIVIS). La CASUD n'a adopté son PLPDMA qu'en mars 2022, après avoir prolongé la durée d'application de son PLP de 2011 pendant six ans, comme la CIVIS. La CINOR et la CIREST accusent dans ce domaine, les mêmes retards<sup>15</sup>, à l'instar de la région Réunion qui n'a pas encore adopté son plan régional de prévention et de gestion des déchets. Pour autant, l'absence de PRPGD, ne justifie pas le retard de la CASUD en matière de programmation.

La CASUD a également signé en avril 2022 un contrat déchets outre-mer qui doit lui permettre de bénéficier du soutien technique et financier de l'ADEME pour améliorer les outils de coordination entre les différents acteurs de la gestion des déchets. La chambre constate qu'en matière de programmation, la CASUD n'a adopté que très tardivement les dispositifs prévus par les textes réactualisés en 2015, soit presque sept ans plus tôt.

---

<sup>13</sup> Pour la CIREST, le volume de déchets verts collectés est de 95 kg/hab., celui de la CIVIS 205 kg/hab.

<sup>14</sup> Référentiel national des coûts : le coût complet médian est de 114 € par tonne en 2016 en métropole.

<sup>15</sup> CRC de La Réunion : CINOR – *compétence de gestion des déchets*, février 2022 ; CIREST, juin 2022 ; CIVIS, décembre 2022.

Le PLPDMA 2022-2028 commun aux trois EPCI membres du syndicat ILEVA repose sur trois axes transversaux : l'exemplarité en matière de prévention des déchets, la sensibilisation des acteurs et l'utilisation des instruments économiques pour favoriser la prévention (annexe n° 6). L'objectif phare du plan en matière de réduction des déchets à la source reprend celui fixé par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire dite « AGECE » d'atteindre un ratio de 548 kg/hab. à l'horizon 2030.

À l'échéance du PLPDMA, la production de déchets visée doit rester sous la barre de 555 kg/hab. soit une réduction de 12 % par rapport à 2010, à l'échelle du territoire d'ILEVA. Pour la CASUD, l'atteinte de ce ratio signifie une baisse de plus de 11 % des déchets produits par rapport à 2021 et représente un effort de prévention significatif.

- Un transfert des pouvoirs de police embryonnaire

Les communes du Tampon, de l'Entre-Deux et de Saint-Philippe ont décidé de transférer les pouvoirs de police spéciale du maire au président de la CASUD en matière de collecte des déchets par délibération du 13 avril 2021. La commune de Saint-Joseph s'est opposée à ce transfert<sup>16</sup>, ce qui, selon la chambre, constitue un frein à une politique de prévention homogène et pérenne sur l'ensemble du territoire.

La CASUD a décidé la création d'une brigade verte environnement dotée de huit postes en mars 2019. Les agents, qui n'ont pas le statut d'agent de police mais celui d'auxiliaire de sécurité de la voie publique, ne sont pas assermentés et ont recours à la police municipale pour verbaliser les infractions, notamment en matière de dépôts sauvages, ce qui limite leur réactivité. En mars 2023, le recrutement d'un agent de la filière « police » était en cours.

La brigade a pour mission de surveiller le domaine public et de veiller au respect du règlement de collecte des déchets ménagers de la CASUD afin de prévenir les comportements inciviques. Les agents sont amenés à patrouiller pour les détecter, notamment les dépôts sauvages, et à en identifier les auteurs si des indices sont trouvés. Ils ont également vocation à sensibiliser les habitants au respect de l'environnement et à assurer une communication de proximité.

Dans son rapport du SPPGD de 2021, la CASUD fait état de 1 200 interventions effectuées par la brigade dont la majorité ont porté sur le non-respect des jours de collecte contre 1 000 en 2020, pour les mêmes motifs. La chambre invite la CASUD à renforcer ces actions et à déployer ce pouvoir de police sur l'ensemble de son territoire.

## 1.2.2 Des moyens et actions de prévention limités

- Malgré le soutien des éco-organismes, une ingénierie et une communication limitées

Au vu des données recueillies, CITEO propose des contrats qui fixent des soutiens pour la collecte et le tri des matériaux recyclables et précisément le verre, les papiers et cartons d'emballages et les emballages plastiques sur la base d'un barème comprenant des surcotes spécifiques aux outre-mer. À ce titre, la CASUD a signé un contrat pour l'action et la performance avec CITEO en juillet 2018.

---

<sup>16</sup> Arrêté n° 16/2021 du maire de Saint-Joseph du 8 janvier 2021.

Également, dans le cadre de la convention pour la mise en œuvre du PAT, quatre actions phares ont été ciblées : l'amélioration du réseau de bornes d'apport volontaire pour le verre, la mise en place de bornes d'apport volontaire pour les emballages ménagers légers et le papier, la mise en place d'une application spécifique pour le tri des déchets et l'amélioration de la collecte sélective lors des manifestations, dans la restauration rapide et les salles de réception. Le soutien prévisionnel de CITEO pour ce dispositif s'élève à 760 082 € HT.

Au regard d'un taux de refus de tri élevé, de 30 % en moyenne à La Réunion et de 37 % à la CASUD, la part de la prévention et de communication ne pèse qu'en moyenne 7 % des coûts de collecte. Même si les montants consacrés à la communication ont évolué, ils ne dépassent pas 0,2 M€ en 2021 (tableau n° 7).

**Tableau n° 7 : Évolution des montants consacrés à la prévention et la communication sur les déchets**

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution moy. Ann.
Communication	0,05	0,07	0,09	0,22	0,18	35,3 %
Prévention	0,70	0,85	1,07	0,71	0,76	1,9 %
Total	0,75	0,92	1,15	0,93	0,94	5,6 %
Part au sein des charges de collecte dont charges de structure	6 %	7 %	8 %	7 %	7 %	

Source : CRC, d'après les matrices ComptaCoûts 2017-2021

Le service de la communication de la CASUD n'élabore pas de document ni d'action de communication sur la collecte sélective, le tri ou la prévention des déchets. Cette mission est pilotée par une chargée de mission recrutée en novembre 2018 pour accompagner l'application du PLPDMA sur une durée de trois ans et deux mois, dont la rémunération est en partie financée par l'ADEME.

- Des actions de prévention et de sensibilisation peu développées

Sur le terrain, la CASUD compte au total 20 médiateurs de l'environnement avec des missions variées, soit environ un médiateur pour 6 500 habitants. Leurs missions diverses et leur effectif limité ne leur permettent pas de prendre le temps d'une communication poussée avec les habitants.

La plupart des sollicitations concernent des demandes de changement et de réparation de bacs ou des erreurs de collecte. Les médiateurs sont en lien avec l'équipe en charge du numéro vert qui leur transmet les demandes d'interventions, ainsi qu'avec les responsables du suivi des opérateurs de collecte. Selon leur responsable, les médiateurs déplorent une montée des incivilités qui altère la communication sur la prévention des déchets.

Depuis 2017, le volume d'actions de terrains est en baisse et alors que le taux de refus de tri est élevé, les contrôles qualité ainsi que les actions de sensibilisation sont en recul au cours de la période 2017-2020, les données de 2021 ne figurant pas dans le rapport annuel.

En matière de prévention, la CASUD a surtout porté son effort sur le développement du compostage individuel, dans la mesure où son territoire à dominante semi-rurale s'y prête. Une équipe est ainsi dédiée au sein de la direction de l'environnement au déploiement et au suivi du parc de bio-composteurs.

La CASUD organise l'accompagnement des services de restauration scolaire dans leur programme de lutte contre le gaspillage alimentaire ainsi que la mise à disposition de composteurs ou de sites de compostage dans les groupes scolaires. D'autres actions prennent la forme de création de sites de compostage collectif et la mise à disposition des composteurs en pied d'immeuble et dans les jardins urbains et la proposition de formations associées. Son ambition est d'impulser la valorisation des biodéchets produits par les habitants, au-delà de leur simple recyclage ou réutilisation sous forme de compost.

La CASUD a adhéré en avril 2021 à un groupement de commande pour la réalisation d'une étude de valorisation des biodéchets et effluents d'élevage sur le secteur des hauts du Tampon. Elle a par ailleurs délibéré sur les conditions d'accompagnement et le conventionnement pour la gestion de proximité des biodéchets par compostage, et obtenu des aides de l'ADEME pour ce projet.

La CASUD a délibéré en septembre 2018 pour instaurer une part incitative dans la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) (annexe n° 7). Il s'agit d'expérimenter dans des secteurs à définir les conditions de mise en œuvre d'une tarification incitative avec une part modulable comprise entre 10 et 30 %. Cette part incitative serait fonction du nombre de présentations à la collecte du bac d'ordures ménagères résiduelles.

À la suite de cette délibération, la CASUD a engagé des études de faisabilité économique et technique portant sur la tarification incitative. Selon la restitution présentée en février 2022 à la commission environnement de l'EPCI, il est prévu, après une période de facturation « à blanc », un vote définitif des tarifs de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères incitative (TEOMi) en novembre 2024 pour une première facturation aux usagers en janvier 2025.

- Une effort global important à fournir en matière de prévention à court terme

La CASUD, bien que consciente des nécessités d'améliorer ses pratiques, accuse dans la plupart des domaines un retard important au regard des textes relatifs au développement de l'économie circulaire et la prévention des déchets. Les premiers textes concernant les PLPDMA datent de 2012, et la loi LTECV qui fixe des objectifs en matière de réduction à la source et de tri des déchets, de 2015. La loi AGECE, de promulgation récente, est plus ciblée sur les modes de consommation et réaffirme également les objectifs de la loi LTECV.

Les plans actuels de la CASUD s'inscrivent surtout dans le volet de lutte contre le gaspillage alimentaire et la prévention des biodéchets. La dimension opérationnelle en matière de réduction à la source des déchets, de qualité de tri en améliorant les taux de captage de la collecte sélective en porte à porte, et des matériaux autres que le verre en apport volontaire n'en est qu'au stade des études de faisabilité, tout comme la tarification incitative. La police intercommunale de l'environnement n'est pas déployée sur l'ensemble des communes et ses pouvoirs coercitifs sont limités.

L'ensemble de ces insuffisances se traduit dans les chiffres du tonnage de déchets collectés par habitants qui, au lieu de décroître, a augmenté de façon significative en 10 ans et plus rapidement que les autres EPCI de La Réunion, ce que ne justifient pas les spécificités du territoire de la CASUD. Selon le rapport 2021 du SPPGD, l'année 2020 avec la crise sanitaire, le report des élections municipales et la crise de gouvernance interne à la CASUD ont décalé les actions prévues en 2020.

Hormis la crise sanitaire, dont toutes les collectivités et établissements ont subi les conséquences en termes d'organisation, les difficultés internes à la CASUD ne pourraient selon

la chambre être invoquées pour justifier de la discontinuité de l'action publique, dans des domaines où l'anticipation sur plusieurs années est une nécessité.

La CASUD peine d'ailleurs à rendre compte au sein du rapport annuel du SPPGD 2021 présenté au conseil de juillet 2022 des actions menées en matière de prévention. La partie A.V du rapport relative à « l'économie circulaire, prévention des déchets et communication de proximité » est dans sa quasi-totalité un copié-collé du rapport de 2020, à l'exception des chiffres actualisés de la brigade de l'environnement. La partie V. 3 consacrée aux actions de proximité des ambassadeurs du tri apparaît d'ailleurs incomplète, trahissant un défaut de rigueur dans l'établissement de ce document porté à la connaissance des élus et des usagers.

La chambre considère que la CASUD devrait donner une véritable impulsion à sa politique de prévention des déchets afin de rattraper son retard en vue de répondre aux objectifs récents fixés par la loi dans le domaine de l'économie circulaire. La CASUD s'est engagée, dans sa réponse, à poursuivre en priorité la maîtrise des coûts, encourager l'apport volontaire par le déploiement des mini-déchetteries visant à terme l'arrêt de collecte de certains flux notamment les encombrants, instaurer une tarification à l'accès des déchetteries, augmenter le budget consacré à la prévention et à la communication, et privilégier la gestion à la source des biodéchets.

### **1.3 Un niveau de couverture insuffisant des coûts par les ressources dédiées**

#### **1.3.1 Des ressources propres ne couvrant pas la totalité des charges**

- La collecte par la SPL SUDEC : des économies revendiquées mais peu perceptibles

En décembre 2017, la CASUD a approuvé la constitution d'une SPL pour l'optimisation de la gestion des déchets, avec une participation au capital de 80 %. La SPL SUDEC s'est vu confier en septembre 2019 par voie de marché de prestations intégrées la gestion des déchetteries, la mise à disposition et l'évacuation des caissons des matériaux collectés en déchetteries, la collecte en points d'apports volontaires du verre et l'enlèvement, la dépollution et la valorisation des véhicules hors d'usage (VHU) pour un montant total de 1,245 M€ HT. Il a été décidé, pour se faire, de la mise à disposition de 11 agents de la CASUD à la SPL, ainsi que du transfert de 4 agents en CDD pour l'exploitation des déchetteries et la collecte des bornes d'apport volontaire puis, en novembre 2019, d'un technicien. Enfin, la CASUD a procédé à la mise à disposition de véhicules de collecte, bornes d'apports volontaires, caissons et locaux.

En janvier 2020, la CASUD a délibéré sur l'extension de l'objet social de la SPL permettant de lui confier la collecte des déchets ménagers sur son territoire. Un contrat de prestations intégrées pour la collecte en porte à porte des DMA sur les communes du Tampon et de l'Entre-Deux a été approuvé en novembre 2020. Le périmètre de ce contrat correspond à celui du lot n° 1 du marché dont le groupement DERICHEBOURG/HCE était titulaire jusqu'au 31 décembre 2020.

Le marché porte sur la collecte des ordures ménagères, des emballages ménagers recyclables, des déchets végétaux des encombrants et des DEEE pour un montant annuel de 4,91 M€ HT. Ce marché passé pour une durée de quatre ans a succédé au 1<sup>er</sup> janvier 2021 à

celui passé avec le groupement DERICHEBOURG/HCE. En parallèle, la CASUD a relancé un marché de collecte pour les communes de Saint-Joseph et Saint-Philippe correspondant au lot n° 2 du marché échu au 31 décembre 2021. Ce marché a été attribué à la société DERICHEBOURG.

Selon la CASUD, il était attendu de ce transfert de mode de gestion un gain annuel de l'ordre de 2 M€. Les notes produites par la direction générale font état d'une économie de 40 %. Au vu des comptes de la CASUD, les prestations de collecte enregistrent en fait une hausse moyenne annuelle de 2 % (tableau n° 8). Les années 2020 et 2021, correspondant à la prise en charge de nouvelles prestations par la SPL SUDEC, sont marquées par une augmentation du montant global des prestations de 7 %. De plus, ce montant ne prend pas en compte les investissements portés par la CASUD pour l'achat des camions et bennes de collecte, dont l'amortissement annuel est estimé à 0,46 M€ par an, selon la délibération de novembre 2020. Pour autant, dans la mesure où les coûts de prestations de collecte en porte à porte apparaissent mieux maîtrisés, la CASUD a décidé en février 2023 d'engager des négociations avec la SPL pour la reprise du lot n° 2 de Saint-Joseph/Saint-Philippe à l'échéance du marché actuel.

**Tableau n° 8 : Évolution du montant charges liées à la collecte des déchets**

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Var. moy. Ann.
<i>DERICHEBOURG OCEAN INDIEN</i>	5 564 089	5 324 477	5 427 804	4 995 202	3 936 161	
<b>SAS VALOI, T2A et TRANS ACTION</b>	<b>328 680</b>	<b>363 930</b>	<b>343 088</b>	<b>49 417</b>	<b>0</b>	
<i>HCE</i>	4 643 387	4 478 556	4 283 615	4 331 128	1 055 640	
<i>SPL SUDEC</i>				1 150 265	6 323 396	
<b>Total des prestations</b>	<b>10 536 157</b>	<b>10 166 963</b>	<b>10 054 507</b>	<b>10 526 013</b>	<b>11 315 198</b>	<b>1,8 %</b>
<i>Charges de personnel nettes des remboursements par la SUDEC</i>	2 586 930	2 235 188	2 420 148	2 375 408	2 139 833	
<i>Amortissements</i>	426 701	526 928	553 575	784 880	1 203 396	
<b>Total des coûts dont coûts internes</b>	<b>13 549 788</b>	<b>12 929 079</b>	<b>13 028 230</b>	<b>13 686 300</b>	<b>14 658 426</b>	<b>2,0 %</b>
<i>Variation annuelle</i>		-5 %	1 %	5 %	7 %	

Source : fichiers des mandats 2017 à 2021

La CASUD a fait en effet le choix de doter la SUDEC des moyens techniques nécessaires à l'exploitation du service, par l'acquisition de véhicules neufs et d'occasion en décembre 2020. Ce procédé s'est avéré chaotique. La commande à la société SCIME, acceptée le 14 octobre 2020, pour l'acquisition de six camions neufs n'a été réceptionnée que le 21 juin 2021 alors que les véhicules devaient être opérationnels au plus tard le 1<sup>er</sup> mars.

En août 2021, la SUDEC a constaté que ces véhicules, acquis pour un montant de 591 438 €, étaient défectueux. Cela l'a obligée à louer des véhicules et à dégrader le service de collecte des encombrants en recourant à un ramassage manuel par des agents intérimaires. Les véhicules non conformes aux prescriptions relatives à la collecte, nécessitent un agent de conduite supplémentaire. Ils ne peuvent, de plus, être utilisés dans les voies les plus étroites.

La CASUD a dû passer un avenant avec la SUDEC pour compenser ces frais supplémentaires. Le surcoût est évalué à 1,77 M€ HT, soit une augmentation de 8,99 % du montant du marché initial. Assistée techniquement par la SPL, elle a saisi le tribunal administratif de Saint-Denis en février 2022 d'un recours indemnitaire en raison de ce préjudice et reste en attente de jugement vis-à-vis des sociétés SCIME, IVECO France et AFHYMAT.

Lors du conseil du 5 juillet 2019, la CASUD a adopté un règlement intérieur sur les modalités du contrôle analogue censé régir ses rapports avec la SUDEC. Il vise à ce que le contrôle des activités de la SPL soit assuré par la CASUD aussi étroitement que s'il s'agissait de ses propres services. Le rapport d'audit externe commandé pour l'accompagner fait état de manquements en la matière.

La SPL a l'obligation de transmettre à la CASUD un rapport quotidien des anomalies en matière de collecte en porte à porte ainsi qu'un bilan quantitatif et qualitatif mensuel. En matière de collecte des bornes et des VHU des bilans mensuels et annuels doivent également être fournis. Selon l'audit, la SUDEC ne répondait pas systématiquement aux courriels et appels de la CASUD et rendait compte insuffisamment de la collecte quotidienne en porte à porte. Invitée par la chambre à renforcer en pratique l'exercice du contrôle analogue sur la SUDEC dans le respect des règles des contrats de quasi-régie (« *in house* ») ainsi que dans l'intérêt de la performance du pilotage des prestations de collecte, la CASUD s'est engagé à travailler activement en ce sens. La SPL SUDEC indique à cet effet que les obligations relatives aux rapports quotidiens et mensuels à la CASUD seront facilitées par la mise en œuvre du suivi GPS des camions et de l'équipement de ces derniers en tablettes numériques relevant les données des collectes. Un écran de suivi de la flotte de la SUDEC installé à la CASUD et des tablettes de suivis de collectes dédiées aux référents de secteur de la CASUD permettront d'effectuer l'interface nécessaire au contrôle technique des missions. La gestion du numéro vert par la SUDEC constitue un moyen supplémentaire d'améliorer les échanges avec les usagers.

- Les participations au fonctionnement d'ILEVA, facteur de rigidification des charges

Du fait du transfert de la compétence de traitement des déchets au syndicat mixte ILEVA, la CASUD finance le coût du traitement à travers une subvention annuelle versée à ce syndicat, calculée sur la base des charges financières réelles du traitement. Elle est répartie entre les membres d'ILEVA au prorata des tonnages issus des collectes et pour certaines charges transversales, au prorata des populations.

Cette participation a connu une évolution plus rapide que les autres charges de fonctionnement courant. En retraçant les mandats de l'exercice auquel ils se rapportent<sup>17</sup>, il apparaît que la contribution à ILEVA est passée de 4,99 M€ en 2017 à 8,11 M€ en 2021 (annexe n° 8).

Les charges liées au traitement ont cru significativement, lorsque le centre de tri de Pierrefonds a été transféré au syndicat au 1<sup>er</sup> janvier 2018. La CASUD a supporté ce transfert à travers une augmentation nette de sa participation. Depuis, le financement du traitement des déchets est en hausse, en lien avec des coûts de fonctionnement du syndicat plus importants. Ils s'expliquent notamment par l'obligation d'assurer la continuité de service dans le respect du cadre réglementaire avec la réhabilitation nécessaire des équipements transférés,

---

<sup>17</sup> Les mandats relatifs à la participation au titre de l'exercice n-1 payés en début d'année n ont été imputés sur l'année n-1. Pour l'année 2017, le mandat soldant la participation au titre de 2016 a été retiré de la comptabilisation. Pour l'année 2021, les deux dernières mensualités versées en 2022 ont été rajoutées à celle versées en 2021.

l'augmentation de la taxe générale des activités polluantes, le contexte économique dégradé et l'augmentation de la production de déchets.

La CASUD n'a que peu de prise sur l'évolution de cette participation financière. Les charges liées au traitement risquent de s'alourdir à court terme du fait des investissements importants et de surcoûts de fonctionnement dus au retard pris dans la mise en service de l'unité de valorisation énergétique des déchets de Pierrefonds, RunEva. Dès lors, une baisse des contributions liées aux nouvelles recettes de valorisation ne saurait être envisagée avant 2026.

- Des ressources reposant en quasi-totalité sur la TEOM

La TEOM représente en moyenne 93 % de l'ensemble des recettes. Au cours de la période 2017-2020, son produit ne permet pas d'assurer l'équilibre du service public de prévention et de gestion des déchets, avec un niveau de couverture moyen de 86 % du coût aidé entre 2017 et 2020 (tableau n° 9).

**Tableau n° 9 : Évolution du coût aidé du SPPGD et du produit de la TEOM**

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Var. moy. Ann.
<i>Coût aidé TTC (coût complet - produits d'exploitation, aides et soutiens éco-organismes) – redevance spéciale</i>	17,74	19,18	20,23	19,77	21,53	5,0 %
<i>TEOM</i>	15,66	16,37	16,97	17,27	17,84	3,3 %
<i>Taux de couverture de la TEOM</i>	88 %	85 %	84 %	87 %	83 %	

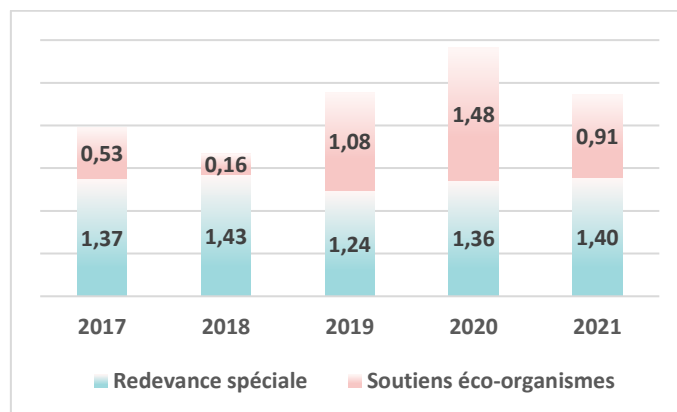
Source : Matrices ComptaCoût de la CIVIS de 2016 à 2021

Malgré le dynamisme de cette fiscalité en hausse de 3,3 % par an, le déficit de couverture est entretenu par la hausse du coût aidé de 5 %, même atténué par le produit de la redevance spéciale.

Les recettes constituées par les contrats avec les éco-organismes en croissance de 12,3 % par an maintiennent une dynamique des produits de l'activité malgré l'évolution modeste du produit de la redevance spéciale d'enlèvement des ordures ménagères de 0,4 %. Le nouveau contrat de soutien avec CITEO permet d'apporter 39 % des produits liés aux performances du service en matière de collecte des matériaux recyclables.

L'ensemble de ces produits reste cependant marginal comparé à celui de la TEOM. Ils n'en représentent en moyenne que 13 % entre 2017 et 2020. Leur optimisation reste dès lors un levier mineur pour tendre vers l'équilibre des coûts du service.

### Graphique n° 1 : Évolution des recettes liées à l'exploitation



Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les titres de recettes de la CASUD

Par ailleurs, l'évolution du dispositif d'attribution des emplois aidés a conduit à une baisse du nombre d'agents en contrats aidés, et partant, à une réduction significative de leur prise en charge financière. Celle-ci est passée entre 2017 et 2020 de 0,3 M€ à 0,15 M€, alors que les charges de gestion du service n'ont cessé de progresser.

### 1.3.2 Des marges de manœuvre limitées pour équilibrer le coût du service

Les charges liées au traitement sont amenées dans les cinq années à s'alourdir. En novembre 2020, la CASUD a délibéré sur une convention financière entre ILEVA et les EPCI membres afin de subventionner la finalisation du pôle déchets sud comprenant notamment le projet d'outil multi filières RunEva. Ils se sont engagés à apporter un financement de 40 M€ sur ce projet. La part de la CASUD est fixée à 9,6 M€ répartie sur trois ans, soit 1,9 M€ en 2020, 3,8 M€ en 2021 et 3,8 M€ en 2022.

Contrairement aux informations lapidaires contenues dans les rapports annuels du SPPGD, les marges de manœuvre sont réduites pour équilibrer le financement du service. Ces rapports présentent la presque totalité des recettes du service alors qu'une partie des dépenses seulement y est affichée (hors charges de structures). Une analyse détaillée démontre le décalage entre les recettes et les charges du service. Le taux de la TEOM, de 16,7 %, inchangé au cours de la période 2017-2022, pourrait évoluer à la marge, ce taux n'étant pas des plus élevés parmi les EPCI de La Réunion<sup>18</sup>. Une augmentation d'un point de fiscalité portant le taux à 17,7 % rapporterait un produit supplémentaire de l'ordre de 1 M€ (base 2021). Ce taux serait cependant proche de celui de la CIVIS, le plus élevé de de l'île.

D'autres leviers de financement résident aujourd'hui dans l'instauration d'une tarification des professionnels usagers des déchetteries tel que le recommande la chambre. L'optimisation du recouvrement de la redevance spéciale pourrait également être recherchée, afin d'élargir l'assiette des professionnels utilisateurs du service ou potentiellement assujettis.

À plus long terme, l'amélioration des performances de tri sélectif en porte à porte et en apport volontaire pourra permettre d'augmenter les recettes issues de contrats passés avec les

<sup>18</sup> Ce taux est de 14,8 % à la CINOR, 17 % à la CIREST, 17,91 % à la CIVIS et 16 % au TCO.

éco-organismes. Cependant, une telle dynamique est conditionnée par un rééquilibrage des moyens alloués à la prévention et à la communication dans le cadre du PLPDMA afin d'améliorer les pratiques de tri des habitants.

## 2 UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINTE, DES SIGNAUX DE FRAGILISATION

### 2.1 Des ressources financières confrontées à un effet de ciseau

#### 2.1.1 Des points de fiabilité budgétaire et comptable toujours défectueux

La chambre s'est assurée du suivi de trois recommandations formulées dans son rapport de 2016 sur les comptes et la gestion de la CASUD. Celles-ci portaient sur l'inscription des provisions pour dépréciation de comptes de tiers et pour litiges, la complétude des annexes budgétaires relatives aux prises de participations de la CASUD, et l'information du conseil communautaire concernant le rapport écrit de ses représentants au conseil d'administration des sociétés d'économie mixte dont elle est actionnaire.

- L'absence d'imputation des provisions pour risque sur les comptes dédiés selon la nomenclature comptable en vigueur

Lors du précédent contrôle, la chambre avait recommandé à la CASUD de « constituer des provisions pour dépréciation des comptes de tiers et des provisions pour litiges, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14 ». Elle constate au vu du bilan des comptes de gestion successifs que la CASUD ne s'est pas acquittée depuis 2017 de cette obligation qui répond aux principes de prudence et de sincérité budgétaire et comptable.

Pourtant, la CASUD est engagée dans plusieurs contentieux en première instance dont certains sont assortis de recours indemnitaires. Pour la période de janvier 2015 à juillet 2021, elle a été condamnée en première instance à verser 64 874,36 € à huit agents pour des primes auxquelles ils auraient pu prétendre. Elle a procédé à leur versement conformément aux décisions du tribunal en juillet 2021.

En novembre 2021, les agents ont fait appel de ces décisions du tribunal administratif de Saint-Denis, demandant l'attribution des primes au taux maximal, représentant un total de 299 391 €. La CASUD assure dans sa réponse qu'à compter de 2023, dans le cadre de la mise en œuvre de l'instruction comptable M 57, le risque de dépréciation des créances est formellement provisionné, de même que le risque de contentieux. La chambre formule donc la recommandation suivante :

<b>Recommandation n° 2 : Veiller à constituer systématiquement des provisions pour dépréciation des comptes de tiers et des provisions pour litiges, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57.</b>
--

- Le suivi partiel de recommandations liées à l'information du conseil communautaire

La CASUD s'est acquittée de la recommandation l'enjoignant de « *renseigner les annexes aux documents budgétaires relatives aux participations financières de la communauté, conformément à l'instruction budgétaire et comptable M14.* ». Depuis 2017, ces annexes jointes aux budgets prévisionnels sont complétées.

Par ailleurs, il lui était demandé de « *se prononcer au moins une fois par an sur le rapport écrit de ses représentants au conseil d'administration des sociétés d'économie mixte dont la communauté est actionnaire, conformément aux dispositions de l'article L. 1524-5 du code général des collectivités territoriales.* ». Selon l'article L. 1531-1 du CGCT, les SPL sont aussi concernées par la production de ce rapport.

La CASUD est actionnaire majoritaire à 56,77 % au cours de la période 2017-2022 de la SEM SODEGIS et, pour un faible pourcentage, de la SEM SAPHIR (2,22 %) et de l'Agence France Locale (0,04 %). Par ailleurs, elle détient des participations dans les SPL Maraina (4,16 %), SUDEC et Office du tourisme intercommunal (OTI) du Sud, à 80 % pour les deux dernières.

Si le rapport de la CRC n'a pas donné lieu au suivi de cette recommandation au titre de l'exercice 2017, la chambre constate que le rapport écrit produit conformément à l'article L. 1524-5 du CGCT a été présenté uniquement pour la SEM SODEGIS en 2018, 2019, 2020 et 2022. Aucun rapport n'a été communiqué en 2021. Par ailleurs, la SEM SAPHIR n'a fait l'objet d'un rapport que depuis l'exercice 2022. La CASUD a présenté ce rapport pour les SPL Maraina, SUDEC et OTI Sud mais à un rythme irrégulier, la SPL OTI Sud n'ayant fait l'objet d'une communication qu'en 2022.

La CASUD s'est engagée à observer plus de régularité dans la production des rapports prévus aux articles L. 1524-5 et L. 1531-1 du CGCT, d'autant que les obligations relatives au contenu de ces rapports ont été renforcées par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022.

- Des financements croisés avec les communes pour la prise en charge de la GEMAPI

La CASUD exerce la compétence relative à la GEMAPI depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Dans les faits, les communes continuent d'assurer la gestion dans le cadre de conventions<sup>19</sup> reconduites annuellement, occasionnant le remboursement des frais qu'elles ont engagés, la CASUD n'ayant pas structuré son organisation pour absorber cette mission.

Cette répartition peu claire de la compétence s'accompagne d'une complexité de gestion des investissements dans le cadre du programme d'action pour la prévention des inondations (PAPI) de la rivière des Remparts. La CASUD assure la maîtrise d'ouvrage des travaux de traitement des crues à travers une convention de mandat de maîtrise d'ouvrage confiée à la SPL Maraina, convention transférée par la commune de Saint-Joseph dans le cadre de la convention de gestion provisoire de la GEMAPI.

Selon le compte rendu annuel d'activité de concession 2018 de l'opération, le coût des travaux est évalué à 16,5 M€, mais ils comprennent des travaux d'aménagement paysager en centre-ville le long de la rivière des Remparts à la charge de la commune pour un montant de 2 M€. Par délibération du 20 septembre 2020, le plan de financement prévisionnel de

---

<sup>19</sup> Conventions de gestion suivant les délibérations n° 33-20200918, n° 25-20210716 et remboursements des frais engagés par la commune de Saint-Joseph au titre de la GEMAPI pour les exercices 2018-2020 suivant la délibération n° 22-20210716.

l'opération met à la charge de la commune un montant de 4,1 M€ sur 18 M€ de dépenses éligibles à des subventions, dont 70 % sont pris en charge par le fonds européen de développement régional et 10 % par le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

La CASUD s'était accordée initialement avec la commune sur le remboursement de la part communale des travaux ne relevant pas de sa compétence soit 2 M€, mais également du solde des travaux de traitement des crues évalué, sur une base antérieure à la délibération de septembre 2020, à 2,4 M€, net des subventions. Ce financement a été décidé selon une double modalité. Une moitié du remboursement, soit 1,2 M€, est effectuée sous la forme d'un fonds de concours versé par la commune. L'autre moitié est perçue sous forme d'une attribution de compensation qui a vocation à compenser le coût net des compétences transférées, calculée sur la base des dépenses d'investissement annualisées, validées par la commission locale d'évaluation des charges transférées. L'attribution de compensation ainsi établie a été acceptée par délibérations de la CASUD et de la commune selon les modalités d'une fixation dite « libre » du montant des attribution de compensation prévue par l'article 1609 *nonies* C, 1° bis du V du code général des impôts.

La CASUD a réclamé par un titre de recette du 16 août 2020 le solde de l'attribution de compensation pour 2019 de la commune de Saint-Joseph établi à 850 000 € ce que la commune conteste. En outre, cette dernière demande le remboursement par la CASUD de la somme de 350 000 € déjà versée. Par ailleurs, la commune de Saint-Joseph, pourtant signataire des conventions de gestion, en critique l'exécution marquée par des retards dans le remboursement des charges qu'elle avance. Selon la chambre, la complexité des flux financiers croisés entre la CASUD et la commune de Saint-Joseph, dans l'exercice de la compétence GEMAPI, au travers de conventions de gestion, fonds de concours et d'attributions de compensation dites « libres » est source de conflits et de risques juridiques entre la CASUD et la commune.

La CASUD a décidé, par délibération du 24 septembre 2021, d'instaurer la taxe destinée à financer la GEMAPI à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022. Elle dispose donc désormais des moyens financiers nécessaires à l'exercice de sa compétence avec un produit annuel attendu à 1,5 M€. Aussi, la chambre invite-t-elle la CASUD à s'engager vers une simplification de mise en œuvre de la GEMAPI, notamment par le solde des conventions de gestion au profit d'un réel exercice en propre et plein des missions relatives à cette compétence.

- Un avenant soulevant une question de régularité

La CASUD a délibéré le 3 mai 2019 pour autoriser le président à signer une modification au lot n° 1 du marché de construction d'une gare routière sur la commune du Tampon notifié le 28 décembre 2017 au groupement d'entreprises AAD/BMR CONSTRUCTION. L'avenant à ce marché d'un montant de 1 419 971 € représente 49,42 % du montant du marché initial.

Aux termes de l'article 139 du décret n° 2016-360 du 25 mars 2016 relatif aux marchés publics, « le marché public peut être modifié dans les cas suivants : [...] 3° Lorsque, sous réserve de la limite fixée au I de l'article 140, la modification est rendue nécessaire par des circonstances qu'un acheteur diligent ne pouvait pas prévoir ; [...] ». Par ailleurs, l'article 140 du même décret fixe à 50 % le montant maximum autorisé pour une modification du marché au titre des alinéas 2° et 3° de l'article 139.

Selon les termes de la délibération et de l'avenant passé par la CASUD, le marché a été notifié le 28 décembre 2017 et l'ordre de service pour la période de préparation a été adressé le 27 mars 2018 au groupement AAD / BMR CONSTRUCTION. La CASUD justifie la passation

de son avenant par des circonstances imprévisibles issues d'un arrêté préfectoral du 1<sup>er</sup> décembre 2017 n'autorisant pas la fourniture à titre gracieux de remblais au groupement par la commune du Tampon.

Cet arrêté précise que les déblais issus du chantier de la retenue collinaire de Piton Rouge sont autant que possible réutilisés sur site, et ne peuvent donc être mis à disposition pour un autre usage. Dès lors, la fourniture de remblai à la charge de l'entreprise devait être intégrée dans le marché pour la construction de la gare routière, entraînant un surcoût pour la CASUD de près de 50 % du prix initial du marché.

Selon la chambre, l'argument des circonstances imprévisibles nécessitant la passation d'un avenant est difficilement recevable dans la mesure où le marché a été signé postérieurement à l'arrêté préfectoral, suivant la délibération du 8 décembre 2017 autorisant le président, également maire du Tampon, à signer le marché. En outre l'arrêté préfectoral, dans ses attendus, mentionne la transmission à la commune du Tampon d'un projet d'arrêté un mois avant la notification de l'arrêté du 1<sup>er</sup> décembre. La CASUD, en lien avec la commune du Tampon, ne pouvait ignorer l'impossibilité pour cette dernière de fournir des remblais au moment de la signature du marché.

Aussi, la modification au lot n° 1 du marché de construction de la gare routière ne pouvant se justifier par des circonstances imprévisibles autorisant une augmentation de près de 50 %, à la limite du seuil prévu par les textes, la procédure suivie apparaît irrégulière.

### 2.1.2 Une accélération de la croissance des charges de fonctionnement

- Des charges de fonctionnement du budget principal en hausse sensible depuis 2018

De 2017 à 2021, les dépenses de fonctionnement du budget principal progressent annuellement de 4,1 %. Cependant, cette hausse plus soutenue depuis 2018 atteint en moyenne 5,1 % par an (tableau n° 10).

**Tableau n° 10 : Évolution des charges de fonctionnement**

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. Moy. ann.
<i>Atténuations de produits</i>	2,21	1,87	1,96	1,96	1,96	-3,0 %
<i>Charges à caractère général</i>	18,03	19,28	19,74	21,06	22,25	5,4 %
<i>Charges de personnel</i>	10,93	10,46	10,98	11,07	12,05	2,5 %
<i>Autres charges de gestion courante</i>	7,67	7,93	8,41	9,66	9,69	6,0 %
<i>Charges financières</i>	0,15	0,14	0,13	0,12	0,13	-2,8 %
<i>Charges exceptionnelles</i>	0,46	0,17	0,10	0,03	0,21	-17,4 %
<b><i>Charges de fonctionnement courant</i></b>	<b>39,45</b>	<b>39,84</b>	<b>41,32</b>	<b>43,88</b>	<b>46,29</b>	<b>4,1 %</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion 2017-2021

Cette augmentation sensible est à rechercher dans l'évolution des autres charges de gestion courante, et plus précisément les subventions et participations, en hausse annuelle de 6 % par an. Au sein de ce chapitre budgétaire, la subvention d'équilibre au budget annexe du

transport pèse plus particulièrement. De plus, la participation au syndicat mixte ILEVA, en accroissement de 13,4 % par an depuis 2017 et qui représente en 2021 un montant de 7,3 M€, aurait dû être imputée sur cette ligne. Dès lors, les autres charges de gestion courante sont en réalité en hausse annuelle de 8,9 %<sup>20</sup>.

Matérialisées en majeure partie par des charges de prestations de services et des participations, les dépenses de fonctionnement se répartissent principalement sur trois grandes fonctions qui représentent 82 % des charges : la gestion des déchets ménagers, les transports urbains et l'administration générale, entendue au sens large et comprenant la gestion des élus et la communication (annexe n° 9).

La compétence de collecte et de traitement des déchets représente le premier poste de fonctionnement du budget principal soit 51 % des dépenses sur cinq ans, principalement sous forme de prestations de services et de subventions de fonctionnement. L'exercice de la compétence de transports urbains et scolaires retracée comptablement dans un budget annexe représente cependant 16 % des dépenses de fonctionnement soit le deuxième poste de dépenses, du fait d'un volume de subvention d'équilibre voté chaque année au bénéfice du budget annexe.

La part importante de dépenses consacrées à l'administration générale résulte avant tout des charges de personnel des services transversaux qui en constituent les trois quarts, loin devant les charges de location payées par la CASUD qui pèsent pour 5 % de cet ensemble.

Enfin, la chambre observe que des compétences obligatoires des communautés d'agglomération comme le logement et les interventions économiques n'engendrent que peu de dépenses de fonctionnement et représentent réunies 3 % des dépenses de fonctionnement, hors atténuations de charges et frais financiers. Cela s'explique par les modalités particulières de gestion de ces compétences qui s'exercent notamment dans la cadre de SEM comme la SODEGIS ou la SEDRE et au travers de garanties d'emprunt et concessions d'aménagement, qui n'engendrent pas ou peu de dépenses de fonctionnement pour la CASUD.

- Le poids non négligeable du financement du budget annexe des transports

Le budget des transports comprend celui du transport scolaire, géré sous forme de marchés publics et celui des transports urbains qui font l'objet d'une délégation de service public (DSP). En février 2017, le rapport d'orientation budgétaire de la CASUD note que « *les économies réalisées sur le budget annexe des transports permettent de diminuer la subvention d'équilibre versées par le budget principal dès 2017*<sup>21</sup> ». La chambre constate pourtant que cette participation est passée de 5,5 M€ en début de période à 7,5 M€ en 2021.

Cette augmentation s'explique notamment par la passation d'avenants avec le GME NOVASUD, titulaire de la délégation de service public (DSP) pour l'exploitation du réseau de transports urbains. Ces avenants ont eu pour objet notamment d'adapter et d'intégrer de nouveaux services, de prendre en compte les évolutions tarifaires et les conséquences de l'épidémie de covid 19 au titre de 2020. En particulier, la CASUD a mis en place entre 2018 et 2019 des navettes de centre-ville dans les communes du Tampon et de Saint-Joseph.

---

<sup>20</sup> Corrélativement, la hausse des charges à caractère général en retraçant l'évolution de la participation à ILEVA n'est en réalité que de 2,3 % par an.

<sup>21</sup> Rapport d'orientations budgétaires, délibération n° 04-20170224 du 24 février 2017.

Le déséquilibre de la DSP conduit la CASUD à apporter chaque année un financement du budget principal vers le budget annexe des transports. S'agissant d'un service public industriel et commercial (SPIC), ce service ne devrait être équilibré que par ses propres recettes issues de l'exploitation, sauf exceptions prévues par le CGCT<sup>22</sup>. La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 autorise cependant les collectivités à apporter un financement complémentaire aux services de transports réguliers de personnes.

Les délibérations prises chaque année montrent que ce budget ne peut structurellement pas être équilibré du fait d'un niveau de recettes insuffisant. Les dirigeants de la CASUD soulignent que les politiques tarifaires des autres acteurs de l'île comme la région, gestionnaire des Cars Jaunes, peuvent avoir une influence sur celle de la CASUD dans la mesure où l'extension de la gratuité des transports à de nouveaux publics est susceptible d'exercer une pression sur les tarifs des transports urbains pratiqués par le délégataire.

Afin de disposer d'une maîtrise accrue sur le service public de transport de voyageurs, la CASUD a décidé au conseil du 28 janvier 2022 le principe de création d'une société d'économie mixte à objet unique (SEMOP) dont elle serait l'actionnaire majoritaire, au côté d'un opérateur privé de transports.

- Le financement du budget annexe de l'assainissement par le budget principal

À titre dérogatoire également, la CASUD a versé entre 2010 et 2017 des subventions d'équilibre et d'équipement au budget annexe de l'assainissement collectif. Justifié dans le cadre d'un lissage des tarifs décidé lors de la création du budget, pour faire face aux investissements importants à prévoir dans le cadre du transfert des équipements d'assainissement en évitant une hausse rapide et excessive des tarifs, ce dispositif a pris fin en 2017, avec le versement de subventions d'exploitation et d'équipements de 450 000 € et 1 021 000 €.

Depuis, la CASUD a signé un contrat de progrès 2018-2023 avec l'État, l'agence française de développement (AFD) et la Caisse des dépôts et consignations en mars 2019, garantissant aux budgets annexes de l'eau et de l'assainissement des ressources supplémentaires en contrepartie d'efforts en matière de lutte contre le vol d'eau, de maîtrise des gros consommateurs, d'une hausse des abonnés à l'assainissement collectif, d'une évolution des tarifs de branchements neufs et de priorisation du PPI sur l'eau potable. Ce dispositif devrait permettre, selon la CASUD, d'éviter à l'avenir le versement de subventions d'équilibre au budget annexe de l'assainissement.

### 2.1.3 Des recettes de fonctionnement en hausse modérée

Entre 2017 et 2021, les recettes de fonctionnement sont en augmentation modérée de 2,8 % par an, principalement alimentée par la hausse du produit fiscal, légèrement plus dynamique (+ 3,7 % par an). Comme les dépenses de fonctionnement, la hausse des recettes est plus significative entre 2018 et 2021, enregistrant une variation annuelle de 4,15 % (tableau n° 11).

---

<sup>22</sup> Articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT.

**Tableau n° 11 : Évolution des recettes de fonctionnement**

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. moy ann.
Produits des services	4,35	4,36	4,09	4,30	4,86	2,85 %
Impôts et taxes	29,70	31,33	31,86	32,77	34,37	3,72 %
Dotations et participations	11,16	9,19	10,79	11,22	10,56	-1,38 %
Atténuations de charges	0,10	0,06	0,15	0,20	0,12	2,94 %
Produits exceptionnels hors cessions foncières	0,20	0,04	0,11	0,11	0,89	45,14 %
	45,52	44,97	47,00	48,60	50,80	2,79 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La fiscalité représente, en 2021, 67,7 % des recettes de fonctionnement hors cessions foncières, ce qui en fait la ressource principale de la CASUD. C'est aussi sa première source de fragilité pour son équilibre financier, compte tenu de leur nature et de leur évolution réglementaire. Les dotations, qui représentent 20,8 % des recettes de fonctionnement, sont en recul de 1,4 % en moyenne depuis 2017.

- La fiscalité directe, une ressource principalement liée à la fiscalité des ménages

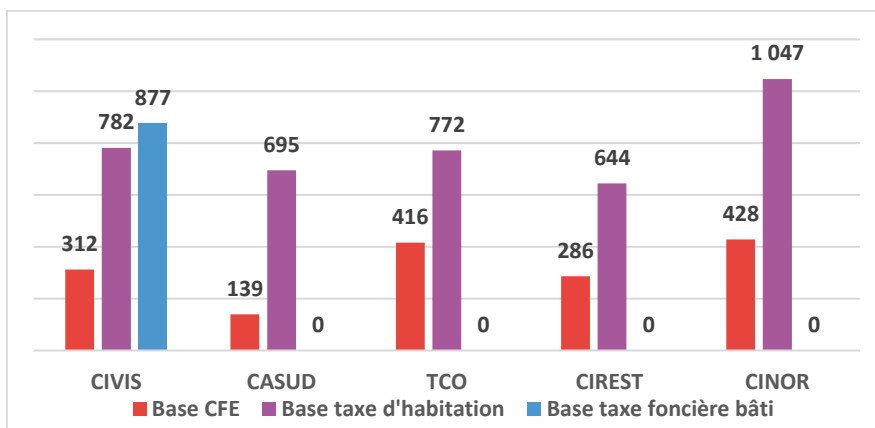
Le produit de la fiscalité économique directe perçue par la CASUD à travers la contribution foncière des entreprises (CFE) est inférieur au produit des impôts des ménages, alors que le législateur a entendu doter les EPCI de ressources en lien avec leurs compétences notamment de développement économique et d'aménagement (tableau n° 12).

**Tableau n° 12 : Évolution du produit de la fiscalité directe**

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. Moy. Ann.
Produit CFE	3,80	4,07	3,98	4,11	4,37	3,5 %
Produit taxe d'habitation - reversement de la TVA pour 2021	5,41	5,60	5,87	6,10	6,43	4,4 %
Produit base foncière non bâti	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	-8,0 %
Produit TEOM	15,66	16,37	16,97	17,27	17,90	3,4 %
Total du produit prévisionnel de la fiscalité directe hors TEOM	9,23	9,68	9,86	10,22	10,82	4,1 %
	24,89	26,05	26,83	27,49	28,71	3,6 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les états fiscaux 1259

Cette situation traduit la fragilité économique du territoire, perceptible dans la valeur des bases fiscales de la CFE comparée à celle des autres EPCI de l'île. Avec les plus faibles bases, soit 149 € par habitant, la CASUD atteint à peine la moitié de celui de la CIREST, territoire déjà peu favorisé (graphique n° 2). Pour améliorer le dynamisme de cette ressource, elle n'a d'autre marge de manœuvre que la possibilité, très encadrée, d'augmenter le taux de la CFE, qui, à 22,76 %, reste le moins élevé des intercommunalités de l'île (annexe n° 9).

**Graphique n° 2 : Comparaison des bases de fiscalité directe en euros par habitant des EPCI en 2020**

Source : DGCL

Le produit le plus dynamique de la CASUD était celui de la taxe d'habitation (TH) jusqu'en 2020, puisque, à taux constant, les bases ont augmenté entre 2017 et 2020 de 4 % par an. La TH a progressivement été supprimée sur les résidences principales par le législateur à partir de 2020. Pour les EPCI, elle a été remplacée depuis 2021 par le reversement d'une fraction nationale de la TVA perçue par l'État.

Cette nouvelle ressource indirecte apparaît en principe plus dynamique que la TH, puisqu'elle repose sur la consommation. En revanche, la quasi suppression de la TH, en privant la CASUD de son pouvoir de taux sur sa principale recette fiscale non affectée, accroît la rigidité de ses produits de fonctionnement à mesure que son autonomie fiscale se réduit.

Parmi les cinq EPCI de La Réunion, seule la CIVIS a instauré une taxe sur le foncier bâti. En dehors de l'instauration de cette taxe, la CASUD ne dispose pas d'autre marge de manœuvre en termes de fiscalité directe qu'une action sur les taux de la CFE et de la TEOM. Toutefois, l'impact de la réforme de la TH dont la disparition sera compensée par le reversement d'une fraction de la TVA aura pour corollaire probable un gel des taux de la CFE<sup>23</sup>, qui limitera les possibilités pour la CASUD d'accroître ses recettes.

Cependant, la CASUD a décidé lors du conseil du 24 septembre 2021 d'instaurer la taxe GEMAPI prévue à l'article 1530 bis du CGI. Cette taxe sera supportée, suite à l'abandon de la TH, par les seuls contribuables des taxes foncières et de la CFE, dans la limite de 40 € par habitant. La mise en œuvre de cette taxe affectée devrait permettre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022 de couvrir les dépenses entrant dans le champ de cette compétence à hauteur de 1,5 M€.

À titre plus accessoire, la CASUD a délibéré le 22 septembre 2017 sur l'exonération du versement mobilité au bénéfice de la Fondation du Père Favron. Elle pourrait revenir sur cette exonération, à l'instar de la CIVIS en décembre 2019. Devant l'augmentation substantielle de la contribution du budget général au budget des transports, la chambre considère qu'une hausse de la fiscalité affectée aux transports serait plus conforme aux règles de financement de ce type de service industriel et commercial.

<sup>23</sup> Le taux de la CFE ne pourra pas augmenter plus vite que celui de la TF fixée par chaque commune. Il faudra donc pour augmenter le taux de CFE obtenir un accord des communes sur l'évolution des taux de TF.

- Des dotations en recul sous l'effet des baisses des aides aux emplois aidés

Entre 2017 et 2021, les dotations sont pour la plupart en baisse (tableau n° 13). Les dotations de fonctionnement spécifiques aux EPCI<sup>24</sup> seules sont stables à 0,3 % de progression annuelle et représentent 69 % de cette catégorie de recettes en 2021. Les autres types de dotations sont en recul sensible de 4,7 % par an.

**Tableau n° 13 : Évolution des dotations regroupées par grandes catégories**

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. Moy. Ann.
<i>Dotations d'intercommunalité et de compensation des groupements de communes</i>	7,25	7,23	7,28	7,33	7,34	0,3 %
<i>Financement des contrats aidés</i>	1,18	0,37	0,61	0,48	0,67	-13,3 %
<i>Contrats avec les éco-organisme et FSE (en 2017)</i>	1,15	0,24	1,18	1,60	1,12	-0,6 %
<i>Compensation de fiscalité</i>	1,58	1,34	1,72	1,81	1,43	-2,4 %
	<b>11,16</b>	<b>9,19</b>	<b>10,79</b>	<b>11,22</b>	<b>10,56</b>	-1,4 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les fichiers de titres

La participation de l'État aux contrats aidés ne représente plus que 6 % des dotations, en lien avec une politique plus restrictive d'allocation et de financement des emplois aidés aux collectivités décidées depuis 2017. Les compensations de fiscalité sont également en recul global avec la suppression de la TH, même si elles continuent de progresser concernant la fiscalité économique. La compensation au titre de la contribution économique territoriale (CVAE et CFE) augmente en effet en moyenne de 14 % par an entre 2017 et 2021.

La marge de manœuvre dont dispose actuellement la CASUD repose essentiellement sur sa capacité à optimiser des recettes issues des contrats avec les éco-organismes, notamment CITEO, dépendant de la qualité des actions qu'elle met en œuvre pour améliorer la collecte des matériaux recyclables. Mais dans ce domaine, les progrès constatés par la chambre sont pour le moment ténus.

- Le fonds de péréquation de ressources intercommunales (FPIC) : un outil financier et politique au bénéfice des communes les moins favorisées

Depuis 2016, la CASUD, bénéficiaire du FPIC a décidé de procéder à une répartition dérogatoire de ce produit issu de la péréquation entre ensembles intercommunaux pour favoriser financièrement les deux communes plus petites de l'intercommunalité. Ce choix implique soit une délibération du conseil communautaire à l'unanimité, soit une délibération à la majorité des deux tiers du conseil suivie d'une délibération du conseil municipal de chacune des communes membres dans les deux mois suivants.

La répartition de droit commun conduisait à un ratio de 39/61 du produit du FPIC entre la CASUD et ses communes membres. L'adoption de la procédure dérogatoire a permis d'augmenter la part attribuée aux communes de Saint-Philippe et de l'Entre-Deux de 100 000 € chacune par une réduction de la fraction allouée à la CASUD portée à 35 % (tableau n° 14).

<sup>24</sup> Dotation d'intercommunalité et de compensation des groupements de communes.

**Tableau n° 14 : Évolution de la répartition du FPIC au sein de l'ensemble intercommunal de la CASUD**

	Droit commun - base 2017	2017	2018	2019	2020	2021	2022
		Montant retenu					
<b>Part CASUD en M€</b>	<b>1,76</b>	<b>1,56</b>	<b>1,53</b>	<b>1,54</b>	<b>1,56</b>	<b>1,51</b>	<b>1,50</b>
<b>Part communes en M€</b>	<b>2,78</b>	<b>2,98</b>	<b>2,83</b>	<b>2,77</b>	<b>2,81</b>	<b>2,82</b>	<b>2,87</b>
<i>Le Tampon</i>	<i>1,60</i>	<i>1,60</i>	<i>1,49</i>	<i>1,45</i>	<i>1,25</i>	<i>1,27</i>	<i>1,29</i>
<i>Saint-Joseph</i>	<i>0,85</i>	<i>0,85</i>	<i>0,82</i>	<i>0,79</i>	<i>0,66</i>	<i>0,66</i>	<i>0,68</i>
<i>L'Entre-Deux</i>	<i>0,19</i>	<i>0,29</i>	<i>0,29</i>	<i>0,29</i>	<i>0,38</i>	<i>0,38</i>	<i>0,38</i>
<i>Saint-Philippe</i>	<i>0,14</i>	<i>0,24</i>	<i>0,23</i>	<i>0,23</i>	<i>0,53</i>	<i>0,52</i>	<i>0,52</i>
<b>Ensemble intercommunal en M€</b>	<b>4,54</b>	<b>4,54</b>	<b>4,36</b>	<b>4,30</b>	<b>4,37</b>	<b>4,33</b>	<b>4,37</b>
<i>Répartition CASUD / ensemble interco.</i>	<i>39 %</i>	<i>34 %</i>	<i>35 %</i>	<i>36 %</i>	<i>36 %</i>	<i>35 %</i>	<i>34 %</i>

Source : Délibérations de la CASUD

À la suite de désaccords entre les maires intervenus en août 2020, il a été décidé de modifier à nouveau la répartition du produit du FPIC sous un régime dérogatoire en augmentant de 400 000 € l'enveloppe attribuée aux communes de Saint-Philippe et de l'Entre-Deux de 300 000 € et 100 000 €. Cette nouvelle répartition a été financée par une diminution des parts respectives des communes du Tampon et de Saint-Joseph de 200 000 € et 100 000 €, complétée par une baisse supplémentaire de 100 000 € de la part de la CASUD.

À l'issue de ces décisions successives de rééquilibrage en faveur des communes les moins favorisées en 2020, la CASUD a réduit sa propre attribution de 300 000 € par an, ce qui entraîne une stagnation de cette recette entre 2017 et 2022.

- Le poids marginal mais nécessaire des produits des services

Le produit des services représente 9,6 % des recettes de fonctionnement en 2021, avec une croissance annuelle moyenne de 2,9 % (tableau n° 15). Pourtant, le montant des produits réellement liés à l'exploitation pèse moins de 3 % dans ce total et son évolution n'est que de 0,5 % depuis 2017.

**Tableau n° 15 : Évolution de la structure des produits des services**

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. Moy. Ann.
<i>Produits et redevances liés à l'exploitation</i>	1,39	1,46	1,25	1,34	1,42	0,5 %
<i>Remboursement de charges supportées par le budget principal</i>	2,96	2,90	2,83	2,95	3,45	3,9 %
<i>Total des produits des services (chapitre 70)</i>	4,35	4,36	4,09	4,30	4,86	2,9 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La majeure partie des produits de services provient en effet du remboursement de charges supportées par le budget principal par les budgets annexes ou de SPL et notamment le

remboursement de personnels mis à disposition. Seules les redevances, et notamment la redevance spéciale d'enlèvement des ordures ménagères, pourraient constituer un levier d'amélioration de ces produits. Cette dernière, qui représente un montant de 1,4 M€, n'a crû que de 0,4 % par an entre 2017 et 2021. Son optimisation pourrait selon la chambre faire l'objet d'une réflexion de la part de la CASUD.

## 2.2 Le poids grandissant des charges de personnel

### 2.2.1 Une maîtrise de la masse salariale et des effectifs en trompe l'œil

- Une masse salariale nette en augmentation significative ces deux dernières années

La masse salariale est en augmentation annuelle moyenne de 2,5 % entre 2017 et 2021. Cette évolution ne reflète que partiellement la réalité. Déduite du montant des remboursements des personnels mis à disposition des budgets annexes (BA), des SPL et les atténuations de charges<sup>25</sup> liées aux remboursements, la masse salariale nette est en augmentation plus rapide, à 5,1 % par an en moyenne (tableau n° 16).

**Tableau n° 16 : Évolution de la masse salariale nette des remboursements de charges de personnel**

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. Moy. Ann.
<i>Charges de personnel et frais et assimilés</i>	10,93	10,46	10,89	11,07	12,05	2,5 %
<i>Remboursement des emplois aidés, BA et atténuations</i>	4,08	3,21	3,54	3,49	3,71	-2,4 %
<i>Charges de personnel nettes</i>	6,84	7,25	7,36	7,58	8,34	5,1 %
<i>Part des remboursements dans les charges de personnel</i>	37 %	31 %	32 %	32 %	31 %	

Source : CRC, d'après les comptes de gestion et les fichiers de titres

Les charges de personnel nettes évoluent donc plus rapidement que les recettes de fonctionnement de ce budget<sup>26</sup>, en croissance de 3,25 % par an. Pourtant, au cours de la même période, les effectifs ont reculé pour deux raisons (annexe n° 10) : la baisse des contingents des emplois aidés, également moins subventionnés et le transfert aux SPL SUDEC et OTI.

En 2017, la CASUD rémunérait mensuellement en moyenne 446 agents et cet effectif a été ramené à 355 en 2020. Avec la reprise du recrutement d'emplois aidés en nombre plus important, cet effectif est remonté à 396 en 2021. Pour autant, la masse salariale n'a décré qu'en 2018, et reprend un rythme annuel de croissance de 4,9 % jusqu'en 2021.

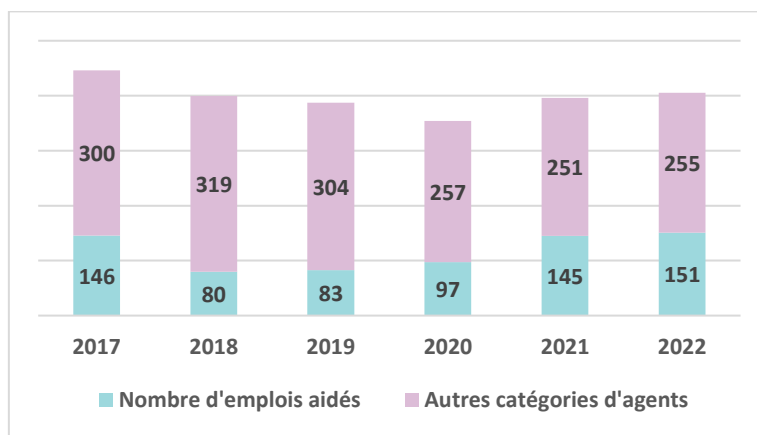
<sup>25</sup> Remboursements de salaires et cotisation des agents en arrêt maladie.

<sup>26</sup> Recettes de fonctionnement hors remboursements de personnel et atténuations de charges.

- Le poids important des emplois aidés

Le recul des effectifs entre 2018 et 2020 est lié à la réforme du dispositif des emplois aidés décidée par l'État en 2017. Avec la substitution des contrats « parcours emploi compétences » (PEC) aux « contrats d'accompagnement à l'emploi », dont le régime d'aide est devenu moins favorable, la CASUD a réduit ses effectifs d'emploi aidés. Les incitations à l'embauche, par l'ouverture d'un contingent plus important de contrats aidés et l'assouplissement des règles de subventionnement par les services de l'État depuis 2021, conduisent à retrouver en 2022 un nombre d'emplois aidés quasi identique à celui de 2017 (graphique n° 3).

**Graphique n° 3 : Évolution du nombre d'emplois aidés et des autres catégories d'agents\***



\*Nombre d'agents rémunérés mensuellement en moyenne sur l'année. Données de l'année 2022 sur 8 mois

Source : CRC, d'après les fichiers de paie

Ces emplois représentaient en moyenne près de 33 % des effectifs de la CASUD en 2017, pour se stabiliser autour de 20 % en 2018-2019. Ils constituent désormais 37 % de l'effectif. À l'instar d'autres collectivités de La Réunion, le dispositif des contrats aidés représente pour la CASUD une solution moins coûteuse pour étoffer ses moyens humains, en lui permettant de dynamiser l'emploi local, dans une microrégion marquée par un taux de chômage élevé en particulier des jeunes. Encouragé par l'État dans les années 2015-2016 et 2020-2021, le dispositif s'est progressivement ancré comme une alternative au recrutement statutaire, animé par un « effet d'aubaine » par rapport aux rémunérations.

Cette observation est étayée par l'analyse du niveau moyen de rémunération brute chargée des agents de la CASUD entre 2017 et 2022. Celui-ci était de 2 031 € mensuels en 2017 lorsque que les effectifs sous contrat étaient au plus haut. Il a augmenté de 28 %, soit 2 606 € mensuels, lorsque ces effectifs étaient à l'étiage en 2020 (annexe n° 10).

Lorsque les conditions de subventionnement des emplois aidés sont devenues moins favorables, la CASUD s'est retrouvée confrontée à la question du remplacement d'une partie de ces agents occupant désormais des emplois pérennes ou répondant à un besoin devenu nécessaire à l'exécution d'un niveau de service attendu par les usagers, comme celui des accompagnateurs en transports scolaires. En réponse à la baisse des effectifs des emplois aidés, le nombre d'agents non titulaires a augmenté de 15 personnes en 2018.

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 doit donc pas conduire à remplacer du personnel existant et ne peut viser à pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'établissement.

Comme dans d'autres EPCI tels la CIREST et la CIVIS, la majorité des agents en PEC sont affectés au service des transports scolaires, en tant qu'accompagnant des enfants dans les véhicules. Un nombre important de ces agents est affecté dans des services requérant une qualification limitée, dans le secteur de l'entretien et de l'environnement.

L'assemblée délibérante doit définir les emplois et en fixer le nombre quel que soit le statut de l'agent recruté, public ou privé. 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. La CASUD n'apparaît pas s'être acquittée de cette obligation au cours de la période 2018-2022. Aussi, la chambre l'invite à satisfaire annuellement à cette obligation à partir de 2023.

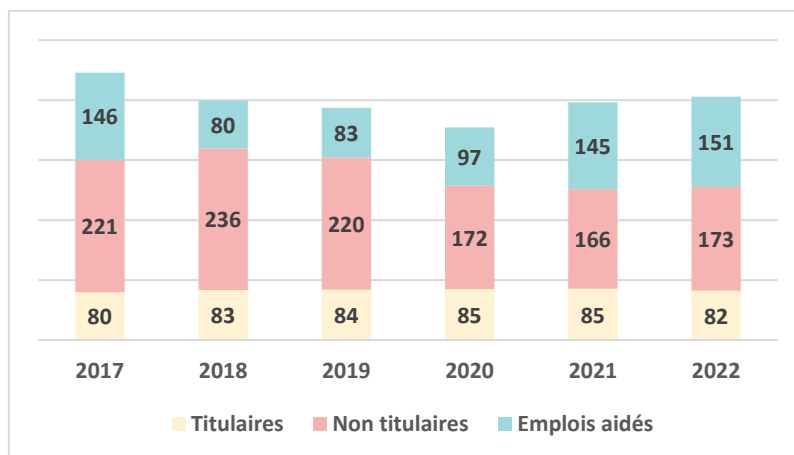
Par ailleurs, le dispositif en vigueur depuis le début de l'année 2018 et détaillé dans le cadre d'une circulaire du 11 janvier 2018 met en exergue l'obligation d'accompagnement et de formation qui incombe aux employeurs de personnels en contrat PEC. À cet effet, la circulaire précise que les employeurs font 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.

Les agents sont adressés par les services de Pôle emploi et de la mission locale, après vérification de leur capacité à exercer une mission. Un entretien tripartite permet de valider les attendus de la CASUD vis-à-vis de ces agents. Cette dernière a mis en place une convention avec le CNFPT permettant d'organiser des formations relatives aux spécificités du travail de terrain, notamment en matière de sécurité. La direction de Pôle emploi confirme qu'une formation en interne sur les compétences de la CASUD en matière d'environnement, de traitement des déchets, de tri, de transport pour les accompagnateurs en transports scolaires est organisée en fonction du poste occupé.

Selon Pôle emploi, la mise en œuvre des PEC est structurée à la CASUD. La signature des contrats et le plan de formation sont établis lors de l'entretien de contractualisation. Une sensibilisation est faite aux futurs salariés sur l'engagement, les éléments du contrat et les missions de la CASUD. Dès la prise de poste, un tuteur accompagne les cinq premiers jours le tuteur. Par la suite, le tuteur peut solliciter son tuteur à sa convenance. Enfin, un bilan à mi-contrat est organisé, ainsi qu'en fin de contrat, et partagé avec le Pôle emploi. La chambre constate que la CASUD cherche ainsi, dans la mesure de ses capacités, à répondre au mieux aux attentes du dispositif des contrats PEC.

- Un recours massif au recrutement d'agents contractuels de tous types

Si l'emploi non titulaire a pu permettre de maintenir en partie les effectifs affectés par la baisse des contingents d'emplois aidés en 2018, la chambre observe que ce mode de recrutement est ancré dans le fonctionnement des services de la CASUD. Entre 2017 et 2022, le nombre moyen d'agents non titulaires rémunérés mensuellement représente en moyenne 50 % de son effectif, emplois aidés compris. En 2018, ces deux catégories de personnels représentaient au total 80 % des agents (graphique n° 4).

**Graphique n° 4 : Évolution de l'emploi non titulaire**

Source : CRC, d'après les fichiers de paie

Alors qu'entre 2017 et 2022, le nombre d'agents titulaires est resté stable, entre 80 et 85 personnes, l'effectif d'agents non titulaires a fluctué avec des variations représentant jusqu'à 70 agents. Si la CASUD s'autorise ainsi une forme de « souplesse » de gestion avec l'emploi massif d'agents en contrats à durée déterminée (CDD), les raisons économiques qui sous-tendent ces choix transparaissent dans les écarts de coûts salariaux. En moyenne entre 2017 et 2022, le coût mensuel<sup>27</sup> d'un agent non titulaire supporté par la collectivité représente 52 % du coût d'un agent titulaire.

Par ailleurs, la structure de la CASUD en termes de catégories statutaires reflète également ces choix. Le recours aux agents contractuels concerne en grande majorité des personnels de catégorie C, à savoir des agents d'exécution qui représentent, avec les emplois aidés, 89 % des effectifs en moyenne entre 2017 et 2021 (annexe n° 10). En additionnant les agents de catégorie A et B, le taux d'encadrement est inférieur à 11 % en comprenant les chefs de services et les personnels de direction en responsabilité de management, mais aussi des chargés de missions et des collaborateurs de cabinet.

La chambre observe que, s'il n'est pas illégal pour un établissement public ou une collectivité d'organiser ses services avec une minorité d'agents titulaires, ce mode de gestion conduit à maintenir un nombre important d'agents dans un statut précaire et peut constituer un frein à l'amélioration de la qualité du service public, de par le climat d'incertitude qu'elle peut entretenir. Ce point est d'ailleurs relevé dans l'audit commandé par la CASUD concernant son climat social<sup>28</sup>.

En outre, la chambre considère que le recours à des CDD renouvelés sur des périodes successives sur la base d'articles différents du code de la fonction publique constitue une forme de dévoiement du statut de la fonction publique. Le contrôle de légalité de la préfecture a d'ailleurs conduit plusieurs recours gracieux le 29 juillet 2021 concernant les contrats de 12 agents recrutés sur le fondement de l'article 3-3 2° de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et le 12 octobre 2021 pour renouvellement abusif du contrat de 8 de ces agents.

<sup>27</sup> Le coût calculé par la chambre sur la base des fichiers de paies correspond au traitement ou salaire brut, comprenant les primes, NBI et SFT auquel s'ajoutent les cotisations patronales.

<sup>28</sup> Enquête réalisée du 28 mars au 15 avril 2022.

Si la CASUD a pu apporter la preuve de l'absence de candidatures d'agents titulaires expérimentés de la fonction publique sur ces postes, la chambre considère que le fait d'entretenir la pratique du renouvellement de ce type de contrats pour des agents dont certains sont en poste depuis 2016 crée les conditions d'une absence de concurrence dans ces procédures de recrutement. La chambre invite donc la CASUD à réduire progressivement le recours aux CDD de courte durée renouvelés durablement sur des postes pérennes.

## 2.2.2 Une gestion des rémunérations perfectible

- Le régime indemnitaire, facteur d'accroissement des rémunérations

La rémunération mensuelle brute des agents hors emplois aidés est en augmentation de 6,2 % entre 2017 et août 2022 (annexe n° 10) alors que le nombre d'agents a baissé. La mise en place du régime indemnitaire tenant compte de la fonction, de sujétions de l'expertise et de l'expérience professionnelle (RIFSEEP) par délibération du 13 avril 2021 et le transfert d'agents contractuels moins rémunérés à la SUDEC expliquent principalement cette augmentation du coût moyen des agents. Dans une moindre mesure, le recrutement d'agents de catégorie A, notamment sur des emplois de chargé de mission sur des compétences requérant une technicité particulière tels que le PILHI<sup>29</sup> ou la GEMAPI a pu contribuer à la hausse du coût moyen des agents observée depuis 2018. Le déroulement de carrière des agents et le dispositif de garantie individuelle du pouvoir d'achat, les primes d'inflation décidées en 2021, la revalorisation du SMIC et l'augmentation du point d'indice des fonctionnaires en 2022 sont des facteurs exogènes venant alimenter la hausse des rémunérations des agents, plus marginalement au cours de la période 2018-2022.

**Tableau n° 17 : Évolution de la masse salariale et du régime indemnitaire**

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Evol. Moy. Ann.
<i>Masse salariale brute</i>	10,89	10,43	10,89	11,06	12,05	2,6 %
<i>Régime indemnitaire</i>	0,55	0,57	0,61	0,66	0,75	8,0 %
<i>Part du régime indemnitaire dans la masse salariale</i>	5 %	5 %	6 %	6 %	6 %	

*Masse salariale brute comprenant les charges patronales et régime indemnitaire comprenant les primes instaurées par la CASUD*

*Source : CRC, d'après les fichiers de paie*

L'augmentation du régime indemnitaire entre 2017 et 2022 est plus rapide que le reste des composantes de la masse salariale, à savoir les traitements et salaires et les charges patronales. La hausse plus sensible de 17 % en 2021 correspond à la mise en œuvre du RIFSEEP, qui a unifié et remplacé l'ensemble des primes des agents publics. Il y a lieu cependant de relativiser le poids du régime indemnitaire, qui malgré son augmentation ne pèse dans le total de la masse salariale que 5 % à 6 %.

<sup>29</sup> Plan local de lutte contre l'habitat indigne.

- L'organisation du régime indemnitaire : des enjeux de cohérence et de régularité

Le régime indemnitaire ne concerne en effet que les agents titulaires et les non-titulaires sur emploi permanent ou non permanent disposant d'un contrat à durée déterminée de plus de six mois, ce qui explique son poids limité dans la masse salariale. Par ailleurs, au cours des années précédant la mise en place du RIFSEEP, tous les agents éligibles ne bénéficiaient pas d'un régime indemnitaire. Cette situation disparate s'explique en partie par l'instauration progressive de nouvelles primes au sein de la CASUD entre 2000 et 2021, sans qu'une mise à jour générale du régime n'ait été effectuée avant l'application du RIFSEEP. La chambre souligne à cet effet le caractère tardif de l'application du RIFSEEP, sept ans après sa création par décret<sup>30</sup>.

Selon l'ancienneté des agents, certains nouveaux arrivés ont pu bénéficier de primes que d'autres plus anciens ne percevaient pas. Par ailleurs, les délibérations ne précisant pas de critères d'attribution, au-delà des dispositions statutaires réglementaires, une large marge discrétionnaire était permise jusqu'en 2021 pour l'octroi du régime indemnitaire, allant de l'absence de prime au niveau le plus élevé autorisé par les textes.

La mise en place du RIFSEEP en avril 2021 a permis à la CASUD de régulariser l'attribution de son régime indemnitaire en l'unifiant et en l'étendant. Il a pu de ce fait avoir un effet inflationniste sur les rémunérations. L'obligation de définir des critères d'attribution par groupe de personnels au sein de chaque catégorie d'agents, en fonction de l'expérience, des sujétions et de l'expertise professionnelle a nécessité l'accompagnement d'un cabinet extérieur auprès de la direction générale. Cette démarche a engendré des contentieux pour la CASUD dans la mesure où certains agents ne bénéficiant pas de primes auparavant ont constaté rétrospectivement qu'ils avaient été lésés par rapport à d'autres collègues occupant des fonctions similaires et attributaires d'un régime indemnitaire.

Comme cela est prévu par les textes, le RIFSEEP comprend une part fixe attribuée mensuellement, l'indemnité de fonction de sujétions et d'expertise (IFSE), et une part variable, le complément indemnitaire annuel (CIA) que la CASUD a décidé de verser trimestriellement. Le montant de cette part variable est en principe fixée pour chaque agent en fonction de ses résultats et de l'atteinte d'objectifs qui lui sont assignés. Les collectivités sont libres de déterminer le niveau relatif de la part variable du RIFSEEP qui peut être compris entre 0 et 100 % d'un montant maximal fixé par groupe de fonctions<sup>31</sup>. La CASUD a décidé que le CIA pouvait représenter jusqu'à 30 % du total du régime indemnitaire.

Sans porter d'appréciation sur le niveau du CIA, la chambre considère que son attribution, pour être conforme à l'esprit des textes, doit être objectivée par des éléments formels d'appréciation de la valeur de l'agent. La CASUD a reconnu avoir cessé d'organiser les entretiens professionnels annuels d'évaluation entre 2016 et 2021. L'examen aléatoire de plusieurs dossiers d'agents a montré qu'aucun document attestant de l'appréciation sur la manière de servir ni relevé d'entretien d'évaluation ne figure dans les dossiers.

La chambre rappelle que l'entretien professionnel d'évaluation des agents est une obligation fixée par loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique et précisée par le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014. L'application du RIFSEEP met en outre la CASUD dans l'obligation d'organiser et de formaliser ces entretiens.

<sup>30</sup> Ce nouveau régime indemnitaire a été instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

<sup>31</sup> Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014.

Le dispositif adopté prévoit en effet l'attribution effective du CIA en fonction de la manière de servir des agents et son versement au taux maximum de 30 % a pu être repéré dès le mois de mai 2021. Or, à cette date, aucun élément n'a justifié de l'attribution de cette part variable, sachant que la CASUD a réinstauré les entretiens fin 2021, comme l'atteste la fourniture du « kit d'entretien d'évaluation professionnelle » aux encadrants en novembre 2021, soit sept mois après le versement de la prime. Ce CIA attribué sans contrôle ni justification par des entretiens professionnels représente 107 667 € entre mai et décembre 2021.

- Le caractère irrégulier des rémunérations de deux agents au cours de la période 2017-2022

La chambre constate que pour deux de ses collaborateurs de cabinet, le salaire brut versé dans le cadre de son contrat a excédé le plafond autorisé fixé à l'article 7 du décret précité. Selon cet article également, « *le montant des indemnités ne peut en aucun cas être supérieur à 90 % du montant maximum du régime indemnitaire institué par l'assemblée délibérante de la collectivité ou de l'établissement et servi au titulaire de l'emploi fonctionnel ou du grade de référence mentionnés au deuxième alinéa.* »

En l'espèce, entre janvier 2017 et octobre 2018, un de ces collaborateurs de cabinet a reçu une rémunération forfaitaire brute mensuelle de 6 650 €<sup>32</sup>. Sa rémunération a été, pendant cette période, de 27 % plus élevée que la somme du traitement et des primes de référence multipliés par le taux de 90 % autorisé par le décret précité.

Par ailleurs, l'autre collaborateur, recruté comme attaché en détachement de l'éducation nationale en août 2018 pour occuper un emploi de juriste à la direction générale des services, a été nommé sur un emploi de collaborateur de cabinet à partir du 16 août 2020. Au vu de ces bulletins de paie, sa rémunération atteint la somme de 6 568 € mensuels bruts, de 38 % supérieure au montant du plafond précité, du mois d'août 2020 au mois d'avril 2021<sup>33</sup>. La somme des rémunérations de ces deux collaborateurs, considérées comme indues par la chambre, est évaluée au total à 42 886 €.

Au demeurant, la CASUD se conforme au respect du plafond du nombre de collaborateurs de cabinet autorisé pour un EPCI employant entre 200 et 499 agents<sup>34</sup> puisqu'au cours de la période 2017-2022, elle n'a jamais employé simultanément plus de trois personnes en tant que collaborateurs de cabinet.

- Des aspects positifs dans l'organisation du travail

En premier lieu, la recommandation du précédent rapport de la chambre préconisant d'« *établir tous les deux ans le bilan social de la collectivité, conformément à l'article 33 de la*

---

<sup>32</sup> Le plafond de référence est le traitement brut afférent à l'indice terminal de l'emploi administratif fonctionnel de direction le plus élevé de la collectivité, à savoir celui du directeur général adjoint, soit 3 865,97 € jusqu'en décembre 2018 et de 3 889,40 € de janvier 2019 à avril 2021. À ce traitement peut être ajouté le régime indemnitaire afférent à son grade mentionné dans le décret, constitué de l'IEMP, de l'IAT et de la prime de responsabilité. Question écrite, Assemblée nationale, 14 décembre 2004, n° 53334.

<sup>33</sup> À partir du mois de mai 2021, la nomination au grade d'administrateur territorial du directeur général des services et l'octroi de primes afférentes à son grade ont pour conséquence d'élever substantiellement le plafond de rémunération autorisé, ramenant mécaniquement la rémunération du collaborateur de cabinet à un niveau conforme aux obligations réglementaires.

<sup>34</sup> Décret n° 87-1004 du 16 décembre 1987 art. 13-1.

loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale » a été suivie. Ces bilans sociaux ont été produits pour les quatre dernières années.

Par ailleurs, les difficultés liées à la gouvernance issues des élections en août 2020, avec l'éventualité évoquée par les élus d'un retrait des communes de Saint-Joseph et de Saint-Philippe ont développé un climat d'incertitude au sein des services, et notamment dans les pôles de proximité situés dans les communes concernées. La CASUD a souhaité évaluer, entre autres, l'impact de ces évolutions sur la qualité de vie au travail, en s'appuyant sur un audit réalisé par un cabinet extérieur. Il en ressort un bilan globalement satisfaisant sur les six thèmes<sup>35</sup> retenus par le cabinet.

L'organisation du temps de travail qui s'appuie sur une délibération du 17 septembre 2007 est conforme aux exigences portées par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'organisation du temps de travail et au décompte des 1607 heures annuelles posées par les textes. La CASUD a instauré le contrôle automatisé du temps de travail en novembre 2019 même si le déploiement effectif du dispositif a été différé du fait de la crise sanitaire, qui, comme ailleurs, a nécessité des aménagements au jour le jour du temps de présence des agents. Depuis 2021, le système automatisé a été mis en œuvre au siège et sur les sites déconcentrés de la CASUD, notamment les services techniques.

### **3 UNE INTERCOMMUNALITÉ À RELANCER AUTOUR D'UN PROJET FÉDÉRATEUR À RECONSTRUIRE**

#### **3.1 Des indicateurs financiers positifs mais en recul, un niveau d'investissements peu soutenu**

##### **3.1.1 Une épargne en baisse au cours de la période, qui reste cependant confortable**

La CASUD subit depuis 2019 un effet de ciseau lié à un accroissement plus rapide de ses dépenses au regard de ses recettes. Celui-ci est en majorité lié à des causes qu'elle ne maîtrise pas complètement. La hausse des dépenses de transport dans le cadre de la DSP et la participation aux charges de fonctionnement d'ILEVA pèsent ainsi plus fortement dans ces charges. Les recettes de fonctionnement moins dynamiques sont également entravées par une autonomie fiscale de plus en plus limitée (annexe n° 11).

Dès lors, ces évolutions conduisent à un recul de l'épargne brute<sup>36</sup>. Dans la mesure où la CASUD est peu endettée, l'épargne nette<sup>37</sup> suit une tendance identique à celle de l'épargne

---

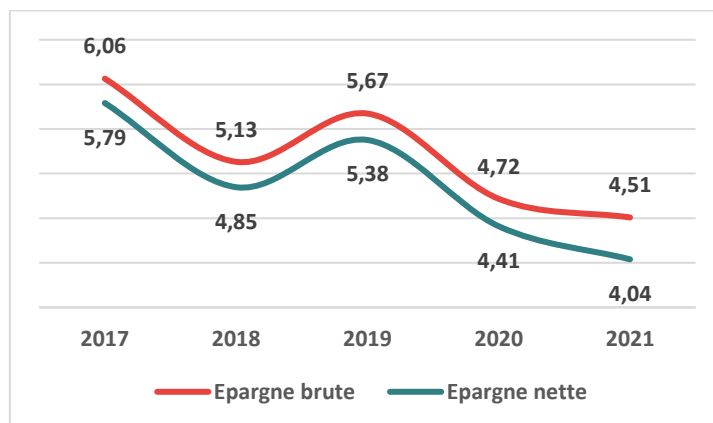
<sup>35</sup> Les axes d'études retenus étaient l'intensité et la complexité du travail, les horaires, l'organisation et les conditions de travail, le management, les rapports sociaux et le développement des compétences.

<sup>36</sup> L'épargne brute se définit comme le solde des recettes réelles de fonctionnement courant, exceptionnelles et financières déduit des dépenses réelles de fonctionnement courantes et exceptionnelles, et des intérêts d'emprunt.

<sup>37</sup> L'épargne nette se définit comme le solde de l'épargne brute déduit des charges de remboursement du capital de la dette.

brute, même si des emprunts réalisés en 2020 et 2021 pour un montant de 13,6 M€ creusent pour un peu plus la tendance à la baisse de l'épargne nette (graphique n° 5).

**Graphique n° 5 : Évolution de l'épargne brute et nette en M€**



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Malgré l'effet de ciseau entre l'évolution des recettes et des dépenses de fonctionnement, la CASUD bénéficie d'une situation financière confortable. L'épargne brute représente encore 9,4 % des produits de gestion, même si ce taux atteignait 14,2 % en 2017. Bien que l'encours de dette se soit accentué depuis 2020 pour atteindre 15,9 M€, celui-ci reste faible. Du fait d'une épargne brute suffisante, la capacité de désendettement<sup>38</sup> est de 3,5 années (tableau n° 18) en deçà du plafond de 12 années fixé dans la précédente loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

**Tableau n° 18 : Évolution de l'encours de la dette et de la capacité de désendettement**

	2017	2018	2019	2020	2021
Encours de dette du budget principal au 31 décembre en M€	3,7	3,4	3,1	5,8	15,9
Capacité de désendettement en années (dette / Epargne brute)	0,6	0,7	0,5	1,2	3,5

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

À l'inverse, la situation de l'épargne brute au regard du faible endettement interroge quant au niveau des investissements financés au sein du budget principal entre 2017 et 2021. Ainsi, l'épargne nette de la CASUD, c'est-à-dire le financement dont elle dispose après remboursement de sa dette, additionnée à ses ressources propres<sup>39</sup> d'investissement, lui permettait encore en 2019 de financer plus que ses dépenses d'équipements et de dégager

<sup>38</sup> La capacité de désendettement mesure le nombre d'années nécessaires à la structure pour rembourser son stock de dette au moyen de l'épargne brute qu'elle dégage annuellement.

<sup>39</sup> Les ressources propres de la CASUD en investissement au cours de la période 2017-2021 sont constituées par le fonds de compensation de la TVA, les subventions d'équipement et les attributions de compensations reçues et le produit des cessions.

chaque année des capacités de financement largement excédentaires (272 % en 2017 à 137 % en 2019).

Avec le recul de l'épargne et l'augmentation marquée des dépenses d'investissement ces deux dernières années, ce taux est désormais ramené à 33 %. La CASUD dispose donc, selon la chambre, de marges de manœuvre dans le financement de ces investissements, mais risque d'être confrontée à un rattrapage en matière d'équipements, au vu du niveau relativement atone de ses investissements constaté jusqu'en 2020.

### 3.1.2 Un niveau d'investissement faible, malgré l'adoption d'un PPI

Le niveau moyen des dépenses d'investissement du budget principal ne se situe à qu'à 9,6 M€ entre 2017 et 2021 (tableau n° 19). Cependant, ces dépenses ont été multipliées par plus de cinq au cours de cette période, ce qui s'explique par la mise en production d'équipements plus soutenue depuis 2020. Cette tendance est également observée dans quatre des cinq EPCI de l'île. Par ailleurs, les subventions d'équipement versées aux communes ont doublé sur les deux dernières années et représentent près de 1/5<sup>ème</sup> des dépenses d'investissement en 2021.

**Tableau n° 19 : Évolution des dépenses d'investissement**

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Dépenses d'investissement</i>	<b>4,04</b>	<b>4,55</b>	<b>6,36</b>	<b>10,65</b>	<b>22,46</b>
<i>Dépenses d'équipement non financières</i>	3,54	2,71	4,52	9,61	19,32
<i>dont subventions d'équipement</i>	1,26	0,00	0,41	2,24	4,43
<i>Autres dépenses</i>	0,50	1,84	1,84	1,04	3,14
<i>Part des subventions d'équipement</i>	31,3 %	0,0 %	6,5 %	21,0 %	19,7 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

En prenant en compte les dépenses d'investissement des budgets annexes, la CASUD se situe en troisième position sur les cinq EPCI de La Réunion en dépenses d'équipement par habitant, avec 160 € par habitant en moyenne au cours de la période 2017-2020 (annexe n° 12). La CIREST et le TCO présentent un montant inférieur à celui de la CASUD, mais n'avait pas en charge les budgets d'eau et d'assainissement jusqu'en 2020.

Ce constat est étayé par l'évolution des dépenses d'équipement de chaque EPCI. En 2017, la CASUD se plaçait au deuxième rang des intercommunalités en termes de dépenses d'équipement par habitant, alors qu'elle était déjà titulaire des compétences de gestion de l'eau et de l'assainissement. Avec la prise de ces compétences en 2020 par les autres EPCI de l'île, dans le cadre des obligations fixées par la loi NOTRe, les dépenses de la CIVIS et de la CINOR se sont élevées de façon significative.

La chambre constate en prémices à l'examen des taux de réalisation des investissements que, dès la prévision budgétaire, des variations importantes interviennent en cours d'année. Cela traduit une difficulté dans la capacité à évaluer les besoins annuels de crédits d'investissement, avec en 2019 et 2021 des écarts de 24 % et 30 % (annexe n° 12)

Pourtant, à la suite de la recommandation faite par la chambre dans son précédent rapport de « *se doter d'un plan pluriannuel d'investissement* », la CASUD a adopté en novembre 2017 cet outil de pilotage destiné à fiabiliser la prévision et la réalisation budgétaire annuelle pour l'ensemble des opérations, budgets annexes compris.

Cette démarche apparaît selon la chambre avant tout formelle. Le niveau d'investissement pluriannuel inscrit dans le PPI 2017-2020, soit 239 M€ sur cinq ans, ne semble pas réaliste. Seuls 103 M€ ont pu être dépensés : 63 M€ sur les budgets annexes et 40 M€ au budget principal. Le taux de consommation des crédits inscrits au budget principal incite à penser que la méthode de pilotage du PPI n'est pas maîtrisée, celui-ci n'ayant pas dépassé 27 % entre 2017 et 2019, pour s'établir au mieux à 49 % en 2021 (tableau n° 20), après décisions modificatives. Au regard des effectifs limités des services techniques consacrés à l'ingénierie, les moyens de pilotage physique et financier des opérations n'apparaissent pas adaptés au volume d'opérations inscrites au plan pluriannuel.

**Tableau n° 20 : Réalisation des crédits d'investissement du budget principal**

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Crédits prévus après DM</i>	<b>17,96</b>	<b>18,26</b>	<b>23,49</b>	<b>33,91</b>	<b>45,47</b>
<i>Dépenses réalisées</i>	<b>4,04</b>	<b>4,55</b>	<b>6,36</b>	<b>10,65</b>	<b>22,46</b>
<i>Taux de consommation des crédits prévus</i>	22 %	25 %	27 %	31 %	49 %

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Les budgets annexes, notamment ceux de l'eau et de l'assainissement, présentent des taux de réalisation certes plus élevés, mais au total, sur cinq ans, ce taux ne dépasse pas 48,5 %.

Les écarts avec le PPI initial, voté en 2017 et révisé pourtant chaque année, s'expliquent par le fait que certaines opérations ont été programmées avec des objectifs de réalisation qui ne sont pas cohérents avec le processus d'élaboration d'un projet. À titre d'exemple, la chambre constate que l'absence de construction de déchetteries en quatre ans, alors que des autorisations de programme et des crédits de paiement étaient inscrits et reconduits chaque année découle du défaut de maîtrise foncière pour ces projets.

- Une réalisation des crédits d'investissement reflète des équilibres démographiques de la CASUD

Le PPI est construit de façon à refléter quasi exactement en termes de montants le poids de la population de chaque commune, ce qui apparaît comme une condition posée pour une gouvernance équitable de l'EPCI, selon les termes de la délibération du 3 novembre 2017 instituant ce dispositif. Dès lors, même faibles, le montant des crédits réalisés, reste proche de cette répartition (tableau n° 21). Ainsi, 57 % des dépenses sont propres à la commune du Tampon, 32 % à la commune de Saint-Joseph, 6 % et 5 % respectivement à celles de l'Entre-Deux et Saint-Philippe.

**Tableau n° 21 : Répartition\* des dépenses d'investissement mandatées par communes**

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2017-2021	Répartition par commune	Population commune
Le Tampon	2,53	1,34	2,08	7,07	9,53	22,55	57 %	61 %
Saint-Joseph	0,77	0,55	1,03	1,61	8,62	12,59	32 %	29 %
Entre-Deux	0,16	0,69	0,79	0,30	0,43	2,37	6 %	5 %
Saint-Philippe	0,13	0,12	0,59	0,61	0,72	2,17	5 %	4 %
	<b>3,59</b>	<b>2,71</b>	<b>4,49</b>	<b>9,59</b>	<b>19,30</b>	<b>39,68</b>		

\* Les mandats correspondants à des travaux, des subventions ou des acquisitions dont la commune est identifiée comme le bénéficiaire direct ont été affectés par communes. Les dépenses transversales ou communes et les participations externes de la CASUD telles que celles versées à ILEVA ont été réparties au prorata de la population de chaque commune.

Source : CRC, d'après les fichiers de mandats

Cette gestion apparaît atypique compte tenu de la nature des projets d'investissement. Si des enveloppes de travaux récurrents de gros entretien ou la répartition d'équipements mobiliers (tels que des conteneurs à verre ou des bacs d'ordures ménagères) peuvent découler des besoins liés à l'importance de la population, il n'en va pas de même pour la mise en œuvre d'opérations de travaux comme les haltes routières, les voies de transports en commun en site propre ou la construction de déchetteries.

Leurs montants peuvent difficilement se répartir au prorata de la population de la commune sur lesquels les équipements sont situés, et des enveloppes fixées sur cette base peuvent apparaître artificiellement définies.

- Une prospective prudente qui laisse la possibilité d'augmenter le niveau d'investissements

La CASUD a commandé plusieurs études externes concernant ses marges de manœuvre financière dont une prospective afin d'évaluer les conditions d'une augmentation des crédits d'investissement. Cependant, la CASUD indique que ses dépenses consolidées d'investissement 2022 hors remboursement d'emprunt représentent désormais 138 € par habitant, soit un niveau équivalent aux dépenses moyennes 2014-2021 des communautés d'agglomération de La Réunion. La prospective qui faisait état jusqu'en 2021 d'un « *faible investissement très fortement autofinancé et très faiblement subventionné* » présente quatre scénarios.

Dans un scénario 1 dit « *au fil de l'eau* », avec une évolution des charges de fonctionnement contenue à 2,5 % par an, la prospective prévoit une stabilité de l'épargne nette autour de 3,5 M€ entre 2023 et 2030, avec un niveau d'investissement annuel de 7 M€, anticipant un montant de dépenses d'équipement réalisé de 15 M€ en 2021. Dans cette hypothèse, la capacité de désendettement serait limitée à 2,9 années d'épargne brute. Avec plus de 22,4 M€ de dépenses d'investissement constatés en 2021, l'épargne nette de la CASUD s'établit à 4 M€, en baisse de 0,4 M€ par rapport à l'année précédente, démontrant une trajectoire légèrement plus favorable.

Un scénario 2 plus ambitieux sur le plan des dépenses d'équipement, soit 15 M€ par an jusqu'en 2030, supposerait de contenir l'évolution des charges de fonctionnement courant à 2 % annuel. L'épargne nette en 2030 serait évaluée à 3,4 M€, et la capacité de désendettement à 8,3 années. Si les charges de fonctionnement devaient connaître une augmentation annuelle

de 3 %, l'épargne nette serait à terme fortement dégradée et négative en 2030, avec une capacité de désendettement de 104 années (scénario 3).

Enfin, un scénario 4, poussant le niveau d'investissement à 20 M€ par an nécessiterait, pour que l'épargne et la capacité de désendettement témoignent d'une bonne santé financière, le maintien d'une croissance à 2 % des charges de fonctionnement annuelle combinée à l'instauration de la taxe sur le foncier bâti au taux de 2 %.

Au vu de ces éléments, la chambre constate que des marges de manœuvre existent à la CASUD pour augmenter le niveau annuel de ses dépenses d'équipement, sous réserve de maîtrise l'évolution des dépenses de fonctionnement. Un niveau de dépenses supérieur à celui réalisé entre 2017 et 2020, compris entre 7 M€ et 15 M€ par an, serait même envisageable selon la chambre, sans dégrader l'épargne nette ni l'endettement de l'EPCI.

La chambre rappelle que l'épargne nette a vocation à financer l'investissement une fois l'annuité de la dette en capital déduite, sans nécessité d'entretenir un niveau de trésorerie excédent les besoins mensuels de l'établissement. La trésorerie s'est établie entre 2017 et 2021 à une valeur permettant de financer entre 42 et 113 jours de charges courantes.

Il est observé à cette occasion que le délai global de paiement de la CASUD excède le délai réglementaire de 30 jours au cours de la période 2017-2020 alors que la trésorerie est suffisante. Le délai de mandatement de l'ordonnateur est lui-même supérieur au délai global, puisque même en 2021, il reste à plus de 34 jours. La chambre invite la CASUD à améliorer les délais de traitement des factures afin de se conformer à l'obligation prévue à l'article L. 2192-10 du code de la commande publique.

Sous réserve d'une maîtrise des charges de fonctionnement n'excédant pas 2,5 %, la chambre considère qu'un renforcement des crédits d'équipements nécessaires au développement du territoire pourrait être envisagé sans dégrader les indicateurs financiers de l'établissement. Par ailleurs, l'étude prospective semble démontrer le faible impact<sup>40</sup> sur les contribuables de l'instauration de la taxe sur le foncier bâti à 2 %. Le levier fiscal pourrait ainsi engendrer un produit supplémentaire de 2 M€ par an. La CASUD, à travers sa réponse s'est engagée dans cette voie, à la suite de sa décision d'instaurer la taxe additionnelle sur le foncier bâti prise lors du conseil du 14 avril 2023. Cette situation plutôt favorable pourrait donc être mise à profit mais supposerait également que le PPI de la CASUD soit réaliste quant aux capacités physiques de réalisation des opérations dans les calendriers prévus et constitue un véritable outil de pilotage technique et financier des investissements.

## **3.2 La gouvernance : une sérénité à rechercher**

### **3.2.1 Une gouvernance conflictuelle qui s'explique en partie par une logique redistributive**

La CASUD est constituée de quatre communes dont la population la plus peuplée représente 15 fois celle de la plus petite commune. Deux blocs se détachent nettement ; l'un

---

<sup>40</sup> Selon l'étude prospective, celui-ci serait évalué entre 20 €-40 € annuel pour un ménage propriétaire « moyen » et 0,2 M€ annuel pour les entreprises, soit 12 % de la diminution des impôts de production estimée pour 2021.

comprenant les villes du Tampon et de Saint-Joseph traite des problématiques notamment urbaines si l'on exclut les hauts du Tampon et de Saint-Joseph (La Plaine des Cafres et Grand Coude) avec une population importante de respectivement 80 000 et 40 000 habitants, l'autre représentant les communes rurales de l'Entre-Deux et de Saint-Philippe pèse au total à peine 12 000 habitants.

Ces caractéristiques conduisent à des mécanismes de solidarité et de redistribution de richesses potentiellement sources de désaccords ou du moins de négociations sur une répartition dérogatoire au droit commun comme celle du FPIC. La répartition des montants d'investissement prévus dans le cadre du PPI qui suit une logique d'attribution en fonction du poids démographique entraîne une vision comptable de la répartition des aménagements et équipements sur le territoire, assez éloignée de la définition d'une intercommunalité de projet.

Ainsi, les maires de l'Entre-Deux et de Saint-Philippe se montrent attachés et attentifs à l'attribution et à la réalisation d'équipements par la CASUD au service d'un développement communal, tels que les réseaux d'eau potable à l'Entre-Deux ou la cale de halage portuaire à Saint-Philippe. Cette redistribution est considérée sous l'angle d'une nécessaire solidarité des deux grandes communes vers les deux petites, qui conduit en termes financiers à leur attribuer légèrement plus que ce qu'elles apportent.

La dimension de solidarité s'avère être un enjeu moins prégnant au bénéfice des communes de plus grande taille démographique. Le maire de la commune de Saint-Joseph déplore ainsi qu'aucune évaluation n'ait été faite de la répartition dérogatoire du FPIC qui ne devait être que temporaire. Disposant d'un potentiel fiscal plus faible que celui des autres communes, cette commune se considère lésée par un prélèvement qui, selon elle, devrait être opéré sur les seules ressources de l'intercommunalité. De surcroît, comme la chambre l'avait relevé dans son rapport concernant le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-Joseph, la CASUD a cessé depuis 2015 de verser une dotation de solidarité communautaire (DSC) qui assurait à la commune de Saint-Joseph la somme de 200 000 € par an<sup>41</sup>.

Cette dernière serait en droit de demander à l'intercommunalité, signataire d'un contrat de ville en 2015, de préparer conformément aux dispositions légales, un pacte fiscal et financier avec ses communes membres si la CASUD souhaitait maintenir l'absence de versement de la DSC à la commune de Saint-Joseph. Afin de clarifier la situation sur les flux financiers entre l'EPCI et ses communes membres au-delà des dispositifs comme le FPIC où la PPI, la chambre formule la recommandation suivante :

**Recommandation n° 3 : Établir un pacte fiscal et financier entre la CASUD et ses communes membres avant le 31 décembre 2023.**

La CASUD s'est engagée à la mettre en œuvre avant la fin de l'année 2023, en accord avec l'ensemble des communes.

---

<sup>41</sup> Selon les dispositions de l'article 1609 *nonies* C du CGI en vigueur jusqu'au 31 décembre 2019 et de l'article L. 5211-28-4 III du CGCT depuis, la CASUD signataire d'un contrat de ville le 7 juillet 2015 aurait dû maintenir le versement de cette DSC, à défaut d'avoir élaboré avec ses communes membres un pacte financier et fiscal de solidarité rendu obligatoire par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine de 2014 pour les intercommunalités signataires d'un contrat de ville.

- Des tensions alimentées sporadiquement par une pratique de la gouvernance perfectible

Au-delà des enjeux de partage équitable des produits et des projets entre les communes sources de débats, la pratique d'une gouvernance jugée peu transparente et trop personnelle par certains conseillers et vice-présidents communautaires est régulièrement évoquée. La question de l'absence de quorum lors de la première instance communautaire ou de commission d'appel d'offres, conduisant à leurs reports illustre à la fois les causes et les conséquences d'une crise interne.

Ainsi, la séance du 26 février 2020 annulée faute de quorum a été reportée au 6 mars 2020. Le quorum n'était alors plus nécessaire alors que l'ordre du jour de la séance comprenait la reprise par la SUDEC des marchés de collecte, représentant pour la CASUD un enjeu de plus de 4 M€ par an. Ce projet à portée stratégique a donc été adopté par une assemblée limitée à un nombre restreint de conseillers.

Il s'est également avéré que les séances de la CAO du 11 juin et du 24 juin 2020 ont été convoquées par courriers envoyés respectivement les 9 juin et 22 juin. Bien que le code de la commande publique ne fixe plus délai de convocation pour les commissions d'appel d'offres, il appartient à l'EPCI de fixer, par le biais de son règlement intérieur un délai minimum entre la convocation et la date de la réunion, qui peut s'inspirer des règles applicables à son assemblée délibérante<sup>42</sup>. La CASUD n'a revu son règlement intérieur que le 18 décembre 2020, dans lequel elle fixe le délai de convocation de la CAO à trois jours francs. En l'espèce, un délai de convocation d'un jour franc ne saurait être considéré comme un délai raisonnable pour une bonne organisation de la présence des élus, et n'est pas exempt de risque juridique au cas de contentieux sur le choix de l'attributaire par la CAO.

Depuis la nouvelle mandature, la chambre constate que l'absence de quorum au conseil communautaire devient à la CASUD une pratique qui ne revêt plus un caractère exceptionnel.

### 3.2.2 La crise de gouvernance issue des élections de 2020 et ses conséquences

L'élection du président le 10 juillet 2020 suite aux élections municipales et communautaires a engendré une rupture politique, avec des perturbations dans la gouvernance. Le maire du Tampon a été élu président de la CASUD, au bénéfice de l'âge au troisième tour de scrutin, suite à une égalité de voix avec la maire de Saint-Joseph. Celui-ci s'est vu contester la légitimité de son élection par les maires de Saint-Joseph et de Saint-Philippe, ainsi que des conseillers communautaires issus de ces communes et de l'opposition du conseil municipal du Tampon.

Cette rupture politique s'est traduite par une fracture institutionnelle dès lors que les maires de Saint-Philippe et de Saint-Joseph ont publiquement manifesté leur souhait de voir leur commune quitter la CASUD. Réuni suivant la procédure d'urgence prévue aux articles L. 5211-1 et L. 2121-12 du CGCT, le conseil communautaire a adopté le 31 juillet 2020, avec l'aide des services de l'État, les bases d'un plan de sortie de crise, afin d'éviter en premier lieu un blocage institutionnel. Ce plan prévoyait la désignation des vices présidents, des représentants dans les organismes extérieurs et les commissions internes, ainsi que la nécessité de délibérer sur les affaires prioritaires telles que la répartition du FPIC, la continuité des

---

<sup>42</sup> Fiche technique de la direction des affaires juridiques du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle numérique.

opérations d'investissement engagées et la pérennité du fonctionnement des pôles de proximité. La question de l'évolution de l'intercommunalité et des modes de gestion territorialisés des services publics devait être traitée dans le plan, en intégrant la possibilité d'une scission des communes de Saint-Joseph et de Saint-Philippe au plus tard fin 2021.

Entre fin 2020 et décembre 2021, diverses voies ont été explorées en réponse à cette situation de crise. Ainsi, une évolution de la clé de redistribution du FPIC entre les communes est décidée lors du conseil du 18 septembre 2020 en renforçant la solidarité au profit des petites communes, non sur la base d'une contribution accrue de la part intercommunale, mais par un prélèvement plus fort sur la part des communes du Tampon et de Saint-Joseph.

La CASUD a entrepris également des études d'évaluation des conséquences d'une évolution de son périmètre en termes financiers, avec différents schémas : une intercommunalité limitée aux seules communes du Tampon et de l'Entre-Deux, une possibilité d'intégration des communes de Cilaos et de La Plaine des Palmistes. Les communes de Saint-Joseph et de Saint-Philippe réalisent également des études envisageant leur rattachement à la CIVIS, ensemble, ou avec un rattachement de la commune de Saint-Philippe à la CIREST, cette commune bénéficiant d'une continuité territoriale avec celle de Sainte-Rose.

Enfin une autre configuration territoriale est évoquée sur laquelle le président de la CASUD communique en février 2022 : le projet d'une intercommunalité « des hauts » composées des communes du Tampon, de l'Entre-Deux, de Cilaos et de La Plaine des Palmistes, sous la forme d'un pôle d'équilibre territorial et rural (PETR). Ce projet ne recueille pas l'adhésion de la commune de Saint-Joseph, qui exprime des doutes sur les études dont elle dit ne pas avoir eu connaissance, ayant motivé cette proposition.

Au-delà des difficultés d'organisation persistante du conseil communautaire, les problèmes de gouvernance se situent, selon les maires consultés, au sein du « conseil des maires ». La CASUD a fait le choix depuis plusieurs années de ne pas donner de délégation au bureau communautaire alors que le CGCT le permet. Elle préfère réunir, préalablement à chaque conseil les quatre maires des communes membres ainsi que les vices présidents concernés. Cette instance correspond de fait à la conférence des maires introduite par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019, dite « loi engagement et proximité ». Elle leur permet de s'accorder sur les dossiers stratégiques et de sécuriser ainsi le vote des délibérations proposées au conseil, en amont.

Depuis le début du nouveau mandat, la prévisibilité du vote des conseillers que permettaient la réunion préalable du conseil des maires n'est plus garantie, selon certains maires interrogés. Dans un contexte de désaccord non résolu entre la commune de Saint-Joseph et la CASUD, des positions différentes ont pu être exprimées par les élus communaux entre la tenue du conseil des maires et la séance du conseil municipal.

Au-delà des perturbations de la vie démocratique, dont les effets sur le fonctionnement administratif de l'EPCI ont pu être limités par la mise en œuvre du plan de sortie de crise, la gestion des risques de contentieux et l'accompagnement juridique de la CASUD sur les questions liées au périmètre de l'intercommunalité génèrent des coûts qui auraient pu être évités. À titre d'exemple, la sécurisation des procédures pour les élections à la présidence de la CASUD dans un climat conflictuel a engendré le paiement d'honoraires à un cabinet d'avocats à hauteur de 26 688 €.

Par ailleurs, la défense des élus communautaires ayant pris part au vote pour la présidence de la CASUD, dont l'installation préalable au vote suite à la démission groupée de plusieurs conseillers communautaires a été contestée, a fait l'objet d'une prise en charge pour

des montants correspondants à l'élaboration de plusieurs mémoires à hauteur de 6 048 € et 3 888 €. S'agissant d'un contentieux électoral ne visant pas un acte administratif de l'EPCI, la CASUD n'était pas fondée à prendre en charge les frais de justice des conseillers concernés. En effet, dans le cadre de ce contentieux, la requête de la CASUD avait été rejetée par le tribunal administratif<sup>43</sup> ne lui reconnaissant pas un intérêt à intervenir. Dépourvu de base juridique, le paiement par la CASUD de ces honoraires peut être considéré comme irrégulier selon la chambre et donner lieu au remboursement par les conseillers concernés des sommes indûment versées. Dans la mesure où la CASUD n'apporte pas la preuve d'une prise charge par les conseillers de leur propre défense, la chambre l'invite à émettre les titres de recettes à l'encontre des conseillers dont elle a pris en charge la défense.

La chambre considère qu'au vu des difficultés rencontrées en matière de gouvernance, la CASUD pourrait se saisir des outils et méthodes prévues par la loi dite « engagement et proximité » du 27 décembre 2019. Le plan de sortie de crise suivi en 2020 et 2021 aurait pu ainsi déboucher sur la rédaction formalisée d'un pacte de gouvernance définissant les relations entre les communes et leur intercommunalité au sens de l'article 1 de la loi. Dans la mesure où la CASUD pourrait user de la faculté de créer, comme dans les communes, des commissions spécialisées d'élus propres à ses compétences, l'article 7 de la loi lui permettrait d'associer d'avantage les élus municipaux à ces commissions. En ce sens la CASUD s'est engagée dans sa réponse à proposer aux élus de constituer des commissions spécialisées composées d'élus communautaires et d'élus communaux désignés par chaque maire des communes membres afin informer de manière plus large l'ensemble des élus et de faciliter l'accès à l'information de la population avant la fin du mois de juillet 2023. La commune de Saint-Joseph a également exprimé son intérêt pour ce dispositif.

Enfin, la chambre lui ayant rappelé que l'institution d'un conseil de développement, composé de représentants des milieux économiques, sociaux, culturels, éducatifs, scientifiques, environnementaux et associatifs du périmètre communautaire, tel que prévu par l'article L. 5211-10-1 du CGCT était obligatoire pour les établissements publics à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants depuis la loi du 27 décembre 2019, la CASUD s'est acquitté de cette obligation en créant le conseil de développement par délibération du 24 février 2023 suivi d'un appel à candidature lancé le 14 mars 2023. Elle a indiqué avoir pour objectif d'installer cette instance au plus tard en juin 2023, bien que la commune de Saint-Joseph, opposée aux modalités retenues pour la mise en place de ce conseil, envisage d'intenter un recours administratif contre la délibération communautaire.

---

<sup>43</sup> TA de Saint-Denis, jugement n° 2000566 du 8 octobre 2020 : « *Le jugement à rendre sur la protestation électorale n'étant pas susceptible de préjudicier aux droits de la CASUD, son intervention n'est pas recevable.* ».

### 3.3 Le périmètre et les modes de gestion : une évolution à redéfinir

#### 3.3.1 L'évolution de la compétence déchets : de nouvelles mutualisations à rechercher

Les réflexions sur le périmètre de l'intercommunalité trouvent, selon la chambre, un sens particulier en matière de gestion des déchets, bien qu'elles excèdent largement ce champ de compétence. Ainsi, dans son rapport d'observations définitives de 2020 concernant la SUDEC, la chambre invitait la société à poursuivre une réflexion sur l'optimisation des circuits en provenance de Saint-Joseph<sup>44</sup>. La CASUD déclare avoir achevé la construction d'une plateforme de broyage de déchets verts à Saint-Joseph permettant de traiter déchets issus des communes de Saint-Philippe et Saint-Joseph et de les acheminer directement vers l'exutoire de Pierrefonds.

Par ailleurs, les circuits de collecte pourraient être optimisés sur un périmètre plus large. La géographie de l'île plaide, selon la chambre, pour une redistribution des périmètres d'intervention en matière de collecte et de transport des déchets ménagers et assimilés. Le découpage territorial des intercommunalités qui se jouxtent selon une logique allant du littoral vers les hauts et le centre de l'île ne permet pas d'obtenir des gains de productivité sur des mobilités. À l'inverse, des circuits organisés sur un schéma horizontal suivant la zone côtière plus dense et urbaine permettraient de faire des économies d'échelle.

Au-delà du périmètre territorial des intercommunalités, la séparation du SPPGD en deux compétences distinctes de collecte et traitement, relevant pour l'une des EPCI et pour l'autre d'ILEVA mérite, selon la chambre, d'être réinterrogée. Le projet de territoire de la CIVIS rejoint d'ailleurs cette observation en ces termes : « *La question posée à terme est celle du transfert (collecte et traitement) au syndicat mixte des déchets pour davantage de cohérence dans l'exercice de la compétence et dans l'action publique.* »<sup>45</sup>.

La loi NOTRé du 7 août 2015 a rappelé l'objectif de rationalisation de l'intercommunalité, en prévoyant notamment la réduction du nombre de syndicats, considérant qu'un tel empilement de structures accroît l'opacité pour le citoyen<sup>46</sup>. L'association Amorce préconise d'éviter de fractionner le service entre un trop grand nombre d'opérateurs, la multiplication des intervenants risquant de nuire à une optimisation globale, aussi bien sur le plan environnemental que sur le plan économique.

Dans son rapport d'observations définitives de 2020 concernant ILEVA<sup>47</sup>, la chambre avait considéré que ces difficultés plaident en faveur d'une rationalisation de la chaîne de collecte et de traitement et de son financement sur un territoire homogène. Le syndicat mixte et la CIVIS ont réaffirmé leur volonté, à travers les démarches déjà engagées, de créer les conditions permettant de transférer à terme, la collecte et le traitement des déchets à ILEVA.

---

<sup>44</sup> CRC de La Réunion, *SPL SUDEC*, octobre 2020.

<sup>45</sup> CRC de La Réunion, *CIVIS*, décembre 2022 citant le projet de territoire décembre 2019 : Pilier « Promouvoir l'économie circulaire et optimiser la prévention, la collecte et le traitement des déchets ».

<sup>46</sup> Amorce, *guide juridique et fiscal du service public de gestion des déchets*, mars 2017.

<sup>47</sup> CRC de La Réunion, *Syndicat mixte de traitement des déchets des microrégions sud et ouest de La Réunion (ILEVA)*, mai 2020.

Cette démarche ne rencontre cependant pas l'adhésion de la CASUD qui ne considère pas pertinent de confier à un syndicat mixte sur une zone géographique étendue une compétence de collecte et de prévention nécessitant, selon elle, un suivi de proximité auprès des habitants et risquant d'entraîner des coûts de gestion supplémentaires. Elle se déclare cependant favorable à la coopération et à l'harmonisation de modes de gestion sur des questions particulières, ce que la commune de l'Entre-Deux défend plus particulièrement, notamment sur le traitement des biodéchets. La CIVIS, favorable à un transfert progressif de la compétence, déclare cependant prendre acte de la position de la CASUD sur cette organisation. Seule la commune de Saint-Joseph s'y oppose, privilégiant le scénario d'une prise de compétences de collecte et de traitement, non dans le cadre d'un syndicat mixte mais dans celui d'une intercommunalité élargie au territoire du Grand Sud par la fusion de la CIVIS et de la CASUD.

En matière d'implantation et de tarification de déchetteries, la CASUD a, selon ses dirigeants, engagé des discussions avec les responsables de la CIVIS afin de rendre les tarifs et modes de gestions des usagers comparables. À défaut d'intérêt de la CASUD pour un transfert de la compétence de collecte des déchets ménagers à ILEVA, la chambre incite la CASUD à rechercher et développer ces partenariats dans un souci de cohérence de gestion des déchets entre territoires voisins et de rationalisation des coûts.

### **3.3.2 Le devenir de la carte intercommunale : des hypothèses réalistes et une lisibilité à construire**

Le projet de fusion de la CIVIS et de la CASUD initialement prévu pour 2020 est inscrit dans l'arrêté préfectoral du 29 mars 2016 portant nouveau schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI) de La Réunion. Régulièrement évoqué, sans être concrètement lancé, ce projet dit du « Grand sud » se heurte à des blocages politiques qui rendent sa réalisation pour l'instant hypothétique.

L'intercommunalité du « Grand sud » évoquée comme objectif du projet de territoire de la CIVIS intègre ainsi les quatre communes de la CASUD dans son périmètre. La CIVIS, dans son projet de territoire, s'en tient donc au schéma élaboré par le préfet en concertation avec les élus en 2016, position qu'elle continue d'exprimer. Cela étant, le SDCI ne comporte pas de mesure d'application directe comme cela a été rappelé par le ministre de la décentralisation en 2012 dans une séance de questions au gouvernement<sup>48</sup>. Dès lors, sans une volonté partagée de l'ensemble des communes de la CIVIS et de la CASUD, le projet de fusion de la CIVIS et de la CASUD ne pourra voir le jour.

La CASUD se déclare opposée à la fusion dans une intercommunalité du Grand sud. Selon les études dont elle dispose, il n'en ressort pas d'intérêt, tant d'un point de vue économique que sur le plan de la qualité et de la proximité du service rendu au citoyen. Si la commune de Saint-Philippe exprime son accord sur cette position, celle de Saint-Joseph, favorable à l'application du SDCI, considère que le projet de territoire de la CASUD devra prendre en compte la fusion des deux EPCI.

D'un point de vue financier, la fusion entraînerait, selon les études produites par la CASUD, une perte de croissance de la DGF avec une évolution plus favorable aux communes de la CIVIS qu'à celles de la CASUD, une réduction du montant total du FPIC voire un risque

---

<sup>48</sup> Sénat, réponse du ministre chargé de la décentralisation, JO du 29 novembre 2012.

à terme de perte de l'éligibilité à ce fonds. Enfin, à niveau de produit constant, la pression fiscale de la CFE serait accrue sur les communes de la CASUD du fait de l'harmonisation nécessaire des taux entre les communes de la CIVIS et celles de la CASUD. La commune de Saint-Joseph exprime néanmoins des réserves vis-à-vis de ces études.

Comme cela a été évoqué précédemment, une réflexion alternative sur la constitution d'une nouvelle intercommunalité « des hauts » a été conduite par la CASUD, à l'initiative de son président. Cette hypothèse remet en cause le périmètre de la CIVIS, de la CIREST et de la CASUD, dans la mesure où, si elle devait être menée à son terme, la CASUD intégrerait la commune de Cilaos et de la Plaine des Palmistes et se séparerait de celle de Saint-Joseph. L'hypothèse de la constitution d'une intercommunalité « des hauts », médiatisée par la CASUD en février 2022, n'est pas prise en compte dans le projet de territoire de la CIVIS élaboré antérieurement.

Le projet d'intercommunalité des hauts baptisé IDEO présente le risque de pas constituer une alternative aux intercommunalités du sud de l'île. Selon les études réalisées par la CASUD, cette structure prendrait la forme d'un PETR, organisation juridique qui se superposerait aux intercommunalités existantes. Selon l'évaluation établie par la Cour des comptes sur leur fonctionnement<sup>49</sup>, les PETR n'ont pas véritablement réussi à trouver leur place dans le paysage intercommunal, faute généralement d'un projet de territoire bien défini et formalisé et par manque de moyens financiers.

Or, à ce jour, la chambre constate que la CASUD, du fait de richesses insuffisantes de son territoire, peine à conduire des projets d'investissements ambitieux tournés vers le développement et n'a pas formalisé de projet de territoire, au-delà d'un PPI qui en tient lieu. Elle émet dès lors des doutes sur le caractère réaliste du projet IDEO sur la base institutionnelle d'un PETR, à moins de développer des outils de planification stratégique structurants d'aménagement et de développement de son territoire, et de dégager les moyens financiers pour les soutenir. La CASUD indique cependant avoir engagé des études et conduit des rencontres avec les autres EPCI pour mieux évaluer la faisabilité de ce projet.

Les études commandées par la CASUD semblent en effet démontrer que *« l'éventuel retrait des communes de Saint-Joseph et de Saint-Philippe de la CASUD n'est pas de nature à poser une difficulté financière aux communes du Tampon et de l'Entre-Deux (au contraire), mais l'est en revanche pour les communes de Saint-Joseph et de Saint-Philippe ou pour leur éventuel nouvel EPCI d'accueil. »*. À l'inverse, l'intégration des communes de Cilaos et/ou de la Plaine des Palmistes serait considérée comme neutre financièrement dès lors que serait mis en œuvre un pacte fiscal fondé sur un ajustement des taux d'imposition communaux et une correction des attributions de compensation avec ces communes.

Pour autant, à ce jour, seule la commune de Saint-Joseph manifeste encore la volonté de quitter la CASUD sans qu'elle en ait formalisé la démarche auprès de la CASUD. La commune de Saint-Philippe considère pour sa part que son propre retrait n'est plus un scénario envisageable pour des raisons notamment financières, au vu des études qui ont été produites. Cette situation est particulièrement complexe, dès lors qu'avec un retrait de la commune de Saint-Joseph, la continuité territoriale entre la commune de Saint-Philippe et les autres communes de la CASUD n'est plus assurée, ce qui ne permettrait pas de valider juridiquement

---

<sup>49</sup> Cour des comptes, *Les pôles d'équilibre territorial et rural*, référé, mai 2022.

le périmètre du nouvel ensemble intercommunal<sup>50</sup>, sauf à ce que les actuels membre de la CASUD se constituent en syndicat de communes<sup>51</sup>

Quels qu'ils soient, les nouveaux outils institutionnels envisagés reposent sur la nécessité d'adopter un projet de territoire formalisé pour la CASUD, construit par l'ensemble des communes membres et en cohérence avec celui de la CIVIS. La CASUD déclare avoir engagé cette démarche depuis 2021 avec l'aide d'un cabinet. Ce projet est articulé autour de quatre axes, la préservation de l'environnement et le renforcement de l'autonomie énergétique, la réaffirmation de l'identité rurale et environnementale du territoire, le renforcement de son attractivité économique et la mobilisation des ressources nécessaires pour accélérer la transition écologique. Selon la CASUD, le contrat de relance et de transition écologique (CRTE) validé en conseil communautaire le 11 mars 2022 constitue pour une grande partie le Projet de Territoire de la CASUD.

Un point d'avancement du projet de territoire a été présenté en conseil communautaire du 24 février 2023 et le document après une phase de concertation avec la population ouverte fin mars devait être soumis au conseil de développement en juin, puis au conseil communautaire en juillet 2023. Les communes du Tampon et de Saint-Philippe ont manifesté dans leur réponse leur l'adhésion à cette démarche, en soulignant avoir participé aux ateliers préparatoires du projet.

Cependant, si la CASUD semble avoir intégré le périmètre communautaire actuel pour son projet, le retrait de la commune de Saint-Joseph pour intégrer la CIVIS reste une hypothèse en suspens, sans issue juridique et obérant l'édification d'un projet commun. En tout état de cause, la chambre formule la recommandation suivante :

<b>Recommandation n° 4 : Formaliser le projet de territoire de la CASUD au cours de l'année 2023.</b>
---

---

<sup>50</sup> L'obligation de continuité territoriale découle de l'article L. 5216-1 du CGCT.

<sup>51</sup> Sénat, question écrite n° 26350 de M. Jean Louis Masson et sa réponse publiée dans le JO des 20 janvier 2022 et 10 février 2022.

## ANNEXES

Annexe n° 1. Glossaire des termes techniques du SPPGD .....	55
Annexe n° 2. Méthodologie .....	56
Annexe n° 3. Évolution des performances de collecte des déchets .....	57
Annexe n° 4. Éléments de coûts gestion de la pré-collecte.....	58
Annexe n° 5. Données relatives à la collecte en porte à porte .....	59
Annexe n° 6. Données relatives à la prévention.....	60
Annexe n° 7. Dispositifs de prévention des déchets .....	61
Annexe n° 8. Éléments de charges financières du SPPGD .....	62
Annexe n° 9. Données relatives aux charges et produits de fonctionnement .....	63
Annexe n° 10. Données de masse salariales .....	64
Annexe n° 11. Analyse financière et données de population.....	65
Annexe n° 12. Les dépenses d'équipement.....	66

## **Annexe n° 1. Glossaire des termes techniques du SPPGD**

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

ASVP : agent de surveillance de la voie publique

BAV : bornes d'apport volontaire

CCES : commission consultative d'élaboration et de suivi

CODOM : contrat d'objectif déchets outre-mer

DEEE : déchets d'équipements électriques et électroniques

DMA : déchets ménagers et assimilés

Filière REP : responsabilité élargie des producteurs

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

UVE : Unité de valorisation énergétique

VHU : véhicule hors d'usage

## Annexe n° 2. Méthodologie

### Méthodologie et données d'analyse des ressources humaines

L'analyse des performances de la CASUD en termes d'effectif et de masse salariale, et la recherche d'éventuelles irrégularités au niveau des rémunérations se heurtent à un traitement informatisé des fichiers de paies par la CASUD qui mériterait une plus grande rigueur. Ainsi, des saisies différentes du service d'affectation, du grade ou de la fonction des agents suivant la période rendent complexes le traitement et la comparabilité des données, ainsi que le suivi sur l'étendue de la période allant de 2017 à 2022 de l'évolution de la masse salariale par service ou par statut des agents.

De même, l'analyse de données telles que le niveau des primes, des traitements et salaire, les heures supplémentaires et compléments de rémunération nécessite des retraitements liés à des codifications et des libellés différents entre les agents et selon les mois pour des lignes de paie identiques. Le changement de logiciel de paie en septembre 2017 donne lieu à une multiplication de dénominations de services qui rendent quasi illisible la masse salariale par grandes directions ou activités opérationnelles de l'EPCI. Enfin, la saisie des grades et des fonctions ne tient pas compte de la distinction juridique entre ces deux termes, souvent identiques sur le bulletin de paie de l'agent.

Outre les difficultés que ce mode d'enregistrement des données entraîne sur le contrôle des fichiers de paie, la chambre considère qu'il est de nature à nuire à un pilotage éclairé de la masse salariale par la direction générale de l'établissement. Invitée par la chambre à structurer plus rigoureusement le travail de saisie des données de paie par le service des ressources humaines, au moyen d'une organisation formalisée et normée des codifications de services, de grade, de fonction et de libellé des lignes de paie stabilisée pour l'avenir, la CASUD s'engage à fait évoluer son système d'information pour une mise en service début 2024.

### Méthodologie et comparaison avec les données de l'ADEME

En termes de méthodologie, l'analyse des performances porte sur les évolutions des données entre 2017 et 2020. Il s'avère difficile pour une année donnée de comparer la CASUD à des moyennes nationales ou départementales. Des données fiables et comparables ne sont pas disponibles pour chaque EPCI de la Réunion car les rapports du SPPGD ne sont pas normalisés. Les données nationales accessibles sur le site de l'ADEME ou la base très complète de l'observatoire SINOE remontent à des études de 2016.

Ainsi, le rapport « Déchets chiffres clés – Edition 2020 de l'ADEME » et le référentiel national des coûts du service public de prévention et de gestion des déchets présentent la plupart des analyses sur la base de l'enquête collecte de 2016. Dans la mesure où le secteur du déchet à La Réunion et en métropole connaissent des mutations et des évolutions rapides, notamment liées aux dispositions de la loi LTECV d'août 2015, la comparaison aux données nationales (coûts et tonnages par habitant, etc.) peut apparaître limitée en l'absence d'actualisation récente.

### Les données de SPPGD de la CIVIS

Les données techniques et financières les plus récentes prises en compte dans le présent rapport sont issues du rapport du SPPGD et des matrices ComptaCoût de 2021. Les données du rapport de 2022 ne sont, en effet, disponibles qu'en fin d'année 2023, dans la mesure où celui-ci intègre les données relatives au traitement des déchets issues du rapport du SPPGD d'ILEVA, délibéré en septembre.

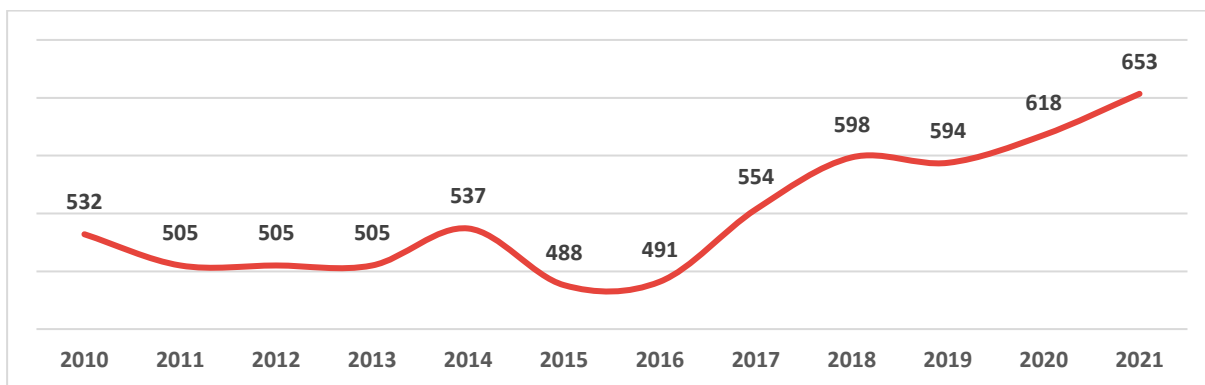
### Annexe n° 3. Évolution des performances de collecte des déchets

**Tableau n° 22 : Tonnage de déchets ménagers produits par habitant au regard des objectifs de la loi LTECV**

Année	kg / hab.
2010	532
2020	618
Taux de croissance des déchets ménagers	16,2 %
Objectifs LTECV 2020 – art 70-1°	-10,0 %

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

**Graphique n° 6 : Évolution du tonnage de déchets ménagers produits par habitant depuis 2010**



En kg par habitant

Source : rapports du SPPGD 2016-2020 et rapport de la CRC de 2016 (données 2010-2015)

## Annexe n° 4. Éléments de coûts gestion de la pré-collecte

**Tableau n° 23 : Évolution du coût complet HT à la tonne de verre collectée en borne d'apport volontaire**

<i>En €</i>	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution moy. Ann.
<i>Tonnages collectés en BAV volontaire</i>	1 921	1 978	2 009	2 081	2 263	4,2 %
<i>Coût complet collecte du verre</i>	257 889	249 421	272 876	436 626	450 719	15,0 %
<i>Coût annuel prestations / tonne</i>	134	126	136	210	199	10,4 %
<i>Coût annuel prestations / habitant</i>	1,9	1,9	2,1	3,3	3,5	15,5%

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD 2017 à 2021 et matrices ComptaCout 2017 à 2021

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

	Nombre	Habitants	Ratio nb / habitant
<i>Déchèterie de Terrain Fleury Tampon</i>	1	25 599	25 599
<i>Déchèterie de Trois Mares Tampon</i>	1	25 599	25 599
<i>Déchèterie du 23<sup>ème</sup> km Plaine des cafres</i>	1	25 599	25 599
<i>Déchèterie Les Grègues Saint-Joseph</i>	1	37 362	37 362
<i>Nb de déchetteries en 2017 CASUD</i>	4	132 837	33 209

Source : CRC, d'après le rapport du SPPGD 2021

## Annexe n° 5. Données relatives à la collecte en porte à porte

Tableau n° 25 : Évolution des données physiques et financières concernant la collecte en porte à porte des OMR et déchets recyclables

En €	2017	2018	2019	2020	2021	Evolution moy. Ann.
Tonnage OMR	29 138	30 148	30 264	29 915	32 534	2,8 %
Tonnage collecte sélective	4 427	4 703	4 509	4 581	5 268	4,4 %
<b>Tonnages collectés en PAP</b>	<b>33 565</b>	<b>34 851</b>	<b>34 773</b>	<b>34 496</b>	<b>37 802</b>	3,0 %
Taux de captage	13,19 %	13,49 %	12,97 %	13,28 %	13,94%	1,4 %
Collecte OMR TTC	4 211 707	4 222 152	4 388 579	4 429 687	4 431 413	1,3 %
Collecte sélective TTC	1 763 176	1 755 017	1 850 794	1 867 328	1 518 600	-3,7 %
<b>Coût Collecte en porte à porte</b>	<b>5 974 883</b>	<b>5 977 169</b>	<b>6 239 373</b>	<b>6 297 015</b>	<b>5 950 013</b>	-0,1 %
Coût OMR HT / Tonne	142	137	142	145	133	-1,5 %
Coût collecte sélective HT / tonne	390	365	402	399	282	-7,8 %
% coût de la collecte sélective	30 %	29 %	30 %	30 %	26 %	

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD de 2016 à 2021

Tableau n° 26 : Performance de collecte des DEEE en porte à porte

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution moy. Ann.
Collecte DEEE en tonnes	939	960	969	862	847	-2,5 %
Nombre d'appareils	91 315	154 561	151 630	143 136	140 000	11,3 %
Nb habitants	132 837	129 173	130 672	131 079	130 598	
Tonnage DEEE / habitant en kg	7,1	7,4	7,4	6,6	6,5	
Coût à la tonne TTC	319	264	275	248	233	-7,6 %

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD de 2016 à 2021

## Annexe n° 6. Données relatives à la prévention

Tableau n° 27 : Axes thématiques du PLPDMA 2022-2028

<i>Axe 1 : Lutter contre le gaspillage alimentaire</i>
<i>Axe 2 : Éviter la production de déchets verts et encourager la gestion de proximité des biodéchets</i>
<i>Axe 3 : Augmenter la durée de vie des produits</i>
<i>Axe 4 : Mettre en place ou renforcer les actions favorisant la consommation responsable</i>
<i>Axe 5 : Réduire les déchets des entreprises</i>
<i>Axe 6 : Réduire les déchets du BTP</i>
<i>Axe 7 : Réduire les déchets marins</i>

Source : PLPDMA 2022-2028 du territoire d'ILEVA

Tableau n° 28 : Évolution du volume d'actions des ambassadeurs (base 100 en 2017\*)

	2017	2018	2019	2020	2021
<i>Actions de proximité ambassadeurs (base 100 en 2017)</i>	100	113	91	93	n.c.

\*Les actions étant comptabilisées avec des unités différentes (nb de foyers traités, nb de bacs contrôlés, etc.) l'activité a été ramenée à la somme de ces actions en prenant 2017 comme la base avec un indice 100 pour présenter l'évolution du volume d'actions réalisées.

Source : CRC, d'après les rapports du SPPGD 2017 à 2021.

## Annexe n° 7. Dispositifs de prévention des déchets

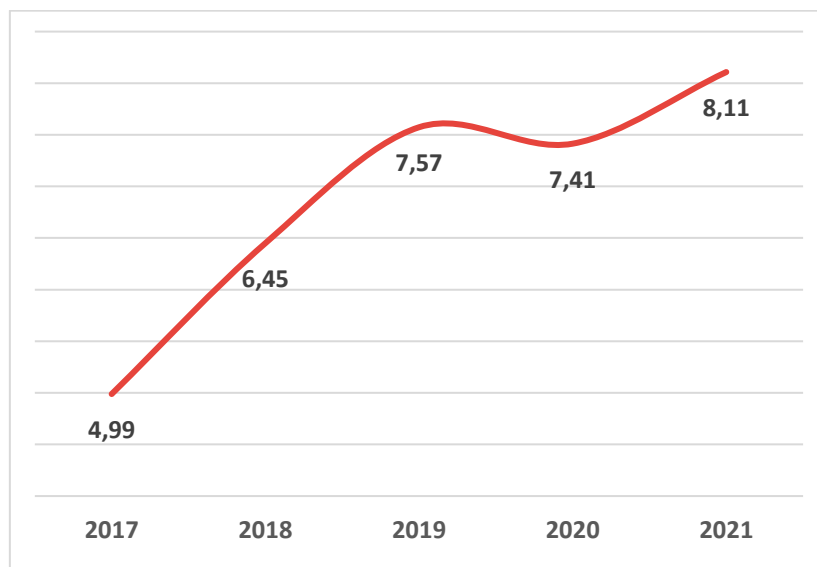
### TEOM, TEOMi, REOM, éclairage

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. Plus des 2/3 des collectivités utilisent ce mode de financement. Son recouvrement est assuré par la direction des finances publiques. La redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) constitue un autre mode de financement du SPPGD, utilisé par 1/3 des 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) 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 %.

## Annexe n° 8. Éléments de charges financières du SPPGD

Graphique n° 7 : Évolution de la contribution de la CASUD (retraitée) à ILEVA en M€



Source : CRC, d'après les fichiers de mandats de la CASUD



## Annexe n° 9. Données relatives aux charges et produits de fonctionnement

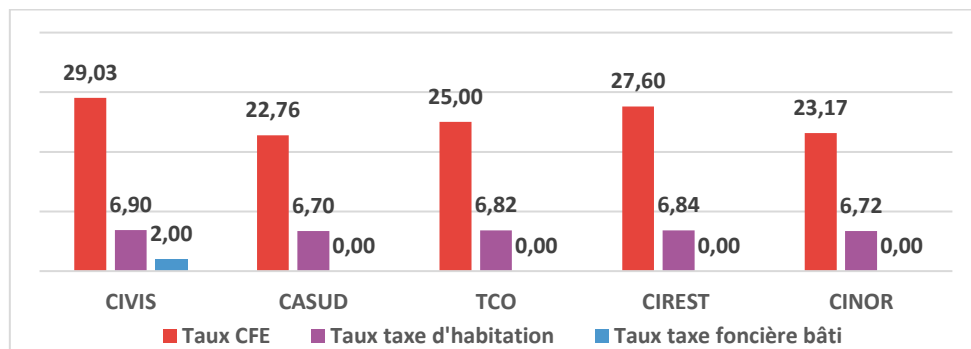
Tableau n° 29 : Répartition et évolution des principales dépenses de fonctionnement\* en M€

Fonction	2017	2018	2019	2020	2021	Total général	% du total	Évolution Annuelle
Administration, assemblée, communication	5,75	5,71	6,07	6,15	7,06	30,73	15 %	5 %
Hygiène et salubrité	0,41	0,59	0,59	0,48	0,57	2,63	1 %	9 %
Équipement internet écoles	0,02	0,02	0,01	0,03	0,04	0,12	0 %	23 %
Personnes en difficulté	1,10	1,19	1,05	0,91	0,95	5,20	3 %	-4 %
Habitat, logement PLH, PLHI	0,08	0,22	0,23	0,30	0,32	1,14	1 %	42 %
Services communs urbains	2,73	2,54	2,58	2,69	3,20	13,75	7 %	4 %
Eau et assainissement	1,50	1,07	1,11	1,14	1,28	6,11	3 %	-4 %
Collecte et traitement des déchets ménagers	19,13	19,89	20,34	21,03	21,16	101,54	51 %	3 %
Transports urbains	5,50	5,50	6,00	7,50	7,50	32,00	16 %	8 %
Interventions économiques	0,52	0,62	0,69	0,67	1,10	3,61	2 %	20 %
Aides au tourisme	0,34	0,49	0,55	0,92	1,03	3,34	2 %	31 %
<b>Total général</b>	<b>37,08</b>	<b>37,84</b>	<b>39,23</b>	<b>41,81</b>	<b>44,20</b>	<b>200,16</b>		

\*Hors atténuations de charges et remboursements des intérêts de la dette

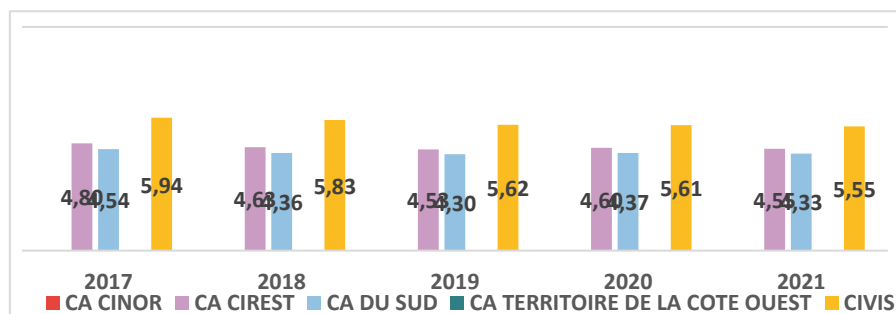
Sources : CASUD – Fichiers des mandats 2017-2021

Graphique n° 8 : Comparaison des taux de fiscalité directe des EPCI en 2020



Source : DGCL

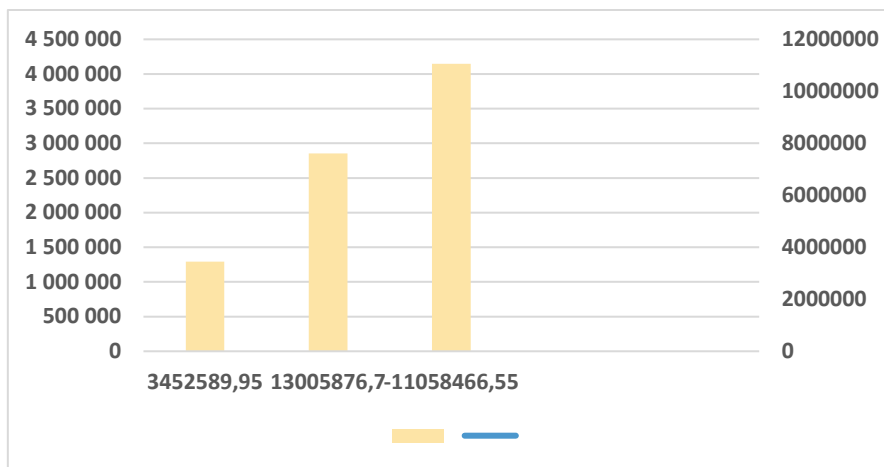
Graphique n° 9 : Montants de FPIC versés aux ensembles intercommunaux de La Réunion



Source : DGCL

## Annexe n° 10. Données de masse salariales

Tableau n° 30 : Évolution comparée de la masse salariale et des effectifs\*



\* Masse salariale brute comprenant les charges patronales et nombre d'agent rémunérés mensuellement sur l'année en moyenne

Source : CRC, d'après les fichiers de paies

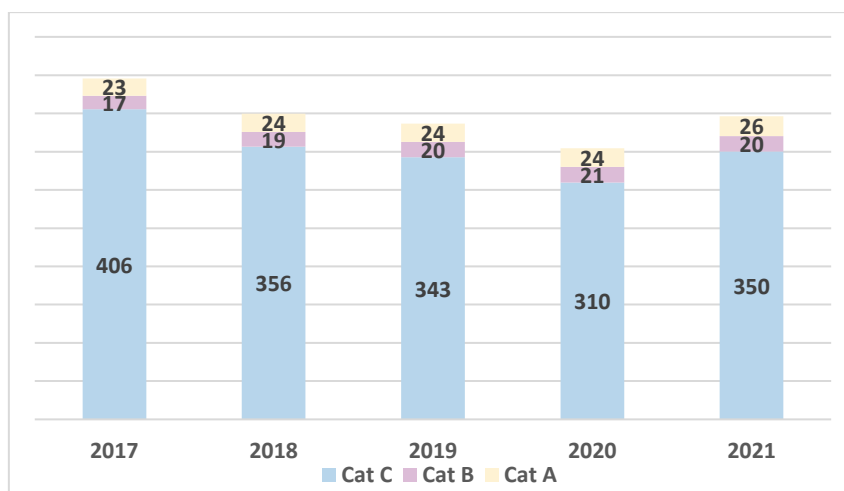
Tableau n° 31 : Évolution de la rémunération brute\* moyenne des agents

En €	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
Nombre d'agents hors emplois aidés	305	322	309	261	255	266	
Coût moyen par agent brut chargé hors AE	2 512	2 495	2 757	3 212	3 390	3 391	6,2 %
Coût moyen par agent brut chargé dont AE	2 031	2 191	2 351	2 606	2 544	2 540	5,1 %

\*Masse salariale brute comprenant les charges patronales / nombre d'agents rémunérés mensuellement par année. Données de l'année 2022 sur 8 mois

Source : CRC, d'après les fichiers de paie

Graphique n° 10 : Effectifs de la CASUD par catégorie de personnel dont emplois aidés



Source : CRC, d'après les fichiers de paie

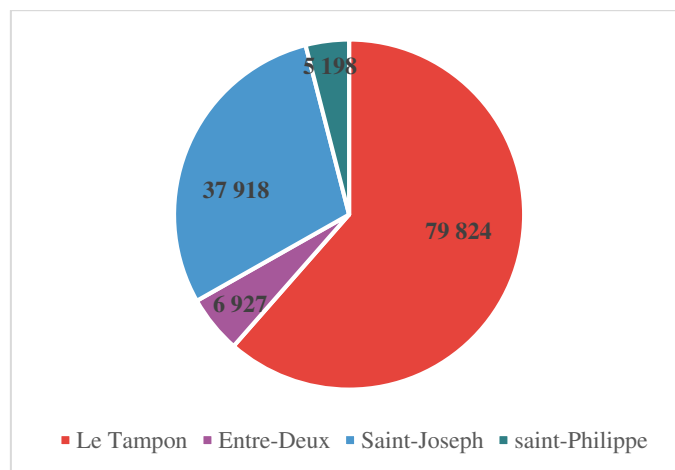
## Annexe n° 11. Analyse financière et données de population

Tableau n° 32 : Analyse financière

	2017	2018	2019	2020	2021	BP 2022
<b>Produits de fonctionnement courants (A)</b>	45 314 805	44 936 651	46 885 039	48 485 302	49 912 922	52 153 000
70 Produits des services, du domaine	4 345 024	4 356 551	4 088 212	4 297 511	4 862 711	5 050 000
73 Impôts et taxes	29 702 180	31 327 299	31 861 331	32 771 786	34 372 365	36 114 000
74 Dotations et participations	11 163 043	9 188 058	10 788 625	11 215 045	10 560 452	10 476 000
75 Autres produits de gestion courante	0		1	1	1	
.013 Atténuations de charges	104 559	64 743	146 870	200 959	117 394	513 000
<b>Charges de fonctionnement courant (B)</b>	38 839 089	39 532 768	41 091 552	43 738 157	45 944 670	48 704 700
.011 Charges à caractère général	18 025 345	19 278 789	19 737 370	21 059 816	22 248 038	24 504 000
.012 Charges de personnel et frais assimilés	10 927 920	10 455 598	10 981 254	11 066 078	12 049 356	12 573 000
65 Autres charges de gestion courante	7 673 046	7 932 985	8 409 236	9 656 128	9 691 142	9 796 500
.014 Atténuations de produits	2 212 778	1 865 395	1 963 691	1 956 135	1 956 135	1 831 200
<b>Épargne courante (A-B=C)</b>	<b>6 475 716</b>	<b>5 403 883</b>	<b>5 793 487</b>	<b>4 747 145</b>	<b>3 968 252</b>	<b>3 448 300</b>
77 hors 775 Produits exceptionnels (D)	200 304	36 293	111 039	112 987	888 879	61 168
67 Charges exceptionnelles et provisions	461 553	169 130	104 520	27 940	214 805	215 300
<b>Épargne de gestion (C+D-E=F)</b>	<b>6 214 467</b>	<b>5 271 047</b>	<b>5 800 006</b>	<b>4 832 192</b>	<b>4 642 326</b>	<b>3 294 168</b>
76 Produits financiers (G)						
66 Charges financières (H)	150 432	139 135	127 384	115 169	134 037	129 000
<b>Épargne brute (F+G-H= I)</b>	<b>6 064 035</b>	<b>5 131 912</b>	<b>5 672 622</b>	<b>4 717 023</b>	<b>4 508 289</b>	<b>3 165 168</b>
1641 Remboursement capital des emprunts (J)	273 484	284 472	295 902	307 791	469 431	702 000
<b>Épargne nette (I-J=EN)</b>	<b>5 790 551</b>	<b>4 847 440</b>	<b>5 376 720</b>	<b>4 409 232</b>	<b>4 038 858</b>	<b>2 463 168</b>

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

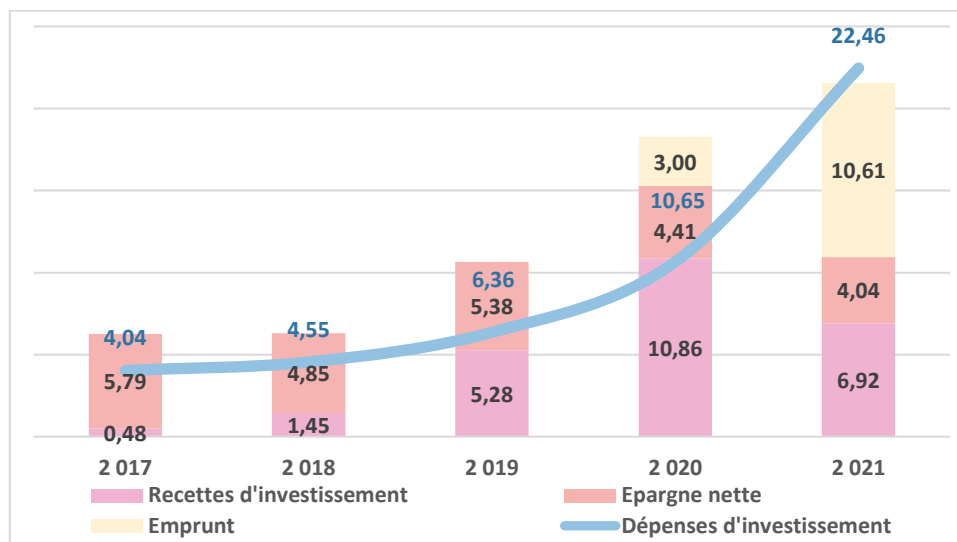
Graphique n° 11 : Population des communes de la CASUD



Source : INSEE

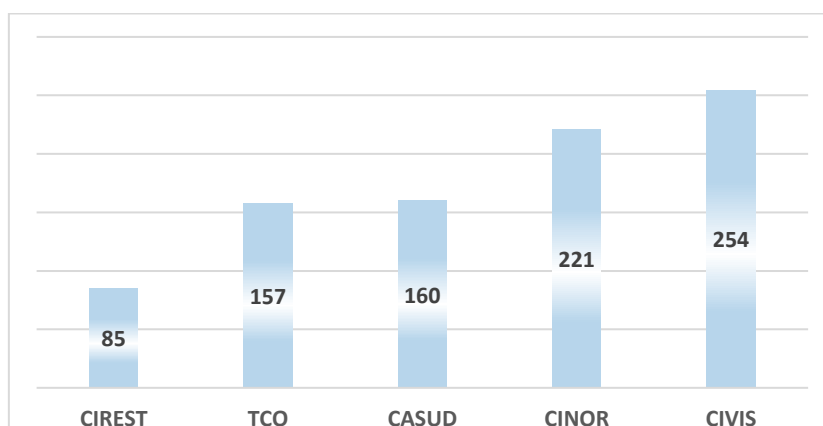
## Annexe n° 12. Les dépenses d'équipement

Graphique n° 12 : Structure du financement des dépenses d'investissement en M€



Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Graphique n° 13 : Dépenses d'équipement par EPCI – moyenne 2017-2021 en € par habitant



Source : Les comptes des groupements à fiscalité propre – comptes consolidés – DGFIP

Tableau n° 33 : Écart entre la prévision au DOB, le BP et la prévision budgétaire définitive après décisions modificatives

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses d'investissement au DOB	16,43	14,55	18,25	31,01	32,00	30,00
BP	17,48	18,29	18,92	35,41	35,06	30,15
Crédits prévus après DM	17,96	18,26	23,49	33,91	45,47	
Variation de la prévision	3 %	0 %	24 %	-4 %	30 %	

Source : CRC, d'après rapport d'orientation budgétaires et les budgets prévisionnels

# RÉPONSE



**COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU SUD**  
Entre-Deux – Saint-Joseph – Saint-Philippe – Le Tampon

Affaire suivie par : Doris CARASSOU  
Directeur Général des Services  
Tél. : 0.262.57.97.77  
[secretariat.dgs@casud.re](mailto:secretariat.dgs@casud.re)

N/Réf. : n°2023-D.688-ATAK/DC/SN

**Objet : Réponses aux observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la communauté d'agglomération du sud de l'île de La Réunion (CASUD)**

**Monsieur le Président,**

Le 17 mai 2023, vous m'avez communiqué le rapport d'observations relatif à la gestion de la CASUD et je vous en remercie.

Conformément à la procédure et suite à votre demande, je vous prie de trouver en pièce jointe, les réponses que je souhaite vous apporter.

Je vous prie de croire, **Monsieur le Président**, en mes salutation distinguées.

*Respectueusement,*

**Le Président**

**André THIEN AH KOON**



Envoyé en préfecture le 06/10/2023

Reçu en préfecture le 06/10/2023

Publié le

ID : 974-219740222-20230923-19\_20230923-DE

S<sup>2</sup>LOW

Le Tampon, le 16 juin 2023

**Le Président de la CASUD**

**ENREGISTRE AU GREFFE**

le 19 juin 2023

**A**

**N° 23-179**

**Monsieur Le Président C.R.C. La Réunion - Mayotte**  
**Chambre Régionale des Comptes**

**44, rue Alexis de Villeneuve**  
97488 Saint-Denis cedex



**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION DU SUD**  
Entre-Deux – Saint-Joseph – Saint-Philippe – Le Tampon

---

**REPONSE APPORTEE PAR LA CASUD AU  
RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
DE LA  
CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES**  
*Exercices 2017 et suivants*

En préambule, nous nous félicitons de ce rapport de la Chambre Régionale des Comptes qui met en avant la bonne santé financière de notre EPCI et la significative amélioration constatée depuis notre arrivée à la gouvernance en 2014.

En effet, dans son précédent rapport portant sur les exercices 2010 et suivants, la Chambre avait relevé la détérioration de l'EBF (Excédent Brut de Fonctionnement) et de la CAF (Capacité d'Auto-financement) et pointé la trajectoire inquiétante de nos finances sous l'effet notamment, du dérapage des anciens marchés de collecte des déchets ménagers générant un surcoût de 12 809 115€ !

Les mesures de redressement mises en place ont donc porté leurs fruits. Cette performance a été possible malgré le contexte socio-économique particulièrement contraint de notre territoire à dominante rurale :

- taux de pauvreté de 40,5 %
- taux de chômage des 15-64 ans : 37,6 %, le plus élevé de l'île.

Dans son rapport d'observations relatif à la gestion de la CASUD pour les exercices 2017 et suivants, la Chambre a également formulé 4 recommandations de performance et de régularité, nous en prenons acte et les mettrons en œuvre dans les délais indiqués.

## 1. LA GESTION DES DÉCHETS

### 1-1 Des volumes et des coûts de collecte inférieurs aux moyennes départementales

A l'instar des autres territoires de la Réunion, la production des déchets par habitant reste particulièrement élevée et donc loin des orientations fixées par la Loi. Ces mauvais résultats d'ensemble expliquent la situation alarmante de nos exutoires et notamment du centre d'enfouissement de Pierrefonds qui à ce jour, a déjà entamé l'utilisation de son dernier caisson.

En ce qui concerne plus spécifiquement la CASUD, sur la **période 2010-2020**, il est constaté une diminution de 15 % du volume collecté : 268kg/hab. en 2010 contre de 228kg/hab. en 2020.

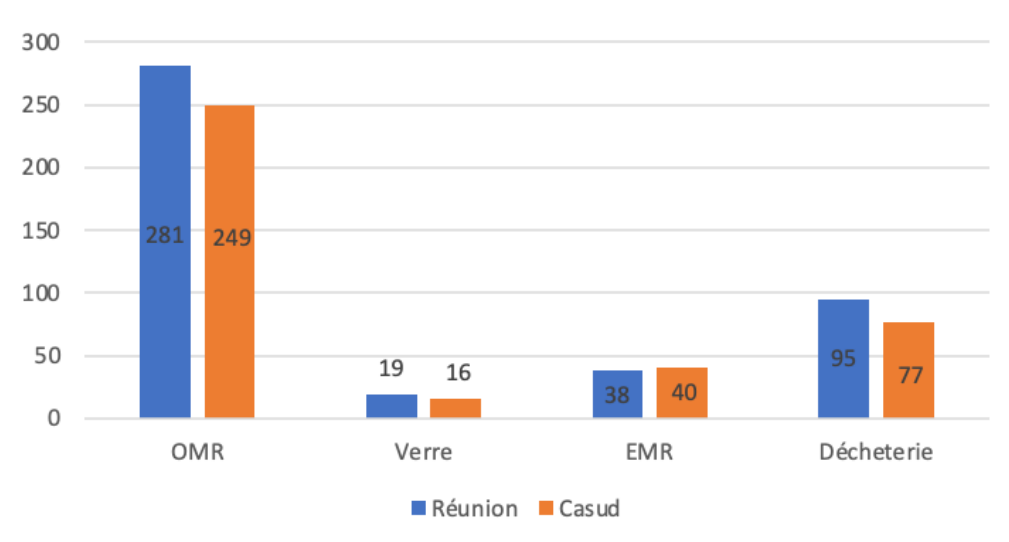
Toutefois, nous subissons deux phénomènes qui contribuent à l'augmentation du volume total des déchets produits sur notre territoire :

- ✓ d'une part, une production importante de déchets verts consécutive au climat et à la pluviométrie de notre territoire rural,

- ✓ d'autre part, une forte croissance des encombrants qui des DEEE dont la CASUD est le seul EPCI à continuer la collecte en porte à porte.

Ceci étant, en 2021, les ratios de collecte pour la quasi-totalité des flux restent inférieurs à ceux de la moyenne régionale :

### RATIOS DE COLLECTE EN 2021 (KG/HAB)



En terme de **coût de gestion du service des déchets**, alors que la tendance générale constatée sur les autres EPCI est la hausse, la CASUD a su réduire le prix de ses prestations de collecte.

Cette performance a été possible grâce à la création de la SPL SUDEC qui gère en contrat « in-house » la collecte sur les communes du Tampon et de l'Entre-Deux. En effet, les coûts y sont inférieurs de 20% à ceux constatés sur Saint-Joseph et Saint-Philippe, sous gestion du groupe DERICHEBOURG.

### 1-2 Les pistes d'amélioration de la performance

La CASUD rejoint les pistes d'amélioration de la performance relevées par la Chambre Régionale des Comptes et a déjà commencé à les mettre en œuvre avec :

- L'accroissement des bornes de collecte pour les matériaux recyclables. Dans le cadre de notre PAT (Programme d'Actions Territorial), 22 bornes supplémentaires ont été déployées en 2022 et plus d'une centaine en 2023. Le Plan se poursuivra jusqu'au rattrapage du taux d'équipement en bornes d'apports volontaires des autres intercommunalités ;
- La fidélisation des usagers des déchetteries (Système de Rewards) par le biais de l'application « AMITRI » est en cours de déploiement ;

- L'implantation de mini-déchetteries dans les différents quartiers afin de favoriser les apports volontaires, notamment les DDE et encombrants, et réduire ainsi les coûts de collecte. Celle de la Plaine des Cafres sera mise en service en septembre prochain ;
- La réduction des coûts de rotations des véhicules affectés à l'évacuation de nos déchetteries par l'acquisition de bennes compacteurs ;
- La mise en place d'un système de tarification pour les usagers professionnels. La CASUD mettra en œuvre ce dispositif d'ici fin 2023, comme recommandée par la Chambre.

### 1-3 La politique de prévention et de communication

Après les efforts indispensables pour la maîtrise des coûts du service de gestion des déchets, la CASUD va se concentrer lors de cette nouvelle mandature sur l'amélioration des politiques de prévention et de communication :

- Le déploiement des différents Programmes et Plans en matière de prévention des déchets, accompagnés d'un renforcement des services par de nombreux recrutements :
  - un chargé de mission pour le Plan Actions Territorial,
  - un chef de projet CODOM,
  - un chargé de mission pour la mise en œuvre du PLPDMA,
  - un responsable du service Éducation – Sensibilisation – Prévention ;
- L'amplification des actions de prévention de sensibilisation telles que suggérées par la Chambre, à travers un renforcement de l'effectif des médiateurs et un budget de communication plus adapté.
- La structuration de la Brigade Verte Environnement par le recrutement d'un chef de service, assermenté et donc habilité à verbaliser les infractions ;

Toutes ces actions commencent à porter leurs premiers fruits, puisqu'en janvier 2020 la CASUD a obtenu le Label Économie Circulaire « premier palier ».

## 2. UNE SITUATION FINANCIÈRE SAINE, CONFORTABLE

### 2-1 Des indicateurs financiers en nette amélioration

Ce constat est posé par la Chambre Régionale des Comptes en s'appuyant sur les **principaux indicateurs** suivants :

- une épargne brute qui représente près de 10 % des produits de gestion,
- une capacité de désendettement de 3,5 années (seuil d'alerte 12 ans).

En ce qui concerne nos **dépenses d'investissement**, un rattrapage significatif a été opéré depuis 2019 : 3,4 millions d'euros par an sur la période 2019-2022, contre 17 millions d'euros par an depuis 2019.

Ainsi, en 2022, les dépenses d'équipement de la CASUD s'élèvent désormais à 138€/hab., équivalentes aux dépenses moyennes des autres intercommunalités de la Réunion et supérieures à celles des communautés d'agglomération de France.

Toutefois, la CASUD sera particulièrement attentive aux points de vigilance soulevés par la Chambre afin de ne pas s'exposer à un effet « effet de ciseaux ».

## 2-2 Des pistes pour conforter la situation financière

Suite aux mesures de redressement mises en œuvre dès 2014, une certaine rigidité de nos charges de fonctionnement est constatée. **En matière de dépenses** les pistes qui restent à explorer se situent au niveau :

- ✓ Des économies sur les coûts de collecte qui seront générées sur le lot St Joseph-St Philippe en confiant la prestation à la SPL SUDEC ;
- ✓ Des perspectives de réduction de la contribution à ILEVA par la mise en service de l'UVE (Unité de Valorisation Énergétique) qui aura pour conséquence de diminuer les montants exorbitants de TGAP (Taxe Générale sur les Activités Polluantes) ;
- ✓ Une optimisation des circuits de ramassage de transports scolaires qui a d'ores et déjà permis de contenir l'augmentation des coûts consécutive au contexte inflationniste ;
- ✓ La reprise de la compétence transport urbain par le biais d'une SEMOP et qui permettra là également, de générer au mieux des économies, voire limiter les impacts du contexte inflationniste ;
- ✓ Une attention maintenue sur l'évolution de la masse salariale. Cependant, avec un niveau de dépenses de personnel par habitant de 83€, la CASUD présente le ratio le plus faible constaté au niveau du département : 107€/habitant en moyenne pour les autres EPCI.

**Du côté de nos recettes**, les pistes suggérées par la Chambre seront suivies :

- tarification de l'accès aux déchetteries pour les professionnels ;
- instauration d'un taux communautaire additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- amélioration du recouvrement de la redevance spéciale d'enlèvement des ordures ménagères.

## 2-3 Sur les points particuliers de l'avenant de contentieux des élections à la Présidence

- **Sur l'avenant de la gare routière :**

Le projet de la gare routière du Tampon a démarré le 23 août 2013 par le lancement d'un concours de maîtrise d'œuvre. L'aboutissement de cette procédure a ainsi permis de notifier le marché à un groupement de maîtrise d'œuvre le 21 novembre 2014.

En juillet 2015, au stade de l'APD, (Avant-Projet Définitif), l'implantation précise de la nouvelle gare routière est soulevée au regard des projets communaux afin de dynamiser le quartier prioritaire « Politique de la ville » de la ZAC Paul BADRE, lieu d'implantation de la gare (Forte concentration de logements notamment sociaux, Proximité du Campus Universitaire, de la clinique DURIEUX, du Centre Commercial...).

En mars 2017, le choix définitif de cette implantation laisse apparaître au stade du PRO (Projet), la nécessité de disposer d'un remblai supplémentaire de 80 000 m<sup>3</sup> avec un surcoût de 3 402 900 € HT.

Parallèlement, la commune du Tampon mène des études sur la création d'une retenue collinaire de grande capacité (350 000 m<sup>3</sup>) au Piton Rouge. Ces études montrent la nécessité de procéder à un terrassement important de 10m de hauteur sur environ 3 hectares, soit un potentiel de 430 000 m<sup>3</sup> de déblais.

Les échanges entre les services techniques de la Commune du Tampon et la CASUD permettent ainsi d'envisager la réutilisation de ces déblais importants. Cette solution permettait ainsi à la CASUD de rester dans l'enveloppe initiale du projet soit 4,8 M€ HT.

Cette hypothèse de réemploi de déblais est validée à la suite d'une note de la direction générale des services techniques faite au Président le 17 juillet 2017.

C'est sur cette base que tout le projet définitif est construit. Dès lors, le Dossier de Consultation des Entreprises finalisé le 12 septembre 2017, mentionne clairement dans son « **article 2. 2.5.1: Remblais mis à disposition - L'entrepreneur doit la mise en remblai d'un matériau en 0/300 mis à disposition par la Maître d'Ouvrage sur une parcelle mitoyenne au projet** ».

Sur le volet financement : Ce projet s'inscrit dans le programme FEDER /Investissement Territorial Intégré (ITI). Le plan de financement élaboré est approuvé par le conseil communautaire lors de sa séance du 22 septembre 2017.

La consultation des entreprises est publiée le 29 septembre 2017 pour une date limite de remise des offres le 6 novembre 2017.

La Commission d'Appel d'Offres lors de sa séance du 30 novembre 2017 décide d'attribuer le lot 1 au groupement titulaire.

Le Conseil Communautaire du 8 décembre 2017 autorise le Président à signer le marché (lot n°1) pour un montant de 2 873 444,45 € HT.

Le marché (lot n°1) est notifié le 28 décembre 2017 et l'Ordre de Service pour le démarrage de la période de préparation des travaux est lancé par

Ce calendrier accéléré en fin 2017/début 2018 a été en quelque sorte édicté par l'Autorité de Gestion des fonds européens afin de sécuriser la subvention FEDER/ITI pour laquelle la notification de marché et l'ordre de service étaient réclamés au plus vite.

Pendant la période de préparation, la question de la fourniture des matériaux est soulevée. Le 27 avril 2018 une réunion de travail est organisée avec : Maître d'œuvre, Entreprise, Commune du Tampon, Contrôleur Technique... dont l'objet porte sur les modalités de fourniture des matériaux de remblais.

A l'issue de cette réunion qui s'est tenue à la CASUD le 3 mai 2018, le titulaire du marché fait part de son inquiétude .

**Le 4 juin 2018**, le Président est informé de la potentielle insuffisance des remblais de Piton Rouge si le projet initial devait être modifié par une note de service

**Il est donc à noter qu'à cette date de Juin 2018, la CASUD est toujours dans la perspective de mise à disposition des remblais par la Commune du Tampon.**

**Le 7 août 2018**, face à l'absence d'un positionnement ferme et clair de la part de la commune du Tampon sur les conditions de mise à disposition des remblais, la CASUD adresse un courrier à la Mairie du Tampon sur cette problématique.

Ce n'est seulement que le **12 septembre 2018** que la Commune du Tampon indique à la CASUD les difficultés pour disposer des déblais de Piton Rouge. Elle explique alors son incapacité à fournir les matériaux par l'arrêté préfectoral d'autorisation des travaux de Piton Rouge.

Ce n'est donc qu'à ce moment, soit un an après avoir établi le DCE, que les termes de cet arrêté sont portés à la connaissance de la CASUD.

En effet, il apparaît qu'en date du 1er décembre 2017, la Préfecture a établi un arrêté n° 2017-2636/SG/DRECV portant autorisation au titre de l'article L.214-3 du code de l'environnement de la retenue collinaire du Piton Rouge. Cet arrêté a été notifié à Monsieur le Maire du Tampon le 7 décembre 2017.

Selon les informations communiquées par la ville du Tampon, **ce courrier a été réceptionné le 15 décembre 2017.**

**En conséquence, le 8 décembre 2017 (date du Conseil Communautaire autorisant le Président de la CASUD à signer le lot 1), la ville du Tampon ne disposait pas de cet arrêté et encore moins la CASUD !**

Face à la réponse de la commune du Tampon sur son incapacité à fournir les matériaux, la CASUD a saisi son avocat qui lui a adressé une analyse juridique. Afin de poursuivre cette opération, les solutions suivantes sont évoquées :

- 01/ Résiliation du marché et relance d'un nouveau marché comprenant la fourniture des matériaux ;**
- 02/ Lancement d'un marché portant uniquement sur la fourniture des matériaux ;**
- 03/ Établissement d'un avenant au marché.**

Pour la solution **01** : la résiliation aurait supposé le versement de plus de 500 k€. De plus, les délais liés à la subvention ITI (1,6 M€) ne pouvaient plus être tenus. Au final, cette solution conduirait à **une perte de 2,1 M€**.

Pour la solution **02** : la CASUD s'exposait à la problématique de la maîtrise des délais et à un risque indemnitaire conséquent lié à l'allongement du chantier, voire également la perte de la subvention FEDER/ITI.

C'est donc au regard de cette analyse technico-économique que la CASUD a opté pour la solution **03** de l'avenant.

En retenant cette solution, la CASUD a pu limiter l'impact financier et maîtriser les délais afin de sécuriser l'octroi de la subvention ITI.

En conclusion, la CASUD n'a jamais eu connaissance en décembre 2017, et notamment lors de la tenue du conseil communautaire du 08 décembre 2017 et des actes subséquents de l'existence d'un quelconque arrêté contraignant l'accès aux remblais.

Dès lors, et puisque l'information officielle des termes de l'arrêté est portée à la connaissance de la CASUD qu'en septembre 2018, celle-ci a été contrainte par cette imprévisibilité qui justifie juridiquement et financièrement, la passation de cet avenant qui a permis de limiter les dérapages budgétaires.

- **Sur le contentieux des élections à la Présidence :**

La Chambre invite la CASUD à émettre des titres de recettes à l'encontre des conseillers dont les conditions d'élection ont fait l'objet de recours. Cette procédure serait, pour la CASUD, à la fois non fondé juridiquement et inéquitable dans la mesure où ces derniers se sont d'ores et déjà acquittés de factures afférentes à cette défense.

### **3. LE PROJET DE TERRITOIRE : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE POUR LA CASUD**

La Chambre a relevé les relations tendues avec la commune de St Joseph. Cette situation résulte exclusivement de la posture d'opposition systématique adoptée par le Maire de Saint-Joseph, suite à l'échec de sa candidature à la présidence de l'intercommunalité, candidature présentée en violation des accords convenus unanimement par les 4 Maires l'avant-veille en Conseil des Maires.

Ceci étant, il convient effectivement, comme le conseille la Chambre, de retrouver une certaine sérénité. Celle-ci passe par la mise en œuvre de différents outils prévus notamment par la Loi « Engagement et Proximité » du 27 décembre 2019.

**En premier lieu**, un Projet de Territoire, qui après un long travail de concertation avec les différents partenaires et plus particulièrement les communes membres sera présenté au Conseil communautaire du mois d'août 2023.

Ce Projet de Territoire s'accompagne de la mise en œuvre du Conseil de Développement officiellement installé le 24 juin 2023.

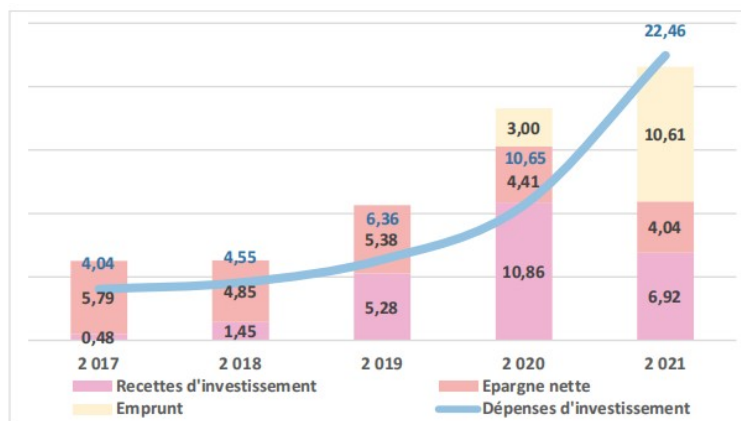
**En second lieu**, un Pacte de Gouvernance et un Projet d'Administration définissant respectivement les relations entre les communes et l'intercommunalité et, l'adéquation de l'organisation des services et des moyens aux enjeux du Projet de Territoire.

**En troisième lieu**, un Pacte Financier et Fiscal entre la CASUD et ses communes membres afin de déterminer, en toute sérénité, la richesse disponible sur le territoire, sa répartition, les produits et charges de chacun afin de prioriser nos actions de développement.

Ce document en vue de clarifier la situation sur les flux financiers entre la CASUD et ses communes membres sera présenté au Conseil communautaire avant la fin d'année 2023.

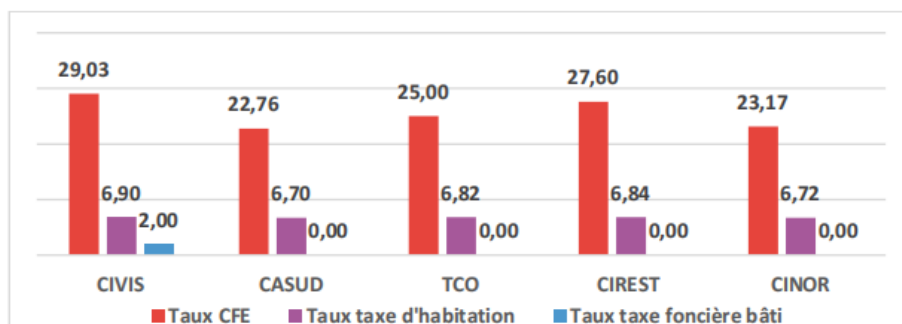
**En conclusion**, au regard de :

- la situation financière confortable de la CASUD,
- le rattrapage du niveau des dépenses d'équipement qui repositionne la CASUD au niveau des autres intercommunalités de la Réunion,



Sources CRC-annexe 12 ROD CASUD exercices 2017 et suivants

- les taux de fiscalité directe les plus faibles des EPCI de la Réunion



Sources CRC-annexe 9-graphique 8 ROD CASUD exercices 2017 et suivants

Les Maires des communes de l'Entre-Deux, du Tampon, exprimé, sans ambiguïté, leur attachement au périmètre adproposition de fusion avec la CIVIS.

Certes, comme le relève la Chambre, des pistes de mutualisation doivent être recherchées pour une meilleure efficience du service public à destination des populations concernées.

Cette recherche de mutualisation est en marche depuis plusieurs années :

- pour la gestion des déchets, autour du Syndicat ILEVA,
- pour l'aménagement du territoire et la planification, autour du Syndicat Mixte d'Etudes et de Programmation en charge du SCOT Grand Sud,
- pour la gestion de l'aéroport de Pierrefonds, autour du Syndicat de Mixte de Pierrefonds,
- pour la coordination des mobilités et déplacements dans le Grand Sud, autour d'un opérateur commun, la SEMITTEL.

Demain, cette mutualisation, sans que quiconque y perde son âme et son authenticité, pourrait être amplifiée :

- pour la compétence GEMAPI, autour d'un établissement public territorial de bassin (transformation du syndicat mixte des Hirondelles),
- pour la prise en compte des problématiques spécifiques des Hauts de notre territoire sinistré par le chômage et le déficit de formation de notre jeunesse, autour d'un Pôle d'Équilibre Territorial et Rural.



Envoyé en préfecture le 06/10/2023

Reçu en préfecture le 06/10/2023

Publié le

ID : 974-219740222-20230923-19\_20230923-DE



**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](http://www.ccomptes.fr/fr/crc-la-reunion-et-mayotte)

<https://twitter.com/CRCLRM>

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