



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

Collectivité territoriale de Martinique

(département de la Martinique)

Exercices 2015 à 2020

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 21 mai 2021

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	5
RECOMMANDATIONS	8
INTRODUCTION	10
1 UN DÉPARTEMENT ET UNE RÉGION QUI SE SONT MAL PRÉPARÉS À LA CRÉATION DE LA NOUVELLE COLLECTIVITÉ	12
1.1 Une phase préparatoire distraite de ses objectifs	13
1.1.1 Le rôle de la commission tripartite chargée de préparer la création de la CTM.	13
1.1.2 La production des groupes de travail techniques inter-collectivités.	14
1.2 L’impréparation budgétaire et comptable de la région Martinique.	14
1.2.1 Une information et une sincérité budgétaires insuffisantes	15
1.2.2 Un niveau d’amortissements beaucoup trop faible.	17
1.2.3 Des provisions pour risques largement sous-estimées.	20
1.2.4 Cinq emprunts sortis indûment de l’état de la dette.	21
1.3 L’impréparation du département de la Martinique	22
1.3.1 De nombreuses informations manquantes et des documents budgétaires incomplets.	22
1.3.2 Une information comptable médiocre	23
2 UNE FIABILITÉ INSUFFISANTE DES COMPTES	25
2.1 Des incohérences dans la reprise par la CTM des comptes consolidés du département et de la région	25
2.1.1 La reprise des soldes des anciennes collectivités	25
2.1.2 La reprise du patrimoine transféré.	25
2.2 Une information budgétaire insuffisante.	26
2.2.1 L’information nécessaire au débat d’orientation budgétaire	26
2.2.2 Les annexes budgétaires obligatoires	27
2.2.3 La mise en ligne des délibérations et des documents de préparation et d’exécution budgétaires.	28
2.3 Une qualité de l’information comptable à améliorer	29
2.3.1 Des provisions insuffisantes et non ajustées annuellement	29
2.3.2 L’indépendance des exercices non respectée et les délais de paiement excessifs.	31
2.4 Un inventaire lacunaire et un retard considérable dans les amortissements	35
2.4.1 Un inventaire hétérogène et très incomplet	35
2.4.2 Des opérations achevées à intégrer à l’inventaire.	35
2.4.3 Une erreur d’environ 2,3 Md€ dans l’actif de la CTM.	36
3 LA NÉCESSITÉ D’UNE VISION FINANCIÈRE PLURI-ANNUELLE	37
3.1 Le financement des investissements	37
3.1.1 Un autofinancement qui progresse	37
3.1.2 Une CAF qui progresse malgré la contraction de l’autofinancement des investissements	40
3.1.3 Un besoin de financement de l’investissement en diminution sensible.	40
3.1.4 Une dette en augmentation	42
3.1.5 Des dépenses d’investissement en baisse	44

3.2 Les principaux indicateurs de l’équilibre financier.....	44
3.2.1 Le fonds de roulement a progressé.....	44
3.2.2 Le besoin en fonds de roulement a augmenté.....	45
3.2.3 La trésorerie demeure insuffisante.....	45
3.3 L’analyse financière rétrospective	47
3.3.1 Des recettes élevées et en croissance.....	47
3.3.2 Des dépenses maîtrisées au cours des quatre premières années	55
3.4 La projection à moyen-long terme et les effets de la crise de la Covid-19 ..	59
3.4.1 L’absence de prospective pluriannuelle explique la situation préoccupante du patrimoine de la CTM.....	59
3.4.2 Les conséquences financières de la crise sanitaire sur la prospective budgétaire de la CTM ne sont pas encore mesurables.....	62
ANNEXES	67

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes a contrôlé les comptes et la gestion de la collectivité de Martinique (CTM) depuis sa création, fin 2015, jusqu’à la période la plus récente. Pour apprécier les conditions de cette création, elle a ouvert le contrôle du département et de la région de Martinique pour l’exercice 2015.

Ce contrôle porte sur la création de la CTM, la fiabilité des comptes et l’analyse financière. Il inclut une prospective financière et une analyse des effets de la crise de la Covid-19 sur les finances de la collectivité.

Le premier constat qui s’impose est que la région et le département de la Martinique n’ont pas préparé la création de la nouvelle collectivité de manière satisfaisante.

Le processus conçu pour préparer la création de la CTM jusqu’à la fin de 2015 a été peu constructif : les réunions de la commission tripartite État-région-département n’ont pas répondu aux exigences réglementaires d’évaluation des charges, des engagements et des garanties des deux collectivités destinées à être remplacées par la CTM. Une partie des réunions a été absorbée par la question du coût de cette création qui a donné lieu à des annonces de chiffres non fondées. Enfin, le résultat des groupes de travail des deux collectivités a été peu utilisé par la nouvelle administration.

S’agissant de la région, le compte administratif de 2015 présentait de nombreuses et graves insincérités. L’insuffisance des amortissements, de 1 Md€, a altéré fortement la fiabilité de ses comptes. Les risques étaient aussi sous-estimés, avec une insuffisance des provisions chiffrée à 11,5 M€. Cinq emprunts n’apparaissent pas, à tort, sur l’état de la dette au 31 décembre 2015, pour 103 M€, alors que leur remboursement continuait à peser sur la région.

S’agissant du département, la qualité de l’information comptable de l’exercice 2015 était très médiocre, avec une imparfaite reprise des résultats antérieurs, un état de la dette incomplet et des lacunes dans les états annexes obligatoires du compte administratif. Le patrimoine n’était pas connu de manière exhaustive. L’insuffisance des amortissements dépassait les 740 M€ et celle des provisions atteignait 10 M€.

Les recommandations déjà formulées par la chambre à l’issue des précédents contrôles du département (2011) et de la région (2013) dans le domaine de la fiabilité des comptes n’ont guère été appliquées, tout particulièrement celles qui intéressaient la région.

Les recommandations formulées à l’encontre de l’ex-département et de l’ex-région sont transposables à la CTM qui, en cinq ans, n’a pas amélioré, ou seulement à la marge, la fiabilité et la sincérité de ses comptes, tant sur le plan de la production d’un certain nombre de documents obligatoires que sur celui du respect des procédures de gestion. En particulier, la CTM n’a pas comblé le retard des amortissements du département et de la région. L’insuffisance accumulée atteint environ 2,3 Md€. La CTM n’a pas recouru à la « neutralisation » qui permet, sous certaines conditions, de réduire les conséquences des amortissements sur l’équilibre de la section de fonctionnement tout en actualisant le bilan. Ce bilan surestime aujourd’hui largement la valeur de l’actif de la collectivité.

Le montant des provisions est insuffisant et n’est pas ajusté chaque année comme les règles comptables le prescrivent.

La collectivité doit apurer des créances anciennes difficilement recouvrables. En sens inverse, ses délais de paiement pénalisent les fournisseurs. Le total des retenues de garantie et celui des avances aux sociétés d’économie mixte résultent de situations anciennes que la CTM n’a pas encore réglées. De même, des opérations achevées demeurent au compte 23 « *Opérations en cours* » depuis plusieurs années, ce qui retarde d’autant le démarrage des amortissements afférents.

Le travail d’inventaire reste à réaliser et explique le déficit des amortissements. Toute la chaîne de suivi des opérations d’investissement doit être revue pour régulariser cette situation anormale.

La situation financière d’ensemble est paradoxale : alors que la CTM dispose d’une capacité d’autofinancement abondante, le montant de ses investissements diminue, son endettement augmente et sa capacité de désendettement se dégrade.

Le besoin en fonds de roulement de la collectivité croît à la mesure de l’augmentation des créances sur les débiteurs, dont la collectivité peine à obtenir le recouvrement. De ce fait, la trésorerie est insuffisante pour permettre à la collectivité d’honorer ses paiements sans allongement de ses délais. Ainsi, en juillet 2020, le payeur n’était pas en mesure d’honorer les mandats à payer par manque de trésorerie, ce qui constitue un manquement répréhensible de la part d’une collectivité disposant d’une administration étoffée et de ressources élevées.

La CTM dispose en effet de recettes confortables, largement supérieures par habitant à celles des départements et régions de la France euro-continentale comparables, en particulier en raison de l’octroi de mer - dont la gestion doit être améliorée - et de la taxe sur les carburants. Elle maîtrise cependant ses charges de gestion et sa masse salariale, au moins à court terme.

La collectivité ne s’est pas dotée d’une prospective budgétaire. La prospective « au fil de l’eau » (par prolongement des tendances observées) établie par la chambre annonce une contraction de la capacité d’autofinancement au cours des prochaines années.

Les effets de la crise de la covid-19 sur l’économie martiniquaise et sur les finances de la CTM ne pouvaient pas être mesurés précisément à la date de rédaction du présent rapport : les données statistiques officielles récentes manquent pour mesurer la récession économique qui est certaine, malgré les stabilisateurs puissants que représentent les traitements des fonctionnaires et les transferts sociaux (71 % du « PIB » martiniquais¹). Si la CTM anticipe une perte de recettes fiscales d’origine économique (taxe sur les carburants, octroi de mer, droits de mutation), les engagements financiers de compensation, annoncés par l’État, ne se sont pas encore traduits par des notifications permettant d’en confirmer la réalité.

La CTM a réagi fortement par des mesures de lutte contre les conséquences du confinement et par un plan de relance ambitieux, de 148,5 M€ en dépenses

¹ Le PIB correspond au total des revenus perçus sur le territoire quelle qu’en soit l’origine, définition plus compréhensible, pour un territoire où la production endogène est modeste et où la majorité des revenus est d’origine publique, que ce qu’évoque l’expression « *produit intérieur brut* ».

d’investissement et de 42,9 M€ en dépenses de fonctionnement. Sa mise en œuvre a été limitée en 2020, ce qui devait se traduire par des reports massifs de crédits sur 2021.

Au titre de ces mesures, figure l’attribution de prêt aux entreprises dont la CTM a confié la gestion par mandat à une association, dans des conditions juridiques à la légalité incertaine.

RECOMMANDATIONS

- Recommandation n°1 :** (*régularité*) Rendre accessible par internet les documents qui doivent légalement être mis en ligne et, plus généralement, les délibérations intégrales.
- Recommandation n°2 :** (*régularité*) Ajuster chaque année le montant des provisions aux risques encourus.
- Recommandation n°3 :** (*performance*) Inscrire une provision pour charges (gros entretien, désamiantage, CET) après en avoir expertisé le montant.
- Recommandation n°4 :** (*performance*) Augmenter la provision pour dépréciation des comptes de redevables en fonction d’une évaluation rigoureuse des risques et programmer avec le comptable un plan d’apurement des admissions en non-valeur.
- Recommandation n°5 :** (*régularité*) Lever les retenues de garantie dans les délais légaux.
- Recommandation n°6 :** (*performance*) Solder les opérations comptables anciennes du compte 238 (avances aux SEM).
- Recommandation n°7 :** (*régularité*) Mettre à jour l’inventaire afin de corriger le bilan.
- Recommandation n°8 :** (*régularité*) Clore au fur et à mesure de leur achèvement les opérations du chapitre 23.
- Recommandation n°9 :** (*régularité*) Appliquer les règles relatives à l’amortissement afin de mettre à jour le bilan de la collectivité.
- Recommandation n°10 :** (*performance*) Doter la CTM d’un plan de trésorerie.
- Recommandation n°11 :** (*performance*) Fonder les surcoûts, les différentiels de taxation et les exonérations à l’octroi de mer sur des données fiables et vérifiables.
- Recommandation n°12 :** (*régularité*) Imputer les recettes de FRDE au chapitre 10 « Dotations, fonds divers et réserves », en tant que recette propre d’investissement.
- Recommandation n°13 :** (*régularité*) Ajuster le nombre d’emplois vacants du tableau des effectifs aux besoins et budgéter le coût des emplois budgétaires totaux.
- Recommandation n°14 :** (*performance*) Réaliser une prospective budgétaire pluriannuelle en vue de s’assurer de la soutenabilité de la trajectoire.

Recommandation n°15 : (*performance*) Délibérer et mettre en œuvre le plan pluriannuel d’investissement sans reporter davantage les travaux indispensables.

Recommandation n°16 : (*performance*) Ajuster le budget d’entretien du patrimoine de la collectivité aux besoins vérifiés.

INTRODUCTION

Ordonnateur :

- M. Alfred MARIE-JEANNE, président du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Martinique depuis sa création, le 18 décembre 2015.

Anciens ordonnateurs :

- Mme Josette MANIN, présidente du conseil général de la Martinique du 1^{er} janvier au 18 décembre 2015 ;
- M. Serge LETCHIMY, président du conseil régional de la Martinique du 1^{er} janvier au 18 décembre 2015.

La collectivité territoriale de Martinique a été créée par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, à la suite de la consultation référendaire de la population martiniquaise des 10 et 24 janvier 2010. La loi est entrée en vigueur avec l’élection des conseillers de l’assemblée de Martinique, le 18 décembre 2015.

Conformément aux dispositions de l’article L. 211-4 du code des juridictions financières (CJF), la gestion de la collectivité territoriale de Martinique (CTM) est examinée depuis l’exercice 2015 jusqu’à la période la plus récente, l’année 2015 étant prise en compte pour évaluer les aspects financiers de reprise de l’ex-département et de l’ex-région Martinique.

Les recommandations formulées par la chambre sur les précédents contrôles de la gestion du département (2011) et de la région (2013), n’ont pas toutes été suivies d’effet. Plusieurs d’entre elles n’ont pas été mises en œuvre. Selon les réponses apportées par la CTM sur les suites données aux recommandations concernant la gestion du département, sur 19 recommandations formulées par la chambre régionale des comptes, 13 ont été mises en œuvre (68 %), deux partiellement mises en œuvre, trois non mises en œuvre et une est devenue sans objet. S’agissant des suites concernant la gestion de la région, sur 18 recommandations, seules quatre ont été mises en œuvre (22 %), quatre partiellement mises en œuvre, six non mises en œuvre, une devenue sans objet et trois restées sans réponse.

Les vérifications opérées sur les obligations relatives à la prévention des conflits d’intérêts démontrent qu’elles sont imparfaitement respectées, notamment les déclarations d’intérêts ou de patrimoine dues à la HATVP par le président de l’assemblée de Martinique, le président du conseil exécutif, les conseillers de l’assemblée de Martinique et les conseillers exécutifs de Martinique qui disposent d’une délégation de signature, les directeurs et directeurs-adjoints, les chefs de cabinet, les directeurs généraux-adjoints et le directeur général des services. Lorsque les déclarations ont été réalisées, celles-ci n’ont pas systématiquement respecté les délais légaux de déclaration ; plusieurs d’entre elles ont été déposées en régularisation pendant l’instruction du présent contrôle, notamment celles des cinq directeurs généraux-adjoints et d’un élu ; un conseiller de l’exécutif ayant délégation de signature ne s’est toujours pas conformé à cette obligation.

L’ouverture du contrôle a été signifiée aux ordonnateurs successivement en fonction durant la période contrôlée par lettres en date du 27 février 2020, ainsi qu’au président de l’assemblée de Martinique par lettre du 3 mars 2020. Le confinement consécutif à la crise sanitaire de la Covid-19 a conduit à tenir les entretiens d’ouverture du contrôle par téléphone, le 26 mai 2020 avec M. Alfred MARIE-JEANNE, ordonnateur en fonction, et le 1^{er} et le 4 juin avec, respectivement, M. Serge LETCHIMY et Mme Josette MANIN, anciens ordonnateurs. M. Claude LISE, président de l’assemblée de Martinique, a été informé de ce contrôle lors d’un entretien avec le rapporteur.

Les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 20 juillet 2020 avec M. Alfred MARIE-JEANNE, ordonnateur en exercice, le 17 juillet 2020 avec Mme Josette MANIN, les 9 juillet et 10 août 2020 avec M. Serge LETCHIMY, un second entretien s’étant révélé nécessaire en raison de la communication tardive de pièces par la CTM. Un entretien a aussi eu lieu en fin de contrôle avec le président de l’assemblée de Martinique, le 6 juillet 2020.

Après avoir entendu le rapporteur et le procureur financier en ses observations, la chambre a arrêté, le 17 novembre 2020, un rapport d’observations provisoires qui a été transmis à M. Alfred MARIE-JEANNE le 29 décembre 2020, avec accusé de réception du 4 janvier 2021. Des extraits du rapport provisoire ont été communiqués, le 30 décembre 2020, aux anciens ordonnateurs des deux anciennes collectivités qui en ont accusé réception le 6 janvier 2021.

Par ailleurs, le 30 décembre 2020, des extraits du rapport provisoire ont de même été communiqués à six tiers mis en cause, qui en ont accusé réception le 4 janvier 2021.

L’ordonnateur en fonction, M. Alfred MARIE-JEANNE, a adressé une réponse à la chambre, le 26 janvier 2021. L’ancien président de l’ex-conseil régional de la Martinique, M. Serge LETCHIMY, a adressé la sienne le 1^{er} mars 2021, complétée d’une audition par la chambre, à sa demande, le 23 mars 2021. Un tiers a adressé une réponse le 26 janvier 2021.

Tableau n° 1 : Notification du rapport provisoire et réponses obtenues

Destinataire du ROP	Date d’envoi	Date d’accusé de réception	Date de réponse	Enregistrement au greffe
M. Alfred MARIE-JEANNE, président-du conseil exécutif de la CTM	29 déc. 2020	4 janv. 2021	4 mars 2021	5 mars 2021
Mme Josette MANIN, députée, ancienne présidente-de l’ex-conseil départemental de la Martinique	30 déc. 2020	6 janv. 2021	Pas de réponse	
M. Serge LETCHIMY, ancien président de l’ex-conseil régional de la Martinique	30 déc. 2020	6 janv. 2021	28 fév. 2021	1 ^{er} mars 2021

Source : chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Tableau n° 2 : Notification des extraits du rapport provisoire et réponses obtenues

Destinataire extraits du ROP	Date d’envoi	Date d’ accusé de réception	Date de réponse	Enregistrement au greffe
M. Claude LISE Président de l’assemblée de Martinique	30 déc. 2020	4 janv. 2021	Pas de réponse	
M. Yann MONPLAISIR Vice-président de l’assemblée de Martinique	30 déc. 2020	4 janv. 2021	Pas de réponse	
M. Daniel MARIE-SAINTE Conseil exécutif de l’assemblée de Martinique	30 déc. 2020	4 janv. 2021	Pas de réponse	
M. Francis CAROLE Conseil exécutif de l’assemblée de Martinique	30 déc. 2020	4 janv. 2021	Pas de réponse	
M. Marcel CLODION Collaborateur de cabinet de l’assemblée de Martinique	30 déc. 2020	4 janv. 2021	Pas de réponse	
Mme –Maguy MARIE-JEANNE Directrice des affaires extérieures, de la communication et de l’évaluation des politiques publiques de l’assemblée de la Martinique	30 déc. 2020	4 janv. 2021	15 janv. 2021	26 janv. 2021

Source : chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Après avoir délibéré le 21 mai 2021, la chambre formule les observations définitives ci-après développées, s’agissant de la préparation financière et comptable du département et de la région à la création de la CTM, de la fiabilité des comptes de la CTM et de sa trajectoire financière depuis 2016, de ses perspectives financières et des premiers effets de la crise sanitaire de la Covid-19.

Ce rapport, qui doit être considéré, encore à ce stade, comme confidentiel, est communiqué au président du conseil exécutif en fonction et à ses prédécesseurs qui disposent d’un délai d’un mois pour, s’ils le souhaitent, y apporter une réponse qui engagera leur seule responsabilité. Ces réponses seront annexées au rapport avant qu’il devienne public.

Ce rapport devra être communiqué par le président de la collectivité au conseil d’administration lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l’objet d’une inscription à l’ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane.

1 UN DÉPARTEMENT ET UNE RÉGION QUI SE SONT MAL PRÉPARÉS À LA CRÉATION DE LA NOUVELLE COLLECTIVITÉ

Aux termes de l’article L. 7211-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la Martinique constitue une collectivité territoriale de la République régie par l’article 73 de la Constitution, qui exerce les compétences attribuées à un département d’outre-mer et à une région d’outre-mer « *et toutes les compétences qui lui sont dévolues par la loi pour tenir compte de ses caractéristiques et contraintes particulières* ». L’article L. 7211-2 du même code précise que « *la collectivité territoriale de Martinique succède*

au département de la Martinique et à la région de Martinique dans tous leurs droits et obligations ».

Conformément à l’article 21 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 modifié par le III de l’article 10 de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015, la création de la collectivité territoriale de Martinique (CTM) est entrée en vigueur « *à compter de la première réunion de l’assemblée de Martinique suivant sa première élection en décembre 2015, concomitamment au renouvellement des conseils régionaux* », le 18 décembre 2015.

La création de la CTM trouve son origine dans la « déclaration de Basse-Terre », du 1^{er} décembre 1999 des présidents de conseil régional de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique. La révision constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l’organisation décentralisée de la République, a ouvert la possibilité de création d’une collectivité nouvelle par la loi.

En Martinique, après une première consultation des électeurs en 2003, deux référendums, le 10 et le 24 janvier 2010, ont approuvé le principe d’une assemblée unique, remplaçant le conseil général et le conseil régional. La création de la collectivité territoriale a ainsi été décidée par la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique.

1.1 Une phase préparatoire distraite de ses objectifs

1.1.1 Le rôle de la commission tripartite chargée de préparer la création de la CTM

Prévue par l’article 15 de la loi n° 2011-884 du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique, une commission tripartite a été créée par l’arrêté n° 2012054-0012 du 23 février 2012 du préfet de la Martinique. Présidée par le préfet, elle se composait de quatre représentants de l’État, de quatre représentants de la région et de quatre représentants du département.

Cette commission tripartite devait être consultée sur les projets d’ordonnance et de décrets devant instituer la collectivité territoriale. En vertu de la loi, elle était « *chargée d’évaluer et de contrôler la réalité des charges, engagements et garanties du département et de la région transférés à la collectivité unique au moyen de comptes certifiés présentant les situations comptables au 1^{er} janvier de l’année de la disparition du département et de la région* ». Elle pouvait organiser des concertations avec les organisations syndicales et entendre toute personne extérieure.

La commission a bien enregistré les observations respectives de la région et du département sur les projets d’ordonnance et a consulté les organisations syndicales. Elle n’a cependant pas évalué ni contrôlé les charges, engagements et garanties à transférer mais a tenté de chiffrer *a priori* des coûts de création de la nouvelle collectivité pour solliciter une compensation par l’État. Elle a ainsi évalué à 52 M€ ces coûts supposés qui ne sont en aucune façon vérifiés à la lecture comparée des comptes de gestion de 2015 et de 2016 par rapport à la période antérieure.

1.1.2 La production des groupes de travail techniques inter-collectivités

Les deux collectivités ont disposé de quatre ans pour se préparer à la création de la collectivité unique. Elles ont, à cet effet, mis en place des groupes de travail techniques. Cette préparation s’est cependant révélée très insuffisante (voir *infra*).

Les deux enjeux principaux étaient d’améliorer la fiabilité des comptes et d’adopter des méthodes communes pour converger à la date prévue.

À partir du 1^{er} janvier 2014, la région de Martinique, le département de Martinique et les établissements publics de ce dernier ont appliqué le référentiel budgétaire et comptable M57, qui devait les préparer sur les plans budgétaire et comptable. Cependant, les deux collectivités n’ont pas choisi la même version de la nomenclature M57.

Ce qui était prévu en termes de transition a été peu mis en œuvre, la CTM s’appuyant peu, à sa création, sur la production des groupes de travail techniques. La seule continuité a été assurée par la poursuite à l’identique de l’antériorité (reprise des délibérations, actes et contrats antérieurs), les cadres qui avaient préparé la création de la nouvelle collectivité ayant, pour la plupart, quitté leur poste en 2016.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. Serge LETCHIMY apporte la précision suivante : « *la continuité de service pour les citoyens et le chantier humain visant à préserver le personnel des deux collectivités dans son ensemble sont des enjeux qui ont aussi fait partie de nos préoccupations aux côtés des exigences financières que vous rappelez* ».

Le bilan qualitatif du processus préparatoire à la création de la nouvelle collectivité, de 2012 à 2015, est faible : mal préparée, la collectivité nouvelle continue de porter en elle les travers des deux précédentes collectivités qu’elle n’a guère corrigés en cinq ans.

En réponse au rapport d’observations provisoires, M. Alfred MARIE-JEANNE observe que la création de la CTM a engendré de nombreuses difficultés en termes organisationnels telles que l’absence de cadre de gestion fusionnant les budgets ou la non reprise intégrale des éléments de comptabilité lors de la bascule informatique en juin 2015. S’agissant du contexte d’impréparation et du délai de mise en place de la nouvelle organisation fusionnée relevés par le rapport, le président du conseil exécutif souligne que « *la nouvelle collectivité de plus de 4 000 agents, unique en son genre, induit naturellement des changements d’ampleur en terme de management et de mobilité* ».

1.2 L’impréparation budgétaire et comptable de la région Martinique

La fiabilité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel depuis 2008 (article 47-2 de la Constitution). Elle est liée au consentement à l’impôt et contribue au bon fonctionnement de la démocratie locale. Les citoyens, comme les membres des assemblées délibérantes, doivent disposer d’une information générale, complète, lisible et fiable sur les actions et les décisions engageant les finances locales.

La sincérité des comptes publics locaux conditionne aussi l’allocation optimale des ressources. Sans sincérité, le niveau de performance de l’action publique ne peut pas être mesuré.

1.2.1 Une information et une sincérité budgétaires insuffisantes

1.2.1.1 *Des lacunes dans l’information obligatoire*

Les comptes administratifs de 2014 et 2015 de la région ne fournissent pas ou altèrent un certain nombre d’informations rendues obligatoires par la nomenclature M57. Les comptes administratifs sont très incomplets.

Quarante-quatre états annexes ne sont pas conformes à la nomenclature M57. Plusieurs autres annexes obligatoires ne sont pas remplies ; même parmi celles qui le sont, un certain nombre d’informations requises ne figurent pas.

Les autorisations de programme (AP) et d’engagement (AE) ne portent pas toujours des dénominations claires. Plusieurs portent le même nom. S’agissant d’engagements pluriannuels, elles doivent porter un titre explicite et concerner une seule opération ou un ensemble d’opérations constituant un projet unique ou de même nature ne pouvant être dissocié.

1.2.1.2 *Des restes à réaliser non sincères*

Le compte de gestion (du comptable public) d’une collectivité arrête les engagements dûment titrés ou mandatés et le compte administratif (de l’ordonnateur) fournit, en plus, une information sur les restes à réaliser en recettes et en dépenses qui n’apparaissent pas dans les écritures du comptable car ils n’ont pas encore donné lieu à titre de recette ou mandat de paiement émis par l’ordonnateur et pris en charge par le comptable.

Le compte administratif de 2015 du conseil régional a été adopté le 29 mars 2016 par la collectivité territoriale de Martinique et transmis par le préfet de la Martinique à la chambre régionale des comptes, le 7 juin 2016, en raison du déficit voté qui excédait la tolérance permise par le code général des collectivités territoriales.

Dans son avis n° 2016-0147 du 14 septembre 2016, la chambre, a corrigé le résultat du compte administratif de 2015 sur la base des rattachements et des restes à réaliser (voir la définition, *infra*) qui lui ont été présentés par la CTM et en inscrivant en recettes les lignes de trésorerie non remboursées au 31 décembre, qui viennent légalement s’ajouter au total des emprunts. Elle a ainsi redressé de 13,5 M€ le résultat du compte administratif, sur la base des seuls documents communiqués par la CTM, pour aboutir à un excédent de 0,5 M€.

Parmi les recettes, certaines correspondaient à des recettes encaissées en toute fin de gestion 2015, d’un montant de 6,845 M€, que le payeur régional avait signalées à la CTM par note du 16 février 2016 et qui auraient dû faire l’objet de restes à réaliser. Les services de la région auraient dû éditer les titres de recettes avant la clôture de l’exercice. La CTM, compétente pour arrêter les comptes administratifs des conseils régional et départemental auxquels elle succédait, n’a pas confectionné le compte administratif avec l’ensemble des données en sa possession et a fait apparaître sous sa responsabilité un déficit qui n’était pas avéré.

La CTM a inscrit en recettes nouvelles en 2016 ces recettes qui auraient dû figurer en restes à réaliser de l’année précédente.

Le législateur n’a pas conféré aux chambres régionales des comptes le pouvoir de modifier les écritures des comptes administratifs votés. N’ayant pas constaté de déficit après examen des restes à réaliser, au sens de l’article L. 1612-14 du CGCT, la chambre n’a pas proposé de mesures de redressement à mettre en œuvre sur les exercices suivants.

1.2.1.3 Une erreur significative dans l’annexe relative aux AP et AE du compte administratif de 2015

Les autorisations d’engagement (AE) en matière de fonctionnement et les autorisations de programme (AP) en matière d’investissement fixent les plafonds de dépenses des engagements juridiques à venir. Les crédits de paiement (CP) représentent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l’année pour la couverture des engagements identifiés et chiffrés dans les AP et les AE.

Au 31 décembre 2015, selon le compte administratif 2015 voté en 2016, le montant des AP votées s’élevait à 17 226 M€ et celui des AE à 6 031 M€. Ces montants correspondent à une programmation, respectivement, de 76 et de 51 années au rythme des réalisations de 2015.

Cette erreur manifeste n’a pas été corrigée ni détectée par l’administration de la CTM au moment du vote du compte administratif. Le montant des AP/AE figurant au compte administratif de 2015 ne correspond pas aux autorisations budgétaires votées pour 2015 (budget primitif et décisions budgétaires modificatives de l’ex-région).

Tableau n° 3 : AP/AE votées en 2015 par la région Martinique (M€)

	CA 2014	BP 2015	DBM 15-1081-1	DBM 15-1963-1	DBM 15-1496-1	DBM 15-2467-1	Total budget 2015	CA 2015	Différence (CA-budget) pour 2015
AP votées	2 129,54	169,00	214,20	14,67	31,54	823,40	1 252,81	17 226,10	15 973,29
AE votées	784,30	28,00	182,42	6,90	31,50	183,49	432,31	6 031,20	5 598,89

Source : budget primitif et décision budgétaire modificative de 2015 de la région Martinique

Le total des autorisations de programme affectées qui engageait réellement la région au 31 décembre 2014, s’élevait à 1 231,81 M€. Celui des autorisations d’engagements s’élevait à 652,6 M€. Ces montants constituent une charge pour la nouvelle collectivité de, respectivement, 5 et 4,5 ans de programmation au rythme de réalisation de 2014.

Comme mentionné dans l’avis budgétaire de 2016², le total des autorisations de programme engagées et non soldées sur les exercices antérieurs s’élevait à 2 846 M€ à la fin de 2015, et celui des autorisations d’engagement à 1 627 M€.

² Avis n° 2016-0147 du 14 septembre 2016

1.2.2 Un niveau d’amortissements beaucoup trop faible

1.2.2.1 *La tenue de l’inventaire ne s’est pas améliorée depuis le précédent rapport d’observations de la chambre*

En vue de préparer le passage à la CTM, la région a édité son inventaire le 30 avril 2015, sous la forme de deux fichiers, l’un relatif à l’inventaire foncier, le second à l’inventaire mobilier.

Le guide des opérations d’inventaire, publié en juin 2014 par le Comité national de fiabilité des comptes locaux, fait reposer le principe général de l’élaboration de l’inventaire régional sur la connaissance du coût historique de chaque élément du patrimoine régional.

L’inventaire physique de la région était insuffisant :

- il était incomplet, s’agissant des routes par exemple ;
- il n’attribuait pas de numéro d’inventaire aux biens recensés et ne pouvait pas être rapproché de l’actif financier de l’ordonnateur ;
- la valeur historique des biens mobiliers n’était pas indiquée, ce qui empêchait tout rapprochement avec l’état de l’actif ;
- s’agissant des biens immobiliers, la Maison de la canne, l’écomusée et la Maison des volcans, ou encore tous les bâtiments de l’AFPA, figuraient à l’euro symbolique.

L’évaluation à l’euro symbolique est utilisée lorsqu’un bien est transféré par une collectivité à une autre à titre gratuit. La valeur à l’euro symbolique est inscrite au bilan de la collectivité qui remet l’immobilisation et qui traduit une subvention de la valeur réelle du bien à la collectivité bénéficiaire du transfert. Dans le patrimoine de la région qui reçoit ces biens, c’est la valeur vénale, estimée par les domaines, qui doit figurer à son inventaire et à son actif.

Le précédent rapport d’observations de la chambre (2013), qui portait sur les exercices 2006 à 2012, avait déjà formulé des remarques critiques sur la tenue de l’inventaire. Le rapprochement avec l’actif du comptable était impossible dans ces conditions.

Dans sa réponse au rapport d’observations provisoires, M. LETCHIMY observe qu’il « ne saurait emporter [porter] la responsabilité des erreurs et négligences du passé tel le cas des biens immobiliers qui figuraient à l’euro symbolique » ou les routes transférées à l’État en 2007, leur inventaire n’ayant démarré qu’en 2010, et observe qu’une régularisation comptable est intervenue en 2015, portant sur un périmètre de travaux de 11 années.

1.2.2.2 *Une régularisation comptable tardive d’opérations achevées depuis plusieurs années*

Les « Immobilisations en cours » (chapitre 23) s’élevaient à 266 M€ au 31 décembre 2015. Elles s’élevaient à 1 386 M€ au 1^{er} janvier de la même année. Leur part représentait 87,5 % de l’actif corporel de la région.

Afin de préparer la création de la collectivité unique, la région a procédé en 2015 à la régularisation massive d’apurement du compte 23 par le compte 21 « *Immobilisations corporelles* », pour tenir compte d’opérations achevées.

Tableau n° 4 : Écritures du compte 21 « *Immobilisations corporelles* » et du compte 23 « *Immobilisations en cours* » en 2015 (€)

	Balance d’entrée Débit	Opérations totales Débit	Opérations totales Crédit	Solde Débit
Compte 21	233 847 909	1 494 321 658	109 109 968	1 385 211 690
Compte 23	1 386 587 439	1 524 172 186	1 257 532 992	266 639 194

Source : *compte de gestion 2015, région Martinique*

Au regard du montant moyen de dépenses du compte 23 de 2013 à 2015, le montant basculé au compte 21 représente 11 années de travaux. La région a donc tardé à virer au compte 21 des opérations achevées depuis longtemps.

En admettant une durée moyenne de travaux de trois ans, la région avait jusqu’à huit ans de retard dans la mise en œuvre de cette procédure comptable, avec de lourdes conséquences sur les amortissements : la comptabilisation des amortissements doit commencer en effet dès l’année qui suit l’inscription des opérations au compte 21. De ce fait, les amortissements n’ont pas commencé alors même que les biens, dont la durée de vie est assise sur celle de leur perte de valeur comptable, ont été mis en œuvre et ont donc commencé à voir leur durée de vie se réduire.

Il convient que la CTM régularise les amortissements en retard concernant les opérations transférées du compte 23 au compte 21. Ce rattrapage des amortissements représente statistiquement un montant de l’ordre de 128 M€ mais le montant définitif ne peut être établi que par un travail fin sur les dates respectives d’achèvement des différentes opérations (voir *infra*).

1.2.2.3 L’insuffisance des amortissements de la région a contribué à masquer la réalité des comptes

L’information sur les amortissements présentée dans le compte administratif de 2015 de la région est déficiente : cinq annexes obligatoires sont absentes et cinq autres ne sont pas remplies.

L’amortissement pour dépréciation est la constatation comptable d’un amoindrissement de la valeur d’un élément d’actif résultant de l’usage ou du temps. Il est assis sur la durée de vie probable du bien.

La région était tenue depuis 2005 de procéder à l’amortissement d’un certain nombre d’immobilisations incorporelles (notamment l’intégralité du compte 204 « *Subventions d’équipement versées* ») et corporelles (les bâtiments, installations, matériels).

En vertu de l’article R. 4321-1 du CGCT, la durée d’amortissement des immobilisations est fixée par délibération de la région. Les durées établies par les délibérations en date du 15 avril 2004 et du 13 décembre 2012 n’appellent pas d’observation. Cependant, plusieurs durées d’amortissement n’ont pas été précisées.

Le tableau d’amortissement sert à déterminer le montant des dotations à inscrire chaque année au budget (compte 681). En l’absence de suivi rigoureux par l’ordonnateur, l’inscription des amortissements en 2014, par défaut de reprise des amortissements relatifs aux acquisitions antérieures, est erronée et celle de 2015 (pour un total de 44 M€) est insincère en l’absence de tableau des amortissements joint au compte administratif.

Les dotations aux amortissements ont été insuffisantes en montant en 2014 et en 2015 ; les bâtiments sont très largement sous-amortis, avec un renouvellement apparent de 199 ans. S’agissant spécifiquement de l’année 2015, la région a inscrit 10,9 M€ d’amortissements au budget primitif mais n’en a mandaté que 7,9 M€.

La CTM subit aujourd’hui les sous dotations aux amortissements de la région :

- l’amortissement des biens acquis avant 2005 était facultatif ;
- la région n’a commencé à amortir ses biens et les subventions versées qu’en 2010 ; les amortissements des années 2005 à 2009 restent donc à reconstituer ;
- les dotations aux amortissements des exercices 2010 à 2015 ont été notoirement insuffisantes.

Le montant total des amortissements en retard n’est pas connu, faute de rapprochement possible de l’inventaire tenu par l’ordonnateur et de l’actif tenu par le comptable. Une évaluation n’était possible qu’au terme de travaux préalables approfondis que la région n’a pas lancés.

Selon les estimations de la chambre, le retard d’amortissement au 31 décembre 2015 s’élèverait, statistiquement, à 886,9 M€. En sus, un second déficit d’amortissements concerne la reprise d’ancienneté réelle des travaux achevés ayant figuré au compte 23 jusqu’en 2015, comme indiqué *supra*, pour 128 M€ environ. Le total des amortissements en retard atteindrait donc 1 015 M€.

Imputés à l’actif de la collectivité, les amortissements rendent compte de la dépréciation de la valeur du patrimoine régional. Le défaut d’inscription des amortissements surévalue la valeur réelle du patrimoine de la région Martinique d’un milliard d’euros.

La région n’a pas recouru à la procédure de neutralisation (voir *infra*) qui lui aurait permis, sous conditions, d’alléger la charge du rattrapage des amortissements. Après neutralisation, il serait resté de l’ordre de 393 M€ d’amortissements non « *neutralisables* ».

Symétriquement, les subventions d’équipement reçues n’ont pas fait l’objet de la reprise obligatoire. Cette procédure comptable complète celle des amortissements. Elle réduit la charge de l’amortissement en prenant pour valeur de référence de chaque bien son coût net des subventions reçues. Ainsi, le passif du bilan, qui retrace les capitaux propres et les dettes de la collectivité, est surévalué du fait que les subventions d’investissement reçues et comptabilisées en fonds propres n’ont pas été amorties.

Le montant des amortissements, net des subventions et des fonds d’investissement reçus, s’élève à environ 750 M€ (comptes 131 « *Subventions d’investissement* » et 133 « *Fonds affectés à l’investissement* »).

La durée d’étalement de la reprise des subventions est, comme celle des amortissements, fonction de la nature des investissements financés. L’estimation globale du montant de la reprise est, par conséquent, seulement un ordre de grandeur : en supposant qu’il s’agisse essentiellement de construction de bâtiments et de travaux d’infrastructure d’intérêt national, 188 M€ seraient à reprendre, sous réserve de l’inventaire des actifs à diligenter.

La région n’a pas fait usage, non plus, de la faculté qui lui était offerte de procéder à la neutralisation de cette reprise. Le travail de rapprochement des subventions reçues et du passif reste à effectuer par la CTM.

1.2.3 Des provisions pour risques largement sous-estimées

L’état IV B3 du compte administratif détaillant l’état des provisions constituées n’a pas été rempli, ni dans le compte administratif de 2014 ni dans celui de 2015.

Les provisions traduisent comptablement un risque ou une charge probable ou, encore, d’étaler une charge à venir. En vertu du principe comptable de prudence, la région devait enregistrer les pertes financières probables dès que de telles pertes étaient envisagées.

La région avait provisionné 16,3 M€ pour des litiges, pour des garanties d’emprunts et pour d’autres risques (comptes 151). Elle n’a pas constitué de provision pour dépréciation de comptes de tiers (compte 491). Or, deux risques justifiaient de constituer une telle provision, étant noté qu’une provision doit être constituée dès l’apparition du risque et pour le montant susceptible d’être engagé dans l’année.

En premier lieu, les créances sur les redevables et débiteurs divers justifiaient de réévaluer le montant de la provision associée au risque de non-paiement :

- les créances sur les redevables et autres débiteurs ont triplé entre 2012 et 2015 (comptes 411 « *Redevables* », 416 « *Créances douteuses* » et 4672 « *Débiteurs divers* ») ; le taux de recouvrement sur exercices antérieures atteignait 73,6 % ;
- compte-tenu de l’ancienneté des créances à risque, une provision de la moitié des créances douteuses et de 20 % des créances contentieuses aurait été prudente, à hauteur, respectivement, de 4 866 740 € et de 709 664 €.

En deuxième lieu, le non-encaissement des remboursements de prêts accordés par la région justifiait de relever de 2,2 M€ le montant de la provision prévue, en raison de l’absence totale de remboursement par les emprunteurs en 2014 et en 2015 :

- l’encours total des prêts (compte 2748) et avances remboursables (compte 2745) s’élevait à 7,8 M€ en balance de sortie au 31 décembre 2015, en diminution de 28,32 % depuis 2012 ;
- le tableau figurant à l’annexe IV B6 des comptes administratifs de 2014 et 2015 est très incomplet, s’agissant des prêts, et ne présente pas les avances remboursables ; il rend compte néanmoins de la conclusion de sept nouveaux prêts non retracés au compte de gestion ;
- en l’absence de ce détail sur les avances remboursables, il n’est pas possible de déterminer si une provision était nécessaire ;

- en revanche, les prêts n’ont donné lieu à aucun remboursement, ni en 2014 ni en 2015 ; le total de l’annuité en capital s’élevait à 1,6 M€ en 2015, sans les intérêts ; par conséquent, la région aurait dû constituer une provision pour dépréciation d’actif à la hauteur du montant du principal, inscrit au compte de gestion en balance de sortie de 2013, soit 2,2 M€.

En sus, au 31 décembre 2015, parmi les redevables et autres débiteurs des divers comptes « *Amiables* », demeuraient 3 628 230 € de créances à recouvrer antérieures à 2011, les plus anciennes remontant à 1994. L’encaissement de ces créances était déjà fortement compromis et aurait dû justifier une provision en vue d’admission en non-valeur.

Un juste montant de provisions rend compte de la réalité des charges et contribue à la fiabilité des comptes d’un organisme. En l’absence d’admission en non-valeurs qui seraient venues réduire le montant des provisions, le total des provisions aurait dû s’élever à 27,8 M€ au lieu de 16,3 M€.

Dans sa réponse aux observations provisoires, M. LETCHIMY souligne que les provisions ont été constituées à un niveau significatif qui correspond à 58,6 % du chiffre de 27,8 M€ résultant des calculs de la chambre alors que celles-ci étaient inexistantes avant 2010 dans les comptes de la collectivité régionale.

1.2.4 Cinq emprunts sortis indûment de l’état de la dette

Au compte de gestion (du comptable public), le capital restant dû des emprunts (compte 1641 « *Emprunts €* ») qui s’élevait à 236 239 696 € en balance d’entrée, a diminué de 103 116 600 €, conduisant, avec les opérations budgétaires de l’année enregistrées au compte administratif (tenu par l’ordonnateur), à un solde créditeur de 187 030 664 € au 31 décembre 2015 pour ce compte.

Le débit de 103,1 M€ enregistré en 2015 correspond au transfert au Syndicat mixte du transport en commun en site propre (SMTTCSP) des opérations sous maîtrise d’ouvrage publique conduites par la région pour la réalisation du TCSP. Au terme de celle-ci, la région les a affectées au syndicat mixte.

La mise à disposition d’un bien intervient dans le cadre d’un transfert de compétences entre entités publiques, dès lors que ce bien est nécessaire à l’exercice de la compétence transférée. La région a été maître d’ouvrage des infrastructures nécessaires au TCSP édifiées sur son patrimoine foncier, infrastructures qu’elle a entendu affecter au syndicat mixte.

L’opération comptable n’est cependant pas conforme à la réglementation. En effet, comptablement, les subventions transférables reçues par la région et l’actif correspondant devaient accompagner l’affectation des emprunts et des infrastructures, ce qui n’a pas été le cas. L’ensemble des infrastructures réalisées par la région, pour 238 M€, n’a pas été transféré. L’affectation n’était pas complète.

La région a d’ailleurs aussi conservé la responsabilité du remboursement des emprunts. En effet, aux termes de la convention susmentionnée, la région s’est engagée à « *verser au syndicat mixte à compter de la date de transfert, les montants correspondant aux échéances de remboursement des contrats de prêt* » (article 3 de la convention). Un mandat a ainsi été édité le 1^{er} octobre 2015, de 3 250 000 € pour le principal et de 1 545 481,25 € pour les intérêts.

Il s’agit d’engagements hors bilan à hauteur de 103 M€, qui devaient apparaître comme tels dans les annexes du compte administratif. Le compte administratif de 2015 de la région ne rendait compte que des deux emprunts « CMQ » (AFD) dans son annexe IV C1.1 consacrée aux engagements hors bilan, et non des trois autres emprunts, garantis et payés à 100 %.

La sortie des emprunts des comptes de la région a ainsi réduit artificiellement son endettement, alors même qu’elle a conservé contractuellement la charge des remboursements et qu’elle l’a transmise à la CTM, jusqu’en 2054 pour le prêt à la durée la plus longue. Le « *calcul du ratio d’endettement* » du compte administratif de 2015 (annexe IV C1.2) était, par conséquent, largement sous-estimé.

Au demeurant, le syndicat mixte ayant été dissous à l’issue de la réalisation de son objet, conformément à ses statuts, la CTM a réintégré ces emprunts dans ses comptes en 2017.

1.3 L’impréparation du département de la Martinique

Le département de la Martinique disposait d’un budget principal et de deux budgets annexes :

- le laboratoire départemental d’analyses (sécurité sanitaire des aliments et de l’eau) créé par délibération du 3 août 1977, en tant que service public administratif ;
- le budget de l’unité de gestion du périmètre irrigué du Sud-Est (PISE) créé par délibération du 27 juin 1997, en tant que service public industriel et commercial.

1.3.1 De nombreuses informations manquantes et des documents budgétaires incomplets

1.3.1.1 La reprise des résultats antérieurs est incomplète

Les résultats antérieurs à 2015 n’ont pas été correctement reportés dans la vue d’ensemble du budget principal du compte administratif de 2015 (état II.A.1). Il convenait, dans cette situation, de prendre en compte les chiffres du compte de gestion de 2014 qui indiquait un déficit cumulé de 25 169 008,26 € en section d’investissement et un excédent de 35 806 934,38 € en fonctionnement. Dans cette situation, l’excédent en fonctionnement doit couvrir le déficit d’investissement et donner lieu à virement *via* les comptes 023 « *Virement à la section d’investissement* » et 021 « *Virement de la section de fonctionnement* ».

La vue d’ensemble du compte administratif de 2015 du budget principal de l’ex-département comporte, à la fois, les résultats reportés du budget principal et les résultats agrégés (budget principal et budgets annexes), ce qui fausse la vision des comptes. Cependant, la reprise des résultats antérieurs dans la vue d’ensemble des budgets annexes est conforme au compte de gestion (pages 128 et 174 du compte administratif de 2015).

Une dépense inscrite au budget primitif et au budget supplémentaire de 2015 n’a pas été engagée comptablement ni inscrite en restes à réaliser (chapitre 67 « *Dépenses exceptionnelles* », compte 67431). Il s’agit d’une subvention au laboratoire départemental d’analyse (LDA), de 1 453 078,57 €, qui a été régularisée en 2016 par la CTM.

1.3.1.2 Des annexes manquantes ou incomplètement renseignées au compte administratif de 2015

De la même façon qu’il a été observé plus haut, s’agissant de la région, les ratios obligatoires prévus à l’article R. 3313-3 du CGCT, portés en page IA des comptes administratifs de 2014 et de 2015, sont inexacts en raison d’une mauvaise prise en compte de la population.

Trente-et-un états obligatoires au compte administratif de 2015 manquent. En outre, cinq états annexes au compte administratif ne respectent pas la maquette réglementaire.

À l’inverse, le compte administratif opérait un regroupement par catégorie des concours attribués à des tiers (état B8.1.1 déjà cité), par une présentation bienvenue indiquant le nombre et le coût salarial des agents mis à disposition d’organismes à titre gratuit, la nature et la valorisation des locaux et terrains mis à disposition, la prise en charge de prestations.

1.3.1.3 Un état de la dette incomplet, comportant un emprunt toxique

L’état de la dette figurant dans les annexes obligatoires du compte administratif a pour objet d’informer le conseil général et les citoyens sur le niveau d’endettement de la collectivité.

L’état de la dette figurant à l’annexe B1.2 du compte administratif de 2015 est incomplet et ne correspond pas aux données du compte de gestion. Un écart apparaît aussi au compte administratif de 2014 (1 549 600 €). En l’absence de justification de cet écart, par principe, c’est la comptabilité du comptable public qui atteste des comptes d’actif et de passif, donc des comptes de dettes.

En sus, les autres annexes obligatoires relatives à la dette n’ont pas toutes été remplies (annexes B1.5 à B1.9).

L’encours de la dette est classifié « A » dans la proportion de 96,1 %, en référence à la charte de bonne conduite entre les établissements bancaires et les collectivités locales, dite charte *Gissler* : il s’agit d’emprunts ne présentant pas de risque.

Toutefois, un emprunt structuré de 9,8 M€, contracté auprès de la banque Dexia et géré depuis 2013 par la Société de financement local - Caisse française de financement local (SFIL-CAFFIL), représentait un risque pour la collectivité départementale et était traité selon les procédures d’assistance aux collectivités pour en limiter les risques.

1.3.2 Une information comptable médiocre

1.3.2.1 Un patrimoine non connu de manière exhaustive

Le département disposait d’un inventaire physique de son patrimoine qui n’était, cependant, ni exhaustif, s’agissant des biens recensés, ni complet s’agissant des informations présentées.

Un état de l’actif figure pour les deux budgets annexes dans les états du compte administratif de 2015. Toutefois, celui du budget principal est incomplet.

Au 31 décembre 2015, l’actif net du département de Martinique s’élevait à 2,7 Md€. Cependant, les immobilisations incorporelles et corporelles n’étaient pas suivies de manière exhaustive.

Dans ces conditions, le rapprochement de l’inventaire et de l’actif n’est pas possible.

1.3.2.2 *Des dotations aux amortissements manifestement insuffisantes*

Entreprise dès 2005 conformément à l’obligation légale, la dotation aux amortissements a été insuffisante jusqu’en 2010 par rapport au montant des investissements annuels, tant pour les immobilisations incorporelles que pour les immobilisations corporelles, à l’exception des réseaux et installations de voirie dont l’amortissement est facultatif.

Par ailleurs, bien que facultatif, l’amortissement des biens acquis avant 2004 n’a pas été comptabilisé. Or, le renouvellement de ces biens doit être financé. La procédure de neutralisation pour les bâtiments et les subventions d’équipement (voir *supra*), qui permet de mettre à jour l’actif sans pénaliser la section de fonctionnement, n’a pas été utilisée.

La durée observée des amortissements est correcte, sauf en ce qui concerne les bâtiments et les « *Autres immobilisations incorporelles* ».

Cependant, le montant cumulé d’amortissements ne permet pas un entretien/renouvellement satisfaisant du patrimoine bâtiminaire et des collèges en particulier, avec un taux de renouvellement apparent de 386 ans.

Le département aurait dû amortir de l’ordre de 741 M€ de plus qu’il ne l’a fait de 2005 à 2015. Il n’a pas, non plus, procédé à reprise des subventions transférables reçues (de l’ordre de 84,8 M€).

1.3.2.3 *Des provisions insuffisantes*

Le principe de sincérité comptable impose aux collectivités locales de constituer une provision dès l’apparition d’un risque sérieux. Aux termes des articles L. 3321-1 et D. 3321- 2 du CGCT, les provisions constituent des dépenses obligatoires. Outre le risque de souscription de produits financiers expressément visé par le CGCT, on entend par provision la couverture *ab initio* de risques tels que :

- l’ouverture d’un contentieux ;
- l’ouverture d’une procédure collective, susceptible de mettre en jeu les garanties d’emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la collectivité à l’organisme faisant l’objet de la procédure collective ;
- le recouvrement compromis de restes à recouvrer.

Au compte de gestion, à la fin de 2015, le montant provisionné s’élevait à 10 176 228,84 € dont :

- 1 432 634 € au titre des provisions pour litiges et contentieux ;
- 1 529 000 € au titre des provisions pour garanties d’emprunts ;
- 7 214 594,84 € au titre des provisions pour dépréciation de comptes de tiers.

Le compte administratif présente, dans son annexe B3.1, un total de provisions de 10,3 M€, avec un écart positif de 170 000 € par rapport au compte de gestion.

Trois des cinq types de contentieux listés au compte administratif de 2015 n’ont pas donné lieu à provision alors qu’ils remontaient à 2010 et à 2011. En outre, la provision du contentieux avec l’Association du centre antillo-guyanais pour la promotion sanitaire et sociale de l’enfant (ACAPSSE) était sous-dotée de 3,2 M€.

Au 31 décembre 2015, le total des créances passées en phase contentieuse s’élevait à 29,5 M€. La provision pour dépréciation de comptes de tiers, de 7,2 M€, ne couvrait que 24,41 % du risque d’irrecouvrabilité, ce qui est insuffisant au regard de leur ancienneté.

Bien qu’il n’ait pas été possible de quantifier l’ensemble des risques encourus par le département, les provisions étaient sous-estimées au total d’au moins 10 M€.

Les créances douteuses cumulées au solde débiteur du compte 416 étaient de l’ordre de 5,6 M€. Le département ne les a pas admises en non-valeur. Une telle procédure aurait contribué à assainir ses comptes au moment de la création de la CTM.

2 UNE FIABILITÉ INSUFFISANTE DES COMPTES

Des faiblesses préoccupantes affectent encore la fiabilité des comptes de la CTM malgré bientôt cinq ans d’existence, la plupart des défauts relevés *supra*, concernant la région et le département, n’ayant pas été traitée.

2.1 Des incohérences dans la reprise par la CTM des comptes consolidés du département et de la région

2.1.1 La reprise des soldes des anciennes collectivités

Le contrôle de la reprise, en balance d’entrée, du compte de gestion 2016 de la nouvelle région des soldes figurant en balance de sortie des comptes des anciennes collectivités, n’a pas pu être effectué exhaustivement.

En effet, les deux anciens budgets ont été supprimés dans l’application de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et basculés automatiquement dans le nouveau budget créé pour la CTM dans Hélios, dans la colonne « *Opérations non budgétaires* ». Le même procédé a été observé lors des fusions des régions hexagonales.

Ainsi, les montants de la balance d’entrée de 2016 de la CTM ont été ajoutés aux opérations non budgétaires au cours de l’année 2016.

2.1.2 La reprise du patrimoine transféré

L’actif des deux anciennes collectivités n’a pas été complètement repris au compte de gestion de 2016 de la CTM. Il n’est conforme ni à la consolidation des comptes de gestion du département et de la région (comptes 21 « *Immobilisations corporelles* » et 27 « *Autres immobilisations financières* »), ni à l’état de l’actif du comptable ;

Tableau n° 5 : Comparaison des comptes de gestion (CG) consolidés de 2015 avec le compte de gestion de 2016 et l’état de l’actif

Compte	Intitulé	Consolidation CG 2015 dépt et région	Reprise des comptes CG 2016 CTM	Etat de l’actif au 1 ^{er} janv. 2016
204	Subventions d’équipement versées	2 217 231 542	2 217 231 542	2 305 377 465
20 (sauf 204)	Immobilisations incorporelles	170 023 847	170 023 847	173 754 173
21	Immobilisations corporelles	3 175 459 704	3 175 460 004	3 181 522 679
23	Immobilisations en cours	342 422 198	342 422 198	450 580 545
24	Immobilisations affectées...	11 429 507	11 429 507	990 079
26	Participations et créances rattachées	47 371 829	47 371 829	47 371 829
27	Autres immobilisations financières	27 902 468	28 847 920	25 540 657
Total		5 991 841 095	5 992 786 847	6 185 137 428

Sources : comptes de gestion de 2015 du département et de la région, compte de gestion de 2016 de la CTM, état de l’actif de l’année 2016 tenu par le comptable (édition au 30 septembre 2019)

L’écart total entre la consolidation des comptes de 2015 et la reprise au compte de 2016 de la CTM s’élève à 945 752 €. Il n’est pas expliqué.

L’écart entre les comptes de gestion et l’actif du comptable s’élève à 203 624 874 €. Il n’est pas expliqué non plus. Toutes les fiches de l’actif sont déclarées « *en attente* » et l’année d’acquisition indiquée est systématiquement 2016, alors que la date réelle devrait apparaître. Un travail de mise à jour de l’inventaire de la CTM est indispensable afin de compléter et de corriger l’actif.

2.2 Une information budgétaire insuffisante

Avant le vote de sa première délibération budgétaire, l’assemblée de Martinique a établi son règlement budgétaire et financier (article L. 72-101-7 du CGCT).

Ce règlement budgétaire et financier (RBF) a pour objectif de fixer :

- les règles de structuration du budget ;
- les modalités de gestion des AP et AE dans le respect du cadre prévu par la loi ;
- les modalités d’information de l’assemblée délibérante sur la gestion des engagements pluriannuels au cours de l’exercice.

Le RBF de la CTM n’appelle pas d’observation. Cependant, sa mise en œuvre fait l’objet de critiques *infra*.

2.2.1 L’information nécessaire au débat d’orientation budgétaire

Aux termes de l’article L. 72-101-3 du CGCT, dans un délai de dix semaines précédant l’examen du budget, un débat (DOB) a lieu au sein de l’assemblée sur les orientations budgétaires de l’exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, sur la base d’un rapport d’orientations budgétaires (ROB). Formalité substantielle pour l’adoption du budget, le DOB doit faire l’objet d’une délibération spécifique.

Le ROB qui inclut les engagements pluriannuels envisagés, l’évolution des taux de fiscalité, ainsi que la structure et la gestion de la dette, porte aussi sur l’état d’avancement des mesures prévues par le plan de convergence couvrant le territoire de la collectivité. Il est préparé et présenté par le président du conseil exécutif, comme le projet de budget de la collectivité.

Le contenu du ROB pour les exercices 2017 à 2019 pourrait être amélioré sur les points suivants :

- les informations relatives aux nouvelles AP envisagées sont présentées sans bilan du stock d’autorisations de programme et des crédits de paiement (AP/CP) en cours ;
- les données concernant l’effectif, les rémunérations et les avantages en nature sont présentées dans leur globalité, sans précision sur leur répartition (effectif par catégorie de fonctionnaires, par exemple) ni sur leur évolution par rapport aux années précédentes ou aux projections sur les années à venir.

En réponse au rapport d’observations provisoires, le président du conseil exécutif s’est engagé à prendre en compte ces recommandations au terme du contrôle.

Lors de la même séance que celle du DOB, le président du conseil exécutif présente un rapport sur la situation en matière de développement durable, ainsi qu’un rapport sur la situation en matière d’égalité entre les femmes et les hommes, ces deux rapports portant sur les politiques que mène la CTM au sein de son administration et sur le territoire qu’elle administre, ainsi que sur les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation (articles L. 72-100-2 et -3 du CGCT). Le contenu de ces rapports n’appelle pas d’observation.

Le vote du budget primitif a lieu lors d’une séance distincte de celle du ROB. Hormis l’année de la création de la CTM en 2016, ainsi qu’en 2018, l’assemblée délibérante a voté le budget de la CTM avant le 31 décembre de l’année N-1 (la loi exigeant qu’il soit voté avant le 15 avril de l’année N).

S’il est à noter que le budget est ajusté à l’occasion de quatre décisions modificatives en moyenne, le calendrier budgétaire de la CTM n’appelle pas d’observation.

2.2.2 Les annexes budgétaires obligatoires

Les documents budgétaires comportent les annexes obligatoires (article L. 72-101-14 du CGCT) qui correspondent à la maquette réglementaire M57.

Cependant, un certain nombre d’annexes sont incomplètement ou mal renseignées :

- la CTM ne remplit pas exhaustivement les annexes obligatoires du compte administratif en matière d’endettement (annexe IV. B1.2) ;
- la liste des concours attribués à des tiers ne distingue pas les associations, les entreprises et les personnes physiques (état annexe IV. B8.1.1) ;
- l’inventaire intitulé « *Éléments de patrimoine* » présente les actifs acquis par la CTM depuis 2014, pour un montant total de 1 151 M€ ; sur ce total, les amortissements s’élèvent à seulement 1,66 % du montant des biens amortissables (hors immobilisations en cours) ;

- l’inventaire ne reprend pas les actifs antérieurs à 2014 ; en outre, 227,7 M€ d’actifs ne comportent pas la date d’entrée ;
- l’état du personnel (état IV.B9) n’indique pas le nombre des assistants familiaux ;
- les états IV.D5 et IV.D6 relatifs à la gestion des fonds européens ne sont pas renseignés.

L’état de la dette annexé au compte administratif, comparé au solde du compte 164 « *Emprunts auprès des établissements financiers* » du compte de gestion, fait apparaître des discordances :

Tableau n° 6 : L’état de la dette (€)

Encours de dette du budget principal au 31 décembre N	2016	2017	2018	2019
Compte de gestion (A)	559 934 192	566 599 749	673 893 396	669 625 855
Compte administratif (B)	560 724 947	568 535 503	675 829 151	671 561 609
Différence (B) – (A)	790 755	1 935 755	1 935 755	1 935 754

Source : Comptes de gestion et comptes administratifs

En outre, en 2018, la CTM a inscrit en opérations non budgétaires aux comptes 1641 « *Emprunts €* » et 242 « *Mise à disposition de la collectivité dans le cadre de transfert de compétences* » la réintégration des emprunts relatifs au TCSP que la région Martinique avait externalisés vers le SMTCSF en 2015 (voir *supra*, chapitre sur la fiabilité des comptes de la région Martinique) :

- la ligne 1641 n’est pas adaptée pour cette écriture car il ne s’agit pas d’un nouvel emprunt ; elle vient cependant corriger l’inscription à laquelle avait procédé la région en 2015 qui diminuait artificiellement le stock de dettes ;
- la ligne 2421 n’est pas, non plus, adaptée pour cette écriture ; ce compte correspond aux constructions scolaires et terrains de sports mis à disposition des collectivités.

2.2.3 La mise en ligne des délibérations et des documents de préparation et d’exécution budgétaires

L’article L. 4313-1 du CGCT prévoit qu’un certain nombre de documents soient mis en ligne sur le site internet de la collectivité : une présentation brève et synthétique retraçant les informations financières essentielles relative au budget primitif et au compte administratif, le ROB, le rapport du président du conseil exécutif annexé au budget primitif et celui annexé au compte administratif.

Ces documents dont la publication sur internet est obligatoire depuis juin 2016, ne sont pas mis en ligne sur le site internet de la CTM. En lieu et place, en réponse à la recherche par mot-clé, le moteur du site internet propose des discours, des extraits de débats de l’assemblée plénière et des communiqués de presse.

Il est possible que ces documents soient en ligne, en raison de la publication électronique intégrale des délibérations et de leurs annexes au recueil des actes administratifs (RAA) de la CTM. Cependant, les recueils de plus de 500 pages, voire de plus de 1 000 pages,

chacun, ne permettent pas de recherche par mot-clé et ne sont pas aisés à consulter. Leur titre et leur date de publication ne permettent pas d’identifier la séance plénière dont ils contiennent les délibérations. Ils ne contiennent pas toutes les délibérations de la même séance, celles-ci étant réparties dans deux ou trois RAA mensuels successifs.

Il appartient à la CTM d’améliorer l’accessibilité des documents qui doivent légalement être mis en ligne et, plus généralement, l’accessibilité des délibérations sur le site internet de la CTM, par exemple par une recherche par numéro, par date ou par mot-clé.

En réponse au rapport d’observations provisoires, le président du conseil exécutif a indiqué avoir procédé à la mise en ligne de toutes les délibérations depuis la création de la CTM, tous les documents budgétaires et leurs annexes depuis 2018 et les rapports d’orientations budgétaires depuis 2018. Il ressort toutefois de la consultation du site que les délibérations sont mises en ligne mais de manière irrégulière, parfois avec plusieurs mois de retard.

Recommandation n°1 : (régularité) Rendre accessible par internet les documents qui doivent légalement être mis en ligne et, plus généralement, les délibérations intégrales.

2.3 Une qualité de l’information comptable à améliorer

2.3.1 Des provisions insuffisantes et non ajustées annuellement

2.3.1.1 Les provisions pour risques sont insuffisamment évaluées et ne sont pas suivies dans le temps

Au 31 décembre 2019, les soldes des comptes de provisions pour risques s’établissent comme il suit :

- compte 15111 « *Provisions pour litiges* », 13,16 M€ ;
- compte 15171 « *Provisions pour garanties d’emprunt* », 4,53 M€ ;
- compte 15181 « *Autres provisions pour risques* », 1,58 M€ ;

soit un total provisionné de 19,27 M€.

Ces provisions n’ont jamais donné lieu à apurement ni à réévaluation depuis la création de la CTM en 2016. Ils proviennent du département et de la région qui, eux-mêmes, les reconduisaient régulièrement depuis plusieurs années.

Les annexes obligatoires IV.C1.1 du compte administratif n’ont jamais été remplies, de 2016 à 2019.

Au cours de la période sous revue, hormis la reprise par opération d’ordre non budgétaire des provisions constituées par les deux anciennes collectivités, la CTM n’a provisionné aucun montant à hauteur des risques encourus, en particulier en matière de créances irrécouvrables et de risque contentieux.

Les provisions pour litiges doivent être revues à la baisse car le total des prétentions des demandeurs s’élève à 5 837 203,52 € au 31 décembre 2019 et non à 13,6 M€.

À l’inverse, les provisions pour garanties d’emprunt doivent être réévaluées de 12,5 M€ en raison des garanties appelées concernant les emprunts souscrits par le SMTCSP pour 16,8 M€ et par l’Association départementale de parents et d’amis des personnes handicapées mentales (ADAPEI) pour 232 344 €.

Les autres provisions (comptes 15181 et 1582), non réévaluées depuis 2016, n’ont pas été justifiées par la CTM et doivent être annulées.

Tableau n° 7 : Provisions pour risques de la CTM (€)

Compte	Intitulé	CG 2019	Correction CRC	Provision totale
15111	Provisions pour litiges et contentieux	13 157 703,92	-7 320 500,40	5 837 203,52
15171	Provisions pour garanties d’emprunt	4 452 000,00	12 504 572,98	17 033 572,98
15181	Autres provisions	1 579 049,16	-1 579 049,16	0,00
	Total	19 265 753,08	3 605 023,42	22 870 776,50

Sources : *comptes administratifs et de gestion 2015 (région et département) et 2016 à 2019 de la CTM, état annexe IV. B 3.1 du budget primitif pour 2020*

La politique de provisionnement de la CTM est insuffisamment développée. La pratique de la CTM n’est pas satisfaisante sur ce point. En réponse au rapport d’observations provisoires, le président du conseil exécutif s’est engagé à corriger ces insuffisances.

Recommandation n°2 : (régularité) Ajuster chaque année le montant des provisions aux risques encourus.

2.3.1.2 Des provisions pour charges n’ont pas été constituées

La CTM a constitué une provision pour charge de 13 015,49 € au compte 1582 « *Autres provisions pour charges* ».

Même si les provisions pour charges ne sont pas obligatoires (article L. 4321-1 du CGCT), le principe de bonne gestion justifie de les prendre en compte. Elles sont d’ailleurs prévues par la nomenclature M57.

De telles provisions visent à anticiper différentes charges de la collectivité, telles que :

- les comptes épargne-temps (CET), dont le personnel peut demander le paiement ;
- les travaux de désamiantage, de remise en état ou de démolition d’un immeuble ;
- les travaux d’entretien des couvertures et charpentes, des descentes d’eaux usées et pluviales, de peinture, traitement et nettoyage des façades, de réparation des menuiseries, d’entretien important des équipements (ascenseurs, électricité), de curage des égouts ou d’élagage des arbres...

La provision finance un plan pluriannuel d’entretien qui répartit les travaux de gros entretien sur cinq ans, par glissement. Cette provision (compte 1572 « *Provision pour gros entretien ou grandes révisions* ») doit être constatée à la hauteur du montant estimé de la charge et ajustée tous les ans.

La nature même de l’activité de la région justifie une telle provision.

En ce qui concerne le désamiantage, un dossier technique amiante (DTA) est obligatoire depuis 2011 (décret n° 2011-629 du 3 juin 2011, annexe 13-9 du code de la santé publique) :

- la provision doit être constatée dès que de l’amiante est détectée dans un bâtiment public (compte 6152 « *Entretien et réparations sur biens immobiliers* ») ; une provision doit être constituée pour couvrir les frais du désamiantage ;
- la région Martinique n’a pas réalisé les diagnostics obligatoires (elle a lancé un appel d’offres dans ce but à la fin de l’année 2019) ; il n’est pas possible, dans ces conditions, de déterminer le montant de la provision.

Recommandation n°3 : (*performance*) Inscrire une provision pour charges (gros entretien, désamiantage, CET) après en avoir expertisé le montant.

2.3.2 L’indépendance des exercices non respectée et les délais de paiement excessifs

2.3.2.1 *L’indispensable apurement des créances anciennes difficilement recouvrables*

Malgré un travail important en 2019, des créances très anciennes restent à apurer. Le montant du stock de créances anciennes est élevé : 43,2 M€ antérieures à 2016 dont 24,2 M€ antérieures à 2012.

Tableau n° 8 : Évolution du stock de créances (€)

Au 31 décembre de l’exercice	2016	2017	2018	2019
Montant des restes à recouvrer	83 582 815	105 028 789	122 556 950	106 580 878
Montant des créances contentieuses	15 236 704	15 220 964	15 176 121	11 649 704

Source : *comptes de gestion*

Le payeur territorial a proposé d’inscrire 2,5 M€ en 2019 pour une première série de demandes d’admission en non-valeur, qui a été inscrite au budget lors d’une décision modificative, à l’exception d’un dossier concernant une association (ACAPSSE). Cette somme n’a cependant pas été mandatée en 2019.

Une partie notable des créances anciennes correspond à des petits montants dont le recouvrement paraît difficile. Les créances antérieures à 2016 encore considérées « *amiabes* » doivent être placées en « *contentieux* ».

Une provision supplémentaire devrait être prise à hauteur de 20 % des créances de 2015 et de 20 % supplémentaire par année antérieure, dans la perspective d’un plan d’admission en non-valeur (ANV) sur proposition du payeur, comme il suit :

Tableau n° 9 : Montant des créances anciennes au 31 décembre 2019 à provisionner (€)

	Créances anciennes	Part à provisionner	Provision
Antérieures à 2012	24 157 278	100 %	24 157 278
2012	4 047 945	80 %	3 238 356
2013	6 583 349	60 %	3 950 009
2014	5 192 196	40 %	2 076 879
2015	3 189 721	20 %	637 944
Total	43 170 488		34 060 466

Source : payeur de la CTM

Déduction faite des provisions déjà constituées depuis 2016, la provision pour dépréciation des comptes de redevables (compte 491) devrait être augmentée de 26,8 M€ dès 2020.

La collectivité devra, dans un second temps, programmer un plan d’apurement des non-valeurs, d’une durée qui ne saurait être supérieure à deux ans au regard de l’ancienneté des créances concernées.

En réponse au rapport d’observations provisoire, l’ordonnateur a indiqué avoir mis en place un plan d’apurement pour les admissions en non-valeur en mentionnant l’inscription au budget supplémentaire de 2019 de 2,5 M€ de crédits pour admission en non-valeur. Il ressort toutefois à la lecture des comptes 2019, qu’aucune admission en non-valeur n’est intervenue en 2019 et que la collectivité a attendu 2020 pour engager le processus d’apurement, avec 0,83 M€ comptabilisés au compte administratif de 2020.

Recommandation n°4 : (performance) Augmenter la provision pour dépréciation des comptes de redevables en fonction d’une évaluation rigoureuse des risques et programmer avec le comptable un plan d’admission en non-valeur.

2.3.2.2 Des reports de paiement aux montants non négligeables qui pèsent sur la trésorerie des entreprises

Le montant des factures parvenues en année N et engagées comptablement ou payées en N+1 s’élève chaque année à plusieurs dizaines de millions d’euros. Le principe d’indépendance des exercices n’est pas respecté, ce qui altère la sincérité du résultat de clôture annuel.

Tableau n° 10 : Reports d’engagement et de mandatement en N+1 de factures reçues en année N (€)

	Engagement comptable en N+1 de facture reçues en N	Mandatement en N+1 de factures reçues en N
2016	11 506 881,96	14 144 202,11
2017	27 300 895,16	40 740 610,97
2018	16 148 290,57	74 884 526,16
2019	9 803 443,85	Non connu
Moyenne 2016-2018	18 318 689,23	43 256 446,41

Source : CTM - extraction des engagements par année

Les engagements régularisés *ex-post* refluent en 2019. Cependant, le montant des mandatements effectués en N+1 sur cet exercice n’est pas connu.

La CTM n’est pas suffisamment rigoureuse sur le respect des principes d’indépendance des exercices et d’annualité budgétaire. Le principe de l’engagement préalable n’est pas respecté et les délais de paiement dépassent le plafond réglementaire (30 jours, conformément au décret n° 2013-269 du 29 mars 2013) : il s’élève à 63 jours en moyenne sur la période contrôlée, selon le comptable, sur la base des seules factures dont la date de réception a été renseignée par l’ordonnateur dans sa transmission au comptable. Il atteint même 84 jours au premier semestre de 2020 en raison de la crise sanitaire de la Covid-19.

De tels délais s’expliquent par les difficultés de trésorerie (voir *infra*). En effet, au 16 juillet 2020, les restes à payer s’élevaient à 43 896 484,15 € alors que le compte au trésor n’était crédité que de 3 547 658 € à la même date.

Les dépassements de délais de paiement ont donné lieu à des intérêts moratoires dans des volumes très inférieurs à ce qui aurait dû être appliqué (30 196,86 € en 2016 et 230,18 € en 2018 et 62 680,96 € en 2019). Or, les intérêts moratoires « *doivent être liquidés et mandatés automatiquement sans que l’entreprise ait à les réclamer. Ils sont dus de droit.* ».

Il appartient à la CTM d’améliorer le traitement des factures, de chiffrer et de liquider les intérêts moratoires dans le but de ne pas léser les entreprises avec lesquelles elle a contracté, aucun développement économique n’étant possible sans confiance et sans respect des échéances de paiement.

2.3.2.3 Des retenues de garantie non levées

La retenue de garantie a pour seul objet de couvrir les réserves à la réception des travaux, fournitures ou services ainsi que celles formulées pendant le délai de garantie. En l’absence de réserve, les retenues de garantie sur les fournisseurs d’immobilisations (compte 40471) sont normalement libérées un mois au plus tard après l’expiration du délai de garantie, qui est d’un an à compter de la date d’effet de la réception, ou de six mois si le marché ne concerne que des travaux d’entretien ou des terrassements.

Au 31 décembre 2019, le solde du compte 40171 « *Fournisseurs – Retenues de garanties* » s’élève à 2,5 M€ alors que celui du compte 40471 « *Fournisseurs* »

d’immobilisations – retenues de garantie » était de 12,9 M€. Ces montants représentent cinq ans de retenues de garanties.

Très peu de retenues de garanties ont été libérées sur présentation des pièces justificatives nécessaires.

Le payeur rejette systématiquement les demandes de paiement des retenues de garanties aux entreprises, faute de pouvoir vérifier les décomptes généraux et définitifs (DGD) propres à chaque opération d’investissement.

Le comptable a alerté plusieurs fois l’ordonnateur sur cette situation au regard des exigences légales.

La libération des retenues de garantie représenterait 7 942 lignes d’écriture au 1^{er} juin 2020.

La CTM indique rencontrer des difficultés pour identifier et réaliser les DGD des opérations terminées datant d’avant sa création. Elle n’a pas consenti les efforts nécessaires pour régulariser cette situation et expose les entreprises à la déchéance quadriennale, à l’encontre des intérêts de celles-ci et de la confiance qu’elles devraient pouvoir placer dans une collectivité publique chargée du développement économique.

L’ordonnateur doit émettre les certificats, pour les opérations achevées, dans les délais légaux après édition du décompte général et définitif en vue de procéder aux remboursements des retenues de garantie.

Recommandation n°5 : (régularité) Lever les retenues de garantie dans les délais légaux.

2.3.2.4 Des avances aux SEM non soldées

Le compte 238 « *Avances versées sur commandes d’immobilisations corporelles* » présente un solde de 31,6 M€ au 31 décembre 2019. Ce solde retrace les avances consenties aux SEM dans le cadre de conventions de mandat. Le stock représente un flux d’avances d’environ dix années.

Une partie significative de ce montant correspond à des opérations soldées qui devraient être inscrites au compte 21 « *Immobilisations corporelles* » et dont l’amortissement n’a pas pu commencer.

Ce retard de gestion des opérations sous mandat provient quasi-exclusivement d’opérations gérées par l’ex-région qui n’ont été régularisées qu’à hauteur de 9,9 M€ en quatre ans par la CTM. La chambre rappelle sa recommandation déjà formulée en 2013.

La CTM doit clore dans l’année les opérations comptables anciennes du compte 238.

Recommandation n°6 : (régularité) Soldier les opérations comptables anciennes du compte 238 (avances aux SEM).

2.4 Un inventaire lacunaire et un retard considérable dans les amortissements

Au 31 décembre 2019, l’actif net de la CTM s’élevait à 6,738 Md€.

La valeur des fonds propres au bilan de la CTM (5,94 Md€), constitués par les apports et les subventions d’investissement, les réserves, le report à nouveau, le résultat de l’exercice et les neutralisations et régularisations, est inférieure à la valeur affichée de son actif immobilisé (6,47 Md€), ce qui suscite de fortes réserves sur ce dernier montant.

2.4.1 Un inventaire hétérogène et très incomplet

La CTM ne tient pas d’inventaire physique de son patrimoine dans un document unique. Il existe plusieurs « *inventaires* », héritage des deux anciennes collectivités, qui ne revêtent pas de caractère exhaustif, compte tenu de l’ampleur du patrimoine à identifier et à suivre.

L’inventaire intitulé « *Éléments de patrimoine* » comporte la liste des actifs acquis par la CTM depuis 2014, pour un montant total de 1 151 M€. Or, l’actif brut immobilisé de la collectivité au 31 décembre 2019 s’élève à 6 470 M€.

L’inventaire ne reprend pas les actifs antérieurs à 2014. En outre, 227,7 M€ d’actifs ne comportent pas de date d’entrée.

Une démarche d’élaboration d’un inventaire physique est en cours depuis 2018 mais le chantier peine à aboutir. Sans l’affectation d’une équipe au recensement et à l’évaluation du patrimoine de la CTM, ce travail continuera à se faire attendre.

La CTM doit mettre à jour l’inventaire, développer un système d’information patrimoniale qui assure la liaison entre les données physiques et comptables du patrimoine régional, corriger l’actif de la collectivité et effectuer le rapprochement avec l’état de l’actif du comptable.

<p>Recommandation n°7 : (régularité) Mettre à jour l’inventaire afin de corriger le bilan.</p>

2.4.2 Des opérations achevées à intégrer à l’inventaire

Au 31 décembre 2019, le chapitre 23 « *Immobilisations en cours* » faisait apparaître un solde de 658,55 M€.

Un total de 342,4 M€ d’opérations d’équipement était en cours (compte 23 « *Immobilisations en cours* ») au 1^{er} janvier 2016, ce qui représente deux années d’opérations en cours du département et de la région. Aucune des opérations en question n’a été déclarée achevée et aucun virement du compte 23 au compte 21 n’a été opéré de 2016 à 2019. Sur la base d’une durée moyenne d’opération de trois ans, environ 160 M€ auraient dû être virés du compte 23 au compte 21 dès 2017 et autant en 2018.

Le défaut de transfert des immobilisations en cours (compte 23) vers le compte d’immobilisation définitif (comptes 20 « *Immobilisations incorporelles* » et 21 « *Immobilisations corporelles* ») au moment de leur mise en service nuit à la fiabilité des

comptes car il a pour effet de minorer les dotations aux amortissements des immobilisations et conduit à fausser en partie le résultat de la section de fonctionnement.

Plus généralement, la CTM devrait fiabiliser le processus d’intégration de ses immobilisations. Il lui appartient de mieux suivre comptablement ses opérations de transfert à effectuer au fil de l’eau et de clore, au fur et à mesure de leur achèvement, les opérations en cours du chapitre 23, de virer les montants correspondants au compte 21 « *Immobilisations corporelles* » et d’effectuer le rattrapage des amortissements en retard.

Recommandation n°8 : (régularité) Clore au fur et à mesure de leur achèvement les opérations du chapitre 23.

2.4.3 Une erreur d’environ 2,3 Md€ dans l’actif de la CTM

2.4.3.1 La CTM n’a pas procédé au rattrapage des amortissements en retard des deux anciennes collectivités

La CTM n’a pas procédé au rattrapage des amortissements très en retard de la région et du département (voir *supra*), pour un montant statistique net de 2 Md€, ce qui réduit son actif net réel de 5,7 Md€ à 3,7 Md€ :

Tableau n° 11 : Estimation de la dépréciation de l’actif de la CTM au 1^{er} janvier 2016 (M€)

« Neutralisable »		À amortir Autres amortissements	Total actif	Passif Reprise des subventions reçues	Reste à amortir*
Subventions d’équipement	Bâtiments				
1 193,0	453,2	494,6	2 324,8	366,6	128,0

* après neutralisation

Source : chambre régionale des comptes

Seuls sont obligatoires, depuis 2004, les amortissements des subventions versées et des biens acquis. Cependant, le fait de ne pas prendre en compte les amortissements des biens acquis antérieurement fausse l’analyse du bilan.

Le rattrapage des amortissements en retard serait de nature à compromettre l’équilibre de la section de fonctionnement. C’est pourquoi l’article D. 72-103-4 du CGCT autorise la CTM à procéder à la neutralisation budgétaire de la dotation aux amortissements :

- des bâtiments publics ;
- des subventions d’équipement reçues pour le financement de ces équipements ;
- des subventions d’équipement versées.

In fine, la CTM doit rattraper statistiquement 128 M€ d’amortissements, après neutralisation de ce qui peut l’être.

2.4.3.2 La CTM n’amortit pas, depuis 2016, les immobilisations de l’ex-région

Le montant des amortissements cumulés au 31 décembre 2015 n’est pas le même au compte de gestion de 2016 (180 561 198 €) et au compte administratif de 2016 (136 442 413 €) de la CTM.

Le montant inscrit au compte administratif de la CTM est celui des amortissements cumulés du seul département, comme le détaille l’état annexe IV. B12.1, par comparaison avec les amortissements du compte administratif de 2015 du département. Par conséquent, les amortissements de 2016 sont insincères.

La même observation peut être formulée pour chaque exercice depuis 2016. Le montant s’élève à environ 40 M€ par an. La CTM doit donc rattraper, du fait de son inaction, environ 200 M€ d’amortissements, en plus du montant mentionné plus haut imputable au défaut des deux anciennes collectivités.

La CTM ne peut pas rattraper en un an le montant total à inscrire des amortissements à rattraper (228 M€). Elle doit donc programmer la mise à niveau de son inventaire et le rapprochement avec l’actif, puis le rattrapage des amortissements, l’ensemble de ces opérations ne devant pas s’étaler sur plus de six ans.

Recommandation n°9 : (régularité) Appliquer les règles relatives à l’amortissement afin de mettre à jour le bilan de la collectivité.

3 LA NÉCESSITE D’UNE VISION FINANCIÈRE PLURI-ANNUELLE

L’analyse financière qui suit porte sur le seul budget principal. Elle s’appuie sur les données issues des comptes de gestion, des comptes administratifs, du logiciel d’analyse financière des juridictions financières, alimenté en données par la direction générale des finances publiques, et des fiches financières de la DGCL pour les exercices 2016 à 2019.

3.1 Le financement des investissements

Les ressources d’investissement sont constituées par :

- les ressources propres (excédent de la section de fonctionnement, cession de biens, recettes propres d’investissement) ;
- certaines dotations de l’Etat affectées à l’investissement ;
- les subventions d’équipement reçues, de diverses origines ;
- l’emprunt.

3.1.1 Un autofinancement qui progresse

La capacité d’autofinancement (CAF) brute d’une collectivité territoriale correspond à la différence entre ses recettes et ses dépenses de fonctionnement, hors certains éléments exceptionnels. La CAF mesure donc l’épargne dégagée par le fonctionnement courant, disponible pour le financement des dépenses d’investissement (dépenses d’équipement et

remboursements d’emprunts). Aussi, la CAF brute est-elle le premier indicateur pour apprécier la situation financière d’une collectivité territoriale.

La CAF brute de la CTM se présente comme il suit :

Tableau n° 12 : Formation de la capacité d’autofinancement brute (montants €)

	2016	2017	2018	2019	Évolution moyenne annuelle 2016-2019
Produits de gestion (A)	900 460 532	921 830 089	947 432 271	956 170 625	2,0 %
Charges de gestion (B)	836 673 126	860 560 296	848 000 157	835 405 972	- 0,1 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	63 787 407	61 269 794	99 432 114	120 764 653	23,7 %
en % des produits de gestion	7,1 %	6,6 %	10,5 %	12,6 %	+1,8 point
+/- Résultat financier	- 12 748 100	- 13 403 528	- 12 440 770	- 9 897 598	- 8,1 %
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux (autres que les services de transport, d’eau et d’assainissement) (jusqu’en 2017 inclus)	1 550 000	1 430 000	0	0	- 100,0 %
+/- Solde des opérations d’aménagements de terrains	- 13 884	- 675	0	0	- 100,0 %
+ Autres produits et charges excep. réels (jusqu’en 2017 inclus), Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs (à compter de 2018)	- 4 714 131	6 039 056	- 3 605 551	- 2 741 038	- 16,5 %
= CAF brute	44 761 292	52 474 647	83 385 794	108 126 018	34,2 %
en % des produits de gestion	5,0 %	5,7 %	8,8 %	11,3 %	+2,1 points

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (logiciel ANAFI)

En raison du niveau de ses charges de fonctionnement, la CTM dispose d’une CAF brute inférieure, non seulement à celle de la moyenne de l’ensemble « régions + départements » mais, aussi, à celle des départements, classiquement plus faible que celle des régions.

Tableau n° 13 : CAF brute des départements et des régions, rapportée aux produits de gestion

	2016	2019	Évolution
Départements	11,76 %	14,03 %	2,27 points
Régions	19,96 %	22,25 %	2,30 points
Ensemble	13,94 %	16,56 %	2,26 points

Source : chambre régionale des comptes à partir des statistiques DGCL

La CAF brute s’est fortement rétractée en 2016 sous l’augmentation de 6,51 % des charges de gestion qui sont passées de 785,5 à 836,7 M€. Pour autant, la CAF brute de l’ex-département comme celle de l’ex-région étaient déjà notablement inférieures en 2015 à la moyenne des départements et des régions.

Tableau n° 14 : Comparaison de la CAF brute de 2015 et de 2016 (€)

	Département 2015	Région 2015	Département + Région	2016	Evolution. 2016/2015
Produits de gestion (A)	626 243 121	246 959 791	873 202 912	900 460 532	3,12 %
Charges de gestion (B)	572 234 791	213 288 314	785 523 106	836 687 009	6,51 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	54 008 329	33 671 477	87 679 806	63 773 523	-27,27 %
<i>% des produits de gestion</i>	8,62 %	13,63 %	10,04 %	7,08 %	-2,96 points
CAF brute	44 352 325	24 266 153	68 618 478	44 761 292	-34,77 %
<i>% des produits de gestion</i>	7,08 %	9,83 %	7,86 %	4,97 %	-2,91 points

Source : comptes de gestion

Entre 2016 et 2019, l'épargne brute de la CTM s'est redressée, passant de 63,8 M€ en 2016, soit 5 % des produits de gestion, à 108,1 M€, soit 11,3 % des produits de gestion. Le dynamisme des recettes (+2 % par an en moyenne) conjugué à une maîtrise des dépenses de gestion au cours de la période sous revue (- 0,1 % par an en moyenne) a conduit à cette hausse.

La CAF nette mesure la capacité de la collectivité à financer ses dépenses d'investissement grâce à ses ressources propres, une fois acquittée la charge obligatoire de remboursement de l'annuité de dette en principal.

Tableau n° 15 : Comparaison de la CAF nette de 2015 et 2016 (€)

	Département 2015	Région 2015	Département + région	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne
CAF brute	44 352 325	24 266 153	68 618 478	44 761 292	52 474 647	83 385 794	108 126 018	17,6 %
Annuité en capital de la dette	26 519 998	9 042 432	35 562 430	134 780 591	33 334 443	36 503 408	44 267 542	5,6 %
CAF nette	17 832 328	15 223 721	33 056 048	-90 019 298	19 140 203	46 882 385	63 858 476	27,3 %
<i>% des produits de gestion</i>	2,8 %	6,2 %	3,8 %	NP	2,1 %	4,9 %	6,7 %	

Source : comptes de gestion

Compte-tenu de ce qui a été écrit plus haut au chapitre sur la fiabilité des comptes de la région Martinique et sur l'externalisation des emprunts du TCSP, la CAF nette de la région Martinique était en réalité inférieure à ce qu'affichait le compte de gestion : il convient de la corriger du montant de l'emprunt renégocié de 97,95 M€ qui ne correspond pas à un accroissement de la dette. Ainsi corrigée, la CAF nette de 2016 s'élève à 7 935 317 €, ce qui représente 0,88 % des produits de gestion.

Même si elle restait positive, la CAF nette de 2016 ne pouvait pas contribuer au financement des investissements.

Le redressement important de la CAF nette depuis 2016, malgré la réintégration en 2018 de l'encours des emprunts du TCSP, a permis de dégager une épargne significative en 2019, de 63,86 M€, propre à financer 27,06 % des investissements de l'année.

3.1.2 Une CAF qui progresse malgré la contraction de l’autofinancement des investissements

La CAF nette et les recettes d’investissement constituent l’autofinancement de la CTM.

Les recettes d’investissement se composent :

- des recettes propres (chapitre 10 « *Dotations, fonds divers et réserves* ») telles que le fonds régional pour le développement et l’emploi (FRDE), la part de l’octroi de mer affectée à la section d’investissement, improprement enregistré par la CTM au chapitre 13 (voir *infra*), le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) et quelques autres recettes, dont les dotations du compte 1021 ;
- des recettes fiscales d’investissement (chapitre 73 « *Recettes fiscales* ») telles que la taxe d’aménagement et la part dite « Grenelle » de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;
- des subventions d’investissement reçues (chapitre 13) constituées en premier lieu du fonds européen de développement régional (FEDER) avec 41,8 M€ en 2019, suivie par les dotations régionale et départementale d’équipement des collèges et scolaire (34,2 M€).

Tableau n° 16 : Évolution du financement propre disponible de 2015 à 2019 (€)

	2015 consolidé	2016	2017	2018	2019	Évolution
CAF nette ou disponible	33 056 048	-90 019 298	19 140 203	46 882 385	63 858 476	93,0 %
+Recettes d’investiss hors emprunt	142 426 016	107 821 867	63 146 298	95 436 298	112 273 214	-21,2 %
= Financement propre disponible	175 482 064	17 802 569	82 286 501	142 318 683	176 131 690	0,4 %

Source : *comptes de gestion*

Les recettes d’investissement représentent 81 % du financement propre en 2015 et leur part se réduit progressivement pour atteindre 63,7 % en 2019, sous l’effet de leur propre affaïssement et de la progression de la CAF nette. Au total, le financement propre disponible retrouve en 2019 le niveau consolidé des deux collectivités départementale et régionale de 2015.

Les recettes d’investissement hors emprunt diminuent de 21,2 % de 2015 à 2019 en marquant un creux en 2017, à 44 % du montant cumulé de l’ex-région et de l’ex-département en 2015.

3.1.3 Un besoin de financement de l’investissement en diminution sensible

Le besoin de financement égale la différence entre le financement propre disponible et les dépenses d’équipement, subventions d’équipement et participations. Le besoin de financement de la CTM, tout au long de la période, a évolué comme il suit :

Tableau n° 17 : Besoin de financement de la CTM de 2015 à 2019 (€)

	2015	2016	2017	2018	2019	Évolution 2019/2015
Financement propre disponible	175 482 064	17 802 568	82 286 501	142 318 683	176 131 690	0,4 %
- Dépenses d'équipement	189 593 943	118 730 913	85 400 672	62 637 149	105 300 517	- 44,5 %
- Subv. d'équipement versées	101 021 600	88 145 922	74 106 906	94 557 909	79 088 742	- 21,7 %
- Partic. et inv. financiers nets	1 429 428	-2 361 811	531 060	-599 949	3 128 062	118,0 %
Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-225 337 339	-186 712 456 Corrigé* : -88 757 840	-77 752 138	-14 276 426	-11 385 631	- 90,0 %

NB : seuls les items pertinents ont été renseignés

* le besoin de financement de 2016 doit être corrigé de l'effet de la renégociation de dette, qui le ramène à - 88 757 840 €.

Source : comptes de gestion

En 2015, le département disposait d'une capacité de financement de 108,7 M€ tandis que la région avait un besoin de financement de 225,3 M€, présentant deux situations diamétralement opposées : celle d'une collectivité départementale qui investissait peu en raison du poids de ses charges de gestion dans son budget, notamment de ses dépenses sociales, tandis que la région, collectivité chargée de l'aménagement, investissait beaucoup.

Le besoin de financement de la CTM demeure mais s'est réduit fortement (de 90 %), passant de 186,7 M€ en 2016 à 11,4 en 2019. Cette évolution s'explique par le double effet de la progression de l'autofinancement et de la diminution des investissements.

Les dépenses d'équipement de la collectivité ont baissé de 44 % de 2015 à 2019 avec, de surcroît, un creux en 2017 et en 2018 dont les dépenses s'élèvent à 33 % du cumul de celles de l'ex-département et de l'ex-région en 2015. Tout au long de la période, le volume des investissements a été inférieur à celui de la seule région en 2015 (144,5 M€). La baisse du FCTVA rend compte de cette diminution des investissements.

Les subventions d'équipement suivent la même tendance, à un rythme moindre (- 1,7 %). Le niveau des subventions d'équipement est celui de l'ex-région (80,2 M€ en 2015).

Cette évolution résulte d'une mauvaise programmation des investissements : le taux de réalisation s'est élevé à 72,4 % en 2019. Avec une exécution de 90 %, la CTM aurait présenté un besoin de financement de 32,2 M€.

La situation de faible besoin de financement a permis à la CTM de n'emprunter que 40 M€, tandis qu'elle remboursait 41,6 M€ de capital de la dette.

Pour autant, le respect de l'obligation de couverture des dépenses d'investissement par les ressources propres (article L. 1612-4 du CGCT) n'a pas été atteint en 2016 et en 2018.

Tableau n° 18 : Évolution des dépenses à couvrir par des ressources propres (€)

	2016	2017	2018	2019	Évolution 2019/2016
Dépenses à couvrir par les ressources propres	216 629 011	41 879 586	89 942 880	69 304 018	-68,32 %
Ressources propres	126 014 547	115 479 099	85 236 153	103 148 277	-18,15 %
Solde	-90 614 464	73 599 513	-4 706 727	33 844 259	

Source : *comptes administratifs*

3.1.4 Une dette en augmentation

Au 31 décembre 2019, l’encours de dette de la CTM s’élevait à 669,6 M€, c’est-à-dire à 1 784 € par habitant. Ce ratio est proche du double de celui de l’ensemble des « départements + régions » de métropole dont la dette par habitant s’élevait à 880 € en 2018. Il représente aussi le double du ratio cumulé « département + région » de la Guadeloupe.

3.1.4.1 *Après corrections, l’endettement augmente plus vite que l’endettement moyen de l’ensemble des régions et des départements*

L’encours de dette a augmenté de 38 % du 31 décembre 2015 au 31 décembre 2019 (cf. annexe n° 2).

En 2015, la région Martinique a transféré au SMTCSPP les dettes contractées à son bénéfice, à hauteur de 103,1 M€ (voir *supra*, au chapitre fiabilité des comptes de la région Martinique).

Un syndicat mixte doit légalement être dissous à la fin de l’opération pour laquelle il a été constitué (CGCT, art. L. 5721-7). Avec l’engagement de la procédure de liquidation, les emprunts en question ont été réintégréés au budget de la CTM en 2018, pour 83,8 M€.

En réintégrant la dette dans l’encours de la région puis de la CTM pour les exercices 2015 à 2017, l’évolution est la suivante :

Tableau n° 19 : Évolution corrigée de l’endettement de la CTM (€)

	2015 (consolidation région + dépt.)	2016	2017	2018	2019	Evolution 2019/2015
Dette au 31 déc.	587 876 768	559 934 192	566 599 748	590 096 340	669 625 854	13,9 %

Source : *comptes de gestion*

Après cette correction, l’évolution de la dette régionale demeure très supérieure à celle de l’ensemble des départements et régions (0,28 %), et supérieure à celle des régions seules (8,54 %).

3.1.4.2 La renégociation de prêts en 2016 n’a pas réduit les frais mais a permis d’étaler la charge de la dette

En 2016, l’annuité du remboursement en capital s’est élevée à 134 M€. En effet, la CTM a procédé à une opération de renégociation et de reprofilage de 11 emprunts pour un total de 97,95 M€. Il s’agissait de prêts de l’AFD, conclus de 2002 à 2014 avec des taux initiaux de 1,93 à 3,98 %, renégociés auprès du même prêteur pour une durée de 20 ans.

Le taux d’intérêt apparent de ces 11 emprunts s’élevait à 2,77 % en 2016. S’agissant d’emprunts d’une ancienneté moyenne de neuf ans en 2016 et d’une durée résiduelle moyenne de sept ans, le profil d’amortissement conduit à constater que la charge d’intérêts avait été déjà largement payée. Seuls deux emprunts, de 2011 et 2014, pouvaient rendre financièrement intéressante une renégociation mais leur taux d’intérêt, respectivement de 2,08 % et de 1,96 %, ne le justifiait pas au regard du taux du nouvel emprunt.

La renégociation a permis d’allonger la durée de remboursement, réduisant la charge annuelle du capital et des intérêts à rembourser, en étalant sur 20 ans une charge répartie initialement sur sept ans. Pour autant, le coût total de l’emprunt augmente en proportion de l’allongement du prêt.

Le profil de la dette est sécurisé, les emprunts étant tous classés A1 (non risqués) selon la classification, dite *Gissler*, introduite après la crise des emprunts structurés. Jusqu’en 2018 cependant, la CTM comptait dans son portefeuille un emprunt à risque (voir *supra*), remboursé par anticipation en 2018, pour un capital restant dû (CRD) de 9,1 M€ au 31 décembre 2016, avec une indemnité de rachat anticipé (IRA) de sortie de 2,6 M€, soit une pénalité de 28,77 % du CRD.

3.1.4.3 Les ratios obligatoires du CGCT traduisent l’amélioration de la capacité de désendettement malgré l’augmentation de la dette

Les données synthétiques sur la situation financière de la collectivité, prévues aux articles R. 3313-1 et R. 4313-1 du CGCT, comportent onze ratios obligatoires dont trois relatifs à la dette. Ils figurent en page IA du compte administratif de la CTM.

L’encours de dette par habitant est passé de 1 255 € en 2015 à 1 784 € en 2019, soit + 42,08 % (9,18 % par an). Dans le même temps, le volume d’investissements, passant de 331,5 M€ à 236 M€, a diminué de 29 %.

Ainsi, les nouveaux emprunts contractés ont financé 24,07 % du cumul des investissements de 2016 à 2019.

L’encours de la dette atteignait 70 % des recettes réelles de fonctionnement (RRF) en 2019, contre 61 % en 2016.

À l’inverse, l’épargne de la collectivité traduit une diminution du poids cumulé relatif des dépenses réelles de fonctionnement et du remboursement de la dette en capital, qui représentaient 94 % des RRF en 2019 contre 99 % en 2016. La capacité de désendettement de la CTM s’est améliorée et rapprochée des standards nationaux des régions et départements.

La capacité de désendettement de la CTM, après un maximum à 12,5 ans en 2016, est revenue à 6,2 ans en 2019. Il est à noter qu’en 2015, le département se situait à 6,7 ans et la région à 7,7 ans apparemment mais, en fait, à 12 ans après réintégration des emprunts sortis du bilan.

3.1.5 Des dépenses d’investissement en baisse

En volume, les dépenses d’investissement ont reculé de 41 % de 2015 à 2019. Un tel volume d’investissement est inférieur à ce qu’y consacrait la région en 2015.

Les dépenses réelles d’équipement ont diminué de 50,9 % sur cette même durée. La modeste reprise en 2019 n’a pas atteint le niveau des dépenses observé en 2016.

Les subventions d’équipement versées (- 21,7 % sur la période 2015-2019) ont moins diminué que les dépenses d’équipement.

3.2 Les principaux indicateurs de l’équilibre financier

L’analyse de l’équilibre financier des collectivités s’effectue à partir du bilan fonctionnel. Celui-ci reclasse les postes du bilan en grandes unités afin de mettre en évidence le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie qui caractérisent la structure financière de la collectivité. Ces agrégats sont liés par la relation fondamentale : fonds de roulement - besoin en fonds de roulement = trésorerie.

3.2.1 Le fonds de roulement a progressé

Le fonds de roulement (FDR) correspond à l’excédent des ressources stables (capitaux propres, amortissements et provisions, dettes financières) sur les emplois stables (actif immobilisé brut). Il représente la part des ressources stables qui peuvent être affectées au financement des actifs circulants (stocks, créances et disponibilités) pour compenser le décalage entre l’encaissement des recettes et le paiement des dépenses.

Tableau n° 20 : Évolution du fonds de roulement de la CTM de 2016 à 2019 (€)

	2016	2017	2018	2019	Var. annuelle moyenne
Ressources stables (A)	6 137 382 277	6 217 493 726	6 464 746 285	6 638 011 593	2,6 %
Emplois immobilisés (B)	6 074 201 286	6 196 833 945	6 404 056 574	6 554 167 915	2,6 %
Fonds de roulement net global (A-B)	63 180 991	20 659 781	60 689 710	83 843 677	9,9 %
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	28	9	26	37	-

NB : les emplois immobilisés incluent les opérations sous mandat, ce qui explique la différence avec la présentation du compte de gestion

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion (logiciel ANAFI)

Le FDR de la CTM a progressé de 32,7 % entre 2016 et 2019 (+ 9,9 % par an), soit plus que celui de la moyenne des régions et des départements. L’amélioration du résultat de fonctionnement, qui est passé de 19,9 M€ d’excédent en 2016 à 70,7 M€ en 2019, y a contribué fortement. En 2019, le FDR net représentait 37 jours de charges courantes contre 28 en 2016. L’année 2017 a connu une situation tendue avec un FDR représentant seulement neuf jours de charges courante en moyenne.

3.2.2 Le besoin en fonds de roulement a augmenté

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre l’ensemble des créances et stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Une créance constatée, non encaissée, engendre un besoin en FDR (c’est-à-dire de financement) alors qu’une dette non encore réglée vient diminuer ce besoin. Le BFR traduit le décalage entre encaissement des recettes et paiement des dépenses.

Un BFR négatif constitue une ressource, la collectivité recouvrant ses créances avant d’honorer ses dettes.

Tableau n° 21 : Évolution du besoin en fonds de roulement de la CTM de 2016 à 2019 (€)

	2016	2017	2018	2019	Var. ann. moyenne
Redevables et comptes rattachés	23 397 393	22 334 589	23 722 408	21 977 434	-2,1 %
- Encours fournisseurs	87 563 900	113 335 511	75 826 173	66 547 257	-8,7 %
= Besoin en fonds de roulement de gestion	-64 166 507	-91 000 921	-52 103 765	-44 569 822	-11,4 %
+ Créances - dettes fiscales, sociales et autres dettes	43 071 823	11 054 863	66 234 573	77 768 717	21,7 %
Besoin en fonds de roulement net global (A-B)	-21 094 684	-79 946 058	14 196 471	33 198 894	
<i>En nombre de jours de charges courantes</i>	-9	-34	6	14	

Source : comptes de gestion

Le besoin en fonds de roulement a fortement augmenté sous l’effet conjugué de la relative diminution de l’encours dû aux fournisseurs et de l’augmentation des créances. Malgré l’allongement de ses délais de paiement pour réduire le besoin en fonds de roulement, le BFR moyen de 33,2 M€ en 2019 ne représentait que 14 jours de fonctionnement de la CTM.

Le montant constamment élevé des créances traduit les difficultés de recouvrement : les créances excédaient les dettes fiscales et sociales de 77,8 M€ en 2019, notamment les créances sur les « *Débiteurs divers* » (compte 4672) qui s’élevaient à 54 M€.

3.2.3 La trésorerie demeure insuffisante

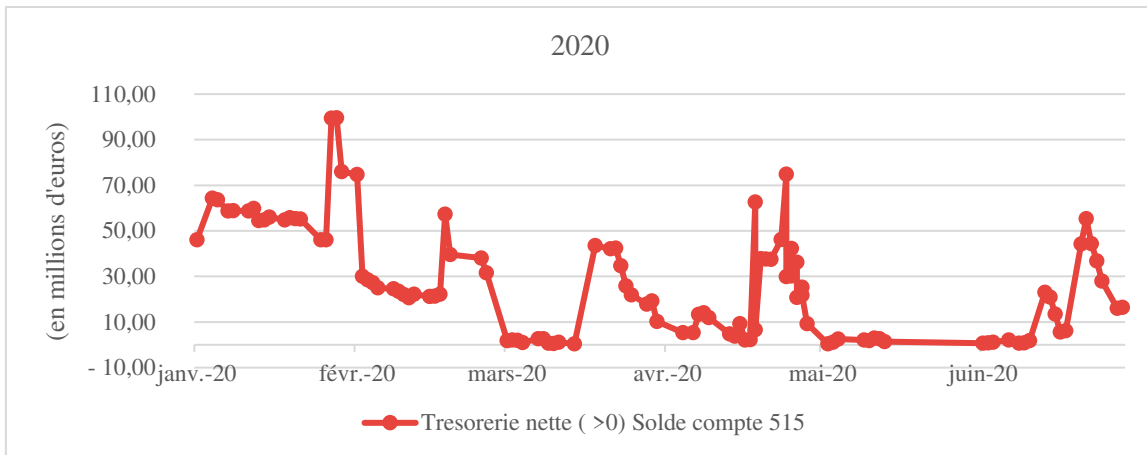
Différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, la trésorerie mesure la capacité de la collectivité à honorer ses engagements financiers.

Déduction faite des provisions semi-budgétaires qui demeurent égales à 26,5 M€ tout au long de la période sous-revue, le fonds de roulement budgétaire a été négatif en 2017, situation qui engendre de graves difficultés de trésorerie. La collectivité a, en réaction, allongé les délais de paiement de ses fournisseurs.

Une telle gestion met en danger les fournisseurs qui financent ainsi, malgré eux, la trésorerie de la CTM (63 jours en moyenne en 2019).

Au cours du premier semestre de 2020, 26 jours ont connu un solde du compte 515 « *Compte au Trésor* » inférieur à 3 M€ dont onze jours à moins de 1 M€. Le 2 juillet 2020, le solde ne s’élevait qu’à 240 000 €.

Graphique n° 1 : Trésorerie nette de la CTM (compte 515) au cours du premier semestre 2020



Source : payeur de la collectivité

Cette situation est d’autant plus préoccupante que le besoin de trésorerie, calculé sur l’année 2019, atteignait 3 085 220 € par jour.

Le payeur n’est pas en mesure d’honorer les mandats à payer, ce qui n’est pas normal pour une collectivité de cette importance. Ainsi, le 29 juin 2020, 44 497 589,54 € correspondant à 196 mandats étaient en attente de paiement.

Les débits d’office opérés sur le compte 515 que sont les remboursements de prêts (0,9 M€ au 1^{er} juillet 2020), ainsi que les traitements des agents publics (12,6 M€ chaque mois en 2019) et le versement du RSA (17,0 M€ par mois en 2019), dépenses obligatoires prioritaires, privent le comptable des moyens de payer à échéance normale les autres dettes.

Parmi les créanciers, au 29 juin 2020, figurait la caisse d’allocations familiales (CAF) à laquelle la CTM rembourse les allocations versées aux bénéficiaires du RSA, pour 32,3 M€, soit deux mensualités de retard. Figuraient aussi la sécurité sociale (CGSS 972) et la caisse de retraite (CNRACL) pour, respectivement, 3,1 M€ et 2,3 M€, ce qui représente plusieurs mois de retard de paiement.

Cette situation n’est pas nouvelle. Au 31 décembre 2019, la CTM avait un trimestre de paiement en retard à la CAF concernant le RSA, pour un montant total de 3,6 M€, au titre de l’exercice 2019 (compte non tenu des autres arriérés).

La CTM ne s’est pas dotée d’un plan de trésorerie. Ses crédits de trésorerie sont insuffisants (45 M€ tirés en 2019 sur un droit de tirage autorisé de 123,4 M€).

En réponse au rapport d’observations provisoires, l’ordonnateur en fonction a indiqué que « la trésorerie de la Collectivité est suivie au quotidien. L’objectif pour la CTM est de trouver un équilibre optimal entre les dotations prévisionnelles de l’État et subventions et l’utilisation des lignes de crédit ».

Recommandation n°10 : (performance) Doter la CTM d’un plan de trésorerie.

3.3 L’analyse financière rétrospective

3.3.1 Des recettes élevées et en croissance

3.3.1.1 Les recettes de fonctionnement par habitant de la CTM ont augmenté 2,4 fois plus vite que les recettes moyennes de l’ensemble des régions et des départements

En 2015, les recettes réelles de fonctionnement (RRF) du département et de la région de Martinique, additionnées et rapportées au nombre d’habitants, étaient supérieures de 68,5 % à la moyenne nationale des recettes par habitant des régions et départements. En 2019, cette différence était de 80,7 %.

Les RRF/hab. de la CTM ont augmenté de 2,23 % depuis 2015 et de 3,02 % par habitant, soit plus vite que l’inflation qui a été de 0,85 % par an en moyenne. Elles ont aussi crû 2,4 fois plus vite que celles des régions et des départements ensemble.

Tableau n° 22 : Recettes réelles de fonctionnement (RRF) comparées entre la CTM et les autres régions et département, de 2015 à 2019

	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. ann. moyenne
Martinique	Région et dépt	Collectivité territoriale				
RRF	879,5 M€	905,1 M€	930,9 M€	950,4 M€	960,5 M€	2,23 %
RRF/hab.	2 265 €	2 348 €	2 425 €	2 495 €	2 551 €	3,02 %
Ensemble des régions et départements (métropole et outre-mer)						
Régions RRF/hab.	344 €	365 €	401 €	423 €	434 €	5,98 %
Dépts RRF/hab.	1 000 €	1 008 €	1 001 €	983 €	978 €	-0,55 %
Ensemble RRF/hab.	1 344 €	1 373 €	1 402 €	1 406 €	1 412 €	1,24 %

Source : comptes administratifs et de gestion (département, région, CTM), DGCL

La CTM perçoit, en vertu de l’article L. 72-102-1 du CGCT, les mêmes recettes que celles des départements et des régions de métropole, auxquelles s’ajoutent les recettes des départements et des régions d’outre-mer.

Tableau n° 23 : Évolution des recettes de la région, du département et de la collectivité territoriale de Martinique, 2015 à 2019 (€)

	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. ann. moyenne
Martinique	Région et dépt	Collectivité territoriale				
70 Prod. des serv. et du dom.	3 659 164	6 126 753	6 867 352	4 642 598	21 261 499	55,26 %
73 Recettes fiscales	575 794 059	601 352 121	622 649 035	637 478 239	649 837 270	3,07 %
74 Dotat. et participations	281 857 001	277 372 903	277 330 136	279 360 886	269 410 854	- 1,12 %
75 Autres prod. de gest. cour.	11 892 905	15 534 776	15 011 848	25 950 548	13 526 232	3,27 %
76 Produits financiers	141 572	158 846	84 926	45 152	77 489	-13,99 %

77 Produits exceptionnels	3 498 759	2 676 576	6 855 152	0	0	- 100,00 %
78 Reprises sur amorts et prov.	2 282 038	0	0	0	0	0,00 %
Total des recettes	879 125 497	903 221 974	928 798 450	947 477 423	954 113 344	2,12 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion

Les recettes fiscales (chapitre 73) représentent la première recette de la CTM. Leur poids s’accroît de 2,6 points de pourcentage dans le total pour atteindre 68,1 % des ressources de fonctionnement en 2019. En contrepoint, les dotations et participations reculent de 3,8 points pour atteindre 28,2 % des ressources de fonctionnement en 2019. Au total, l’autonomie financière de la CTM se renforce, passant de 67,9 % à 71,8 %, de même que son autonomie fiscale qui caractérise les recettes fiscales sur lesquelles elle dispose d’un pouvoir d’assiette ou de taux, passant de 65,5 % à 68,1 % de ses recettes.

3.3.1.2 Les recettes fiscales connaissent une croissance annuelle très supérieure à l’inflation

À la différence des régions de métropole, la CTM dispose d’un pouvoir de taux sur la moitié de ses recettes fiscales.

En sus, les DROM, dont la Martinique, conservent le pouvoir de taux sur leurs deux principales recettes fiscales indirectes, la taxe sur les carburants et l’octroi de mer, qui représentaient, ensemble, 24,2 % des recettes fiscales de la CTM en 2019. Au total, les recettes régionales de la CTM contribuent à hauteur de 53,59 % aux recettes à pouvoir de taux de la CTM et cette part va se renforcer encore en 2021.

La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l’égalité réelle outre-mer (article 139) a par ailleurs donné la possibilité à la région, dès lors qu’elle signait avec l’Etat un plan de convergence, ce qui a été fait le 31 décembre 2018 (voir *infra*), de fixer par délibération un taux supplémentaire d’octroi de mer régional ne pouvant excéder 2,5 %. La CTM n’a pas envisagé, pour le moment, de recourir à cette faculté.

Elle n’a pas augmenté les taux d’imposition en 2016, ni depuis lors, par rapport aux taux pratiqués par le département et par la région en 2015. Seuls, ont été modifiés les taux de l’octroi de mer à raison, notamment, des modifications de la nomenclature mais, aussi, de l’extension des listes européennes en 2019 (voir *infra*).

L’évolution générale des recettes fiscales est donc très favorable à la collectivité territoriale de Martinique.

Tableau n° 24 : Évolution chapitre 73 « Recettes fiscales » de la région, du département et de la collectivité territoriale de Martinique, 2015 à 2019 (€)

	2015	2016	2017	2018	2019	Evol. ann. moyenne
Martinique	Région et dépt	Collectivité territoriale				
731 Fiscalité locale	369 145 348	377 110 667	384 826 327	387 080 824	398 994 289	1,96 %
732 Fiscalité reversée	40 012 458	44 740 921	39 498 565	39 502 643	44 380 608	2,62 %
734 Fiscalité outre-mer	166 636 253	180 762 853	199 569 729	197 837 410	195 241 053	4,04 %

735 Fraction de TVA	0	0	0	14 510 977	15 490 860	6,75 %
739 Reversé et restitué.	0	- 1 262 320	- 1 245 586	- 1 453 616	0	NP
Total	575 794 059	601 352 121	622 649 035	637 478 239	649 837 270	3,07 %

Nota : les comptes ont été retraités par rapport à la nomenclature de 2019 pour comparer les années

Source : comptes de gestion

La croissance des recettes fiscales repose en premier lieu sur les recettes locales qui représentent 40,3 % de la croissance (+ 29,9 M€), puis sur les recettes spécifiques à l’outre-mer pour 38,6 % de la croissance (+ 28,6 M€) et, enfin, sur la fraction de TVA, recette apparue en 2018, pour 20,9 % de la croissance (+ 15,5 M€).

La fiscalité locale (compte 731) se compose de fiscalité directe et de la fiscalité indirecte.

La fiscalité directe, payée par le contribuable local, comporte la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB, taxe d’origine départementale), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l’imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), impositions départementales et régionales. Elle augmente globalement plus vite que l’inflation.

En 2019, la TFPB a contribué à hauteur de 74,42 M€ aux recettes fiscales de la CTM. C’est, avec la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) et la taxe sur les carburants (voir *infra*), la principale ressource de la collectivité.

Ensemble, CVAE et IFER représentaient 10 % des recettes fiscales de la CTM en 2018.

Les recettes fiscales indirectes comprennent :

- les droits d’enregistrement, de 28 M€ en 2019, particulièrement dynamiques avec une croissance de 12,9 % par an sur la période, suivant la courbe des ventes immobilières ;
- les impôts et taxes sur la production et sur la consommation énergétiques et industrielles qui représentent 26,5 % des recettes fiscales totales.

De 165,04 M€ en 2019, la TICPE-LRL reste la première recette de la CTM, en contraction de 3,4 M€ depuis 2015. La CTM perçoit depuis 2016 une deuxième part de TICPE, dite Grenelle, pour les compétences transférées en 2015 ; elle s’est élevée à 4,3 M€ en 2019.

Les taxes liées aux transports et aux véhicules comprennent la taxe sur le permis de conduire (moins de 300 000 € en 2019), supprimée au 1^{er} janvier 2020, et la taxe sur les certificats d’immatriculation, perçues au bénéfice des régions. La CTM n’a pas utilisé le levier que représente la possibilité de délibérer en modulant cette taxe par un système de bonus-malus selon leur degré de pollution des véhicules pour assainir le parc automobile martiniquais et contribuer ainsi à sa politique environnementale et de santé publique.

Les taxes sur les activités de services comportent, notamment, une fraction de la taxe spéciale sur les conventions d’assurances (TASCA), de 29,1 M€, ressource dynamique (+3,17 % par an).

Au titre des taxes sur les activités de services, figurent les recettes destinées au financement de l’apprentissage qui a fortement évolué depuis 2015, année de prise de compétence complète des régions en la matière, que la loi n° 2018-771

du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dite loi Pénicaud, a profondément réformée.

Au total, la quinzaine de taxes indirectes perçues par la CTM représente 45,78 % de ses recettes fiscales en 2019.

La CTM est aussi bénéficiaire nette de la fiscalité reversée, mécanisme de péréquation horizontale entre collectivités : la fiscalité reversée correspond à des ressources fiscales dites de péréquation horizontale, c’est-à-dire prélevées et reversées entre collectivités. Elle se décompose en six fonds. La CTM a perçu à ce titre 44,4 M€ en 2019, soit 6,83 % de ses recettes fiscales totales, et elle contribue, en sens inverse, aux fonds de solidarité pour 2,1 M€ en 2019, ce qui dégage un solde net de 42,2 M€.

Outre ces recettes de fonctionnement, la CTM perçoit une part du produit des radars et le FRDE (voir *supra*), recettes fiscales d’investissement.

La fiscalité spécifique à l’outre-mer (compte 734) alloue en outre à la CTM des recettes de fiscalité indirecte sans équivalent en métropole :

- la taxe sur les carburants (TSC),
- l’octroi de mer régional (ODMR) qui se substitue à la TVA payée à l’Etat en métropole (les taux de TVA sont réduits outre-mer à cet effet).
- la taxe due par les entreprises de transport public.

Dans l’ensemble, la fiscalité spécifique à l’outre-mer progresse deux fois plus vite que la fiscalité directe locale et quatre fois plus vite que la fiscalité indirecte locale. Recette assise sur la consommation, elle représente en tout 31,03 % des recettes fiscales totales et a gagné 2,05 points de pourcentage depuis 2015.

Tableau n° 25 : Recettes fiscales comparées entre la CTM et les régions et départements de France eurocontinentale, en 2016 et en 2019 (€/hab.)

Recette/habitant	Fiscalité directe et fiscalité reversée		Fiscalité indirecte		Fiscalité spécifique à l’outre-mer		Total	
	2016	2019	2016	2019	2016	2019	2016	2019
CTM	400	691	779	429	469	519	1 560	1 726
Rég. et dépts de France eurocont.	420	536	632	450	0	0	956	1 082
<i>Régions</i>	77	168	238	129	0	0	245	367
<i>Départements.</i>	343	368	394	321	0	0	711	715
Différence CTM-(rég. et dép.)	- 20	155	147	- 21	469	519	604	644

Sources : comptes de gestion 2016 et 2019 de la CTM, DGCL.

En 2019, hors fiscalité spécifique, la CTM a perçu 134 €/hab. (155–21) de plus que la recette moyenne par habitant additionnée des régions et départements de métropole. La fiscalité spécifique aux DROM qui compte pour 30,04 % des recettes fiscales totales, a procuré à la CTM 519 €/hab. supplémentaires. Ainsi, la CTM a bénéficié de recettes fiscales supérieures de 644 €/hab. à celle des régions et départements de France eurocontinentale en 2019 (59,6 %).

3.3.1.3 La gestion de l’octroi de mer régional justifie plusieurs critiques

Une présentation synthétique du régime de l’octroi de mer figure en annexe n° 3 du présent rapport.

— Des délibérations irrégulières

En premier lieu, les délibérations n° 17-512-1 du 19 décembre 2017 et n° 18-117-1 du 4 avril 2018 ont été publiées au RAA, sous la responsabilité du président de l’assemblée de Martinique, sans leur annexe, ce qui est une entorse à l’obligation de publication des délibérations dans leur intégralité, compromettant le droit à l’information des assujettis et plus généralement des citoyens. Cette omission pénalisante a été corrigée en 2019 avec la publication intégrale de la délibération n° 19-539-1 du 19 décembre 2019.

En second lieu, la délibération n° 19-29-1 du 14 février 2019 accorde, entre autres dispositifs, une exonération d’ODM sur les affrètements des « *aéronefs utilisés par des compagnies de navigation aérienne dont les services à destination ou en provenance de l’étranger ou des collectivités et départements d’outre-mer, représentent au moins 80 % des services qu’elles exploitent* ».

Le fondement légal de cette délibération est l’article 7-1 de la loi 2004-639 du 2 juillet 2004, dans sa version modifiée par la loi n° 2014-765 du 29 juin 2015, qui prescrit que le conseil régional (la CTM) peut exonérer d’ODM les importations « *de carburants destinés à un usage professionnel qui ont fait l’objet d’une adjonction de produits colorants et d’agents traceurs conformément à l’article 265 B du code des douanes. Cette exonération est accordée par secteur d’activité économique.* ».

La restriction par la CTM de l’exonération, sous couvert d’une formulation d’intérêt général, ne bénéficie qu’à une seule compagnie, le critère établi conduisant à en faire la seule bénéficiaire, ce qui est illégal.

La jurisprudence européenne considère qu’une mesure qui accorde un avantage conditionné par la réalisation d’une opération économique peut être qualifiée d’aide d’État dès lors qu’elle est « sélective », c’est-à-dire qu’elle vise une entreprise déterminée. Dans ce cas, la Commission européenne présume qu’il y a une distorsion de la concurrence. L’entreprise bénéficiaire court donc le risque de devoir rembourser l’aide perçue.

Le site de la CTM propose aux entreprises de demander une exonération des droits d’octroi de mer à l’importation. Bien que la délibération soit prise au bénéfice de l’ensemble du secteur activité économique concerné, le caractère monopolistique d’une partie notable de l’économie locale place les entreprises en situation de dépendance vis-à-vis de la CTM. Quant aux secteurs dans lesquels existe une concurrence, une telle demande les place en situation d’inégalité car la demande profite au demandeur qui est prêt à financer son projet. Au demeurant, si la loi avait autorisé un régime d’exonération individuelle, elle aurait prévu un dispositif de mise en œuvre.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l’ordonnateur en fonction a précisé que pour chaque secteur, il existe « une liste de biens d’équipements et de matières premières donnant lieu à exonération des droits d’octroi de mer. Les évolutions à la fois tarifaires et techniques conduisent les entreprises à solliciter l’ajout ou le retrait de produits dans les

listes d’équipements et de matières exonérés. Il n’y a cependant aucun acte concernant une décision d’exonération individuelle prise par la Collectivité ». Le président du conseil exécutif ajoute que « bien que portée par un opérateur, la décision de modification impacte l’ensemble du secteur, se traduit par une modification de la liste des biens exonérés et bénéficie immédiatement et automatiquement à tous les opérateurs qui le sollicitent au travers de leurs déclarations d’importation » et il en conclut « qu’il n’y a donc pas de décision d’exonération individuelle même pour celui qui est à l’origine de la demande ».

La réponse de l’ordonnateur conforte l’analyse présentée par la chambre d’un fonctionnement à la carte, l’exonération étant sollicitée par les entreprises intéressées même si elle est accordée ensuite impersonnellement à un secteur. Si le processus ne donne pas lieu à exonération individuelle, compte tenu des modalités de fixation des champs d’exonération et des limitations introduites, le résultat concourt à répondre favorablement à une demande d’exonération d’une entreprise, de manière étroite et ciblée, ce qui est équivalent.

— Des « surcoûts » allégués mais fondés sur des données non fiables ni transparentes

En ce qui concerne les produits de liste qui bénéficient d’un écart de taxe qui les protège de la concurrence des produits « importés », les différentiels sont fondés sur les surcoûts allégués, dont le mode de calcul n’est pas recevable.

La région Martinique a, en effet, élaboré en 2014 et 2015, sur la base d’un échantillon d’entreprises volontaires, un calcul des surcoûts des productions locales, pour justifier les écarts de taux d’octroi de mer des listes européennes A, B et C. Selon le rapport de la CTM rendu public en 2017, « *le taux de surcoût de chacun des postes [de surcoût a été calculé] en se fondant sur les dires des industriels, leur connaissance des coûts supportés par leurs compétiteurs sur le continent européen, ou encore sur les bilans publiés par certaines entreprises en Europe. Quand plusieurs entreprises relèvent du même produit, ou du même secteur, une analyse comparée a été utilement menée* ».

Les données présentées par les entreprises de l’échantillon consistent en des « dires » et des « connaissances » et sont, donc, purement déclaratives et unilatérales. C’est pourtant de cette collecte subjective que, dans ses rapports officiels, la CTM tire des statistiques d’écarts et d’évolution interannuelle de ces écarts à la virgule près.

En outre, la CTM ne retient que l’aide au fret et les exonérations d’octroi de mer interne pour calculer le taux de compensation des surcoûts. Or, le même rapport établit que les entreprises de l’échantillon ont bénéficié parallèlement de 72,7 M€ d’autres aides diverses ayant le même objectif d’aide aux productions locales, dont les exonérations d’octroi de mer externe. Au total, les entreprises de l’échantillon ont pu bénéficier d’aides à hauteur de 45,75 % de leur chiffre d’affaires (moyenne 2014-2015), soit bien au-delà du taux prétendu de surcoût.

En l’absence de justification objective des calculs de surcoûts, l’ensemble du dispositif d’octroi de mer est susceptible de porter atteinte à la libre-concurrence. En effet, la décision européenne du 17 décembre 2014 souligne que le respect de l’article 349 du TFUE suppose que « *le différentiel de taxation autorisé [n’excède pas] les surcoûts justifiés [...] afin de ne pas nuire à l’intégrité et à la cohérence de l’ordre juridique de*

l’Union, y compris le maintien d’une concurrence non faussée dans le marché intérieur et les politiques en matière d’aides d’État ».

Dans sa réponse au rapport d’observations provisoires, l’ordonnateur observe qu’il n’existe « aucun référentiel ni national ni communautaire sur la méthode de calcul des surcoûts en dépit des nombreuses initiatives observées depuis 1999 y compris au niveau communautaire ». Ainsi, face à ces réalités, un prestataire a été mandaté, lequel « réalise annuellement des enquêtes qui touchent aujourd’hui la quasi-totalité des entreprises assujetties et redevables de l’octroi de mer ». L’ordonnateur remarque que « la méthode de calcul de surcoût et des parts de marché alimentant les rapports aux instances communautaires n’ont ce jour soulevé aucune objection même si celles-ci sont perfectibles » et relève que « la création de l’observatoire de l’octroi de mer engagé depuis 2019 et le conventionnement avec un centre de recherche devraient contribuer à la fiabilité des données communiquées notamment dans la structure des surcoûts ». S’agissant de la méthode de calcul des surcoûts, le président du conseil exécutif observe qu’il n’y a pas de méthode officielle de calcul ni d’approche partagée de cette notion, et cite le rapport Legrand de 2012 commandé par la Commission européenne comme référentiel pouvant être pris en compte.

Recommandation n°11 : (performance) Fonder les surcoûts, les différentiels de taxation et les exonérations de l’octroi de mer sur des données fiables et vérifiables.

— Une mauvaise imputation comptable du fonds régional pour le développement économique (FRDE)

Recette d’investissement, le versement du FRDE devrait figurer au chapitre 10 « *Dotations, fonds divers et réserves* » du budget de la CTM et être affecté prioritairement au financement « *des projets facilitant l’installation d’entreprises et la création d’emplois ou contribuant à la réalisation d’infrastructures et d’équipements publics nécessaires au développement* » (article 49 de la loi n° 2004-639). Or, le FRDE est improprement inscrit en recettes au chapitre 13 dans les comptes de la CTM (compte 1337 « *FRDE* »). Il en va de même du produit des amendes de radar, imputées à tort au compte 1335, alors qu’il s’agit aussi de ressources propres de la CTM.

Dans sa réponse au rapport d’observations provisoires, l’ordonnateur en fonction s’engage à prendre en compte cette recommandation.

Recommandation n°12 : (régularité) Imputer les recettes de FRDE au chapitre 10 « *Dotations, fonds divers et réserves* » en tant que recette propre d’investissement.

3.3.1.4 Des dotations et participation qui enregistre une diminution

Le compte 74 « *Dotations et participations* » retrace, d’une part, les versements reçus au titre des dotations de l’État (comptes 741 et 746) et, d’autre part, au compte 747, les versements (participations) reçus de divers tiers, soit en vertu de la réglementation, soit en exécution de contrats ou conventions, soit sur décision unilatérale du tiers versant.

Avec 269,4 M€ en 2019, les dotations et participations se sont contractées de 1,12 % par an en moyenne au cours de la période sous revue. Cette évolution est contrastée selon les composantes.

Tableau n° 26 : Évolution 2015-2019 des dotations et participations (€)

Chapitre 74	2015 (consolidation)	2016	2017	2018	2019	Evolution annuelle moyenne
741 Dotation globale de fonctionnt	177 678 411	169 310 348	161 651 045	146 765 443	145 690 108	- 4,84 %
744 FCTVA				4 123 340	1 479 848	ns
745 Dotat. apprent. et form. profess.		3 418 200		7 975 799		ns
746 Dotat. générale de décentralis.	40 878 492	40 717 528	40 683 184	40 909 396	40 894 462	0,01 %
747 Participations	46 311 051	42 663 915	57 683 085	61 588 878	65 879 369	9,21 %
748 Compensations	16 989 047	21 262 912	17 312 822	17 754 481	15 467 067	- 2,32 %
Total	281 857 001	277 372 903	277 330 136	279 387 338	269 410 854	-1.12 %

ns : non significatif

Nota : Les comptes ont été retraités par rapport à la nomenclature de 2019 pour comparer les années

Source : comptes de gestion

La dotation globale de fonctionnement (DGF) se subdivise entre DGF du département et DGF de la région. La DGF du département voit sa composante forfaitaire diminuer de 32 % sur la période, soit 8 M€ par an en moyenne, tandis que ses trois autres composantes sont maintenues ou diminuent de moins de 1 %. La DGF régionale (18,8 M€ en 2015) a été supprimée en 2018. La principale dotation du compte 741 est désormais la dotation de compensation des départements (compte 741223) qui s’est élevée à 99,6 M€ en 2019.

Le compte 7488 enregistre les participations des familles, notamment au titre de la restauration et de l’hébergement scolaires, pour un montant annuel qui varie fortement et qui a chuté de 3,3 M€ à 0,7 M€ de 2016 à 2019.

Depuis 2016, la part des recettes « régionales » s’est renforcée dans le panier de recettes de la CTM par rapport à la part « départementale » :

- en 2015, le département de la Martinique représentait 71,31 % du budget consolidé (hors budgets annexes) de l’ensemble qui prépare sa fusion ;
- depuis 2016, les recettes fiscales « régionales » ont progressé trois fois plus vite que les recettes « départementales » et contribué à accroître de 2,5 points l’autonomie financière de la CTM, qui atteint 68,18 % en 2019.

En réponse au rapport d’observations provisoires, l’ordonnateur en fonction a indiqué que « malgré l’augmentation de certaines recettes, celles-ci ne permettent pas de compenser le reste à charge important que doit supporter la CTM en lieu et place de l’État ; ceci est particulièrement vrai pour les allocations individuelles de solidarité en constante augmentation. De 2004 à 2020, ce sont en effet, près de 924 M€ qui n’ont jamais été compensés par l’État. En 2020, le reste à charge financé par la CTM s’élève ainsi à 87 M€ ».

La chambre relève que le chiffre du reste à charge non documenté par l’ordonnateur doit être considéré avec précaution, dès lors qu’il est *a minima* surévalué de 21,15 M€ à raison de la comptabilisation de dépenses relatives au RSA relatives à des exercices antérieurs

qui n’avaient pas été rattachées. Ainsi, le reste à charge s’élèverait à 65,85 M€ au lieu de 87 M€, ce qui représentent 7 % des produits de gestion.

3.3.2 Des dépenses maîtrisées au cours des quatre premières années

Les dépenses réelles de fonctionnement (DRF) ont évolué comme il suit :

Tableau n° 27 : Évolution des dépenses réelles de fonctionnement de 2015 à 2019 (M€)

	2015			2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne
	Département	Région	Consolidé	Collectivité de Martinique				
DRF (M€)	582,97	225,50	808,47	859,63	878,40	867,06	852,74	1,34 %
Par hab. (€)	1 486	581	2 082	2 230	2 288	2 276	2 265	2,13 %

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion

Sur la période 2015-2019, les DRF ont augmenté de 1,34 % en moyenne annuelle (2,13 % par habitant). Elles ont connu un maximum en 2017 et diminuent depuis lors (-3 %).

L’évolution des charges est contrastée sur la période (voir annexe n° 4) :

- les charges à caractère général, les charges financières et l’indemnisation du RSA diminuent mais, à l’inverse, l’allocation personnalisée d’autonomie (APA) augmente de 34,05 %, en relation avec le vieillissement de la population martiniquaise ;
- les dépenses totales ont atteint un maximum de 915 M€ en 2017 puis le niveau de 2019 est redescendu à celui de 2016.

3.3.2.1 *Une évolution en accordéon des charges à caractère général*

Après avoir fortement augmenté de 2015 à 2016, en relation avec les factures sur exercices antérieurs non rattachées, les charges à caractère général ont diminué de 44 % de 2016 à 2019.

Seules les locations immobilières et les remboursements de frais ont augmenté depuis 2016. Tous les autres postes de charge ont diminué.

Cette maîtrise des charges est évidemment positive, sous réserve qu’elle soit durable et réaliste.

3.3.2.2 *Une masse salariale contenue mais porteuse de risque de dérive financière à moyen terme*

Les charges de personnel s’élèvent à 207,3 M€ en 2019. Elles ont augmenté de 6 % au cours de la période 2015-2019, ce qui correspond à une moyenne annuelle de 1,5 %.

Pour autant, avec 23,9 % de dépenses de personnel sur les dépenses réelles de fonctionnement en 2018, la CTM se situe au-dessus du ratio des régions métropolitaines (16,7 %) et des départements métropolitains (21,2 %), bien qu’elle se situe dans la

moyenne des départements d’outre-mer et au-dessous des autres régions et collectivités uniques ultramarines.

Elle hérite une situation déjà très marquée par les dépenses de personnel excessives : de 2011 à 2015, l’augmentation des charges de personnel de la région et du département étaient largement supérieure à celle de leurs homologues de la France eurocontinentale.

L’augmentation de la masse salariale en 2016 (+ 7,2 M€) n’est pas due principalement à l’effet de la refonte des régimes indemnitaires. En effet, la majeure partie de cette augmentation de la masse salariale résulte des recrutements opérés en 2015 :

- l’effectif régional s’est accru de 167 agents en 2015, dont 82 % au premier grade, ce qui ne correspond pas à un besoin lié à l’évolution des compétences de la région ; compte-tenu de la concentration des recrutements à la fin de l’année 2015, l’effet de ces recrutements en année pleine 2016 peut être estimé à 5,7 M€ ;
- l’effectif départemental a crû de 115 agents au cours de l’année 2015, très majoritairement en catégorie C ; en particulier, le nombre d’assistants familiaux est passé de 346 à 407, sans qu’un état des besoins justifie cette augmentation soudaine.

De 2015 à 2019, la masse salariale a augmenté de 6 %, comme il suit :

Tableau n° 28 : Évolution des charges de personnel (M€)

	2015*	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne
Rémunération du personnel	146,3	151,9	152,5	150,3	152,0	1,0 %
Charges sociales, impôts et taxes	48,5	46,8	53,1	56,1	54,9	3,1 %
Autres charges de personnel	0,8	4,0	2,6	0,3	0,3	-18,8 %
Total	195,6	202,7	208,3	206,7	207,3	1,5 %

* consolidation des comptes du département et de la région Martinique

Source : comptes de gestion

Au cours de la mandature actuelle, de 2016 à 2019, la masse salariale n’a augmenté que de 2,2 %, soit 0,7 % par an.

Or, par son origine, cette évolution de la masse salariale est porteuse de risques à moyen et à long terme :

- l’effectif total a progressé de 319 agents de 2016 à 2019, passant de 3 409 à 3 728 personnes ;
- cette évolution s’explique par le départ, non remplacé, de 169 titulaires et par l’embauche concomitante de 488 non-titulaires ;
- les non-titulaires, globalement plus jeunes et moins qualifiés, coûtent moins cher et contribuent dans un premier temps à la diminution des charges de personnel ;

- en particulier, les adjoints techniques (y compris ceux des établissements scolaires) sont passés de 1 328 à 1 545 (+16,34 %), soit 68,03 % de l’augmentation totale de l’effectif ;
- une titularisation aux premiers grades de ces contractuels qui occupent des emplois permanents, se traduirait par une reprise de l’augmentation mécanique de la masse salariale par le seul effet GVT.

En réponse au rapport d’observations provisoires, l’ordonnateur a expliqué l’importance des recrutements des non titulaires par « *la diminution des emplois aidés dans les établissements scolaires* » et les « *besoins de remplacement de nombreux agents en arrêt maladie prolongés et pour certains atteints de troubles musculo-squelettiques* ».

En outre, les emplois budgétaires non pourvus ne sont pas budgétés, ce qui est irrégulier, pour un coût de 33,9 M€ en 2019. Bien que le nombre d’emplois vacants ait diminué de 45 de 2016 à 2019, avec 611 unités, il demeure trop élevé et la CTM est invitée à ajuster ce nombre à celui dont le recrutement ou la promotion sont réellement prévus.

Recommandation n°13 : (régularité) Ajuster le nombre d’emplois vacants du tableau d’effectif aux besoins et budgéter le coût des emplois budgétaires totaux.

3.3.2.3 Une augmentation modérée mais durable des autres charges de gestion

Les « *Autres charges de gestion courante* » (chapitre 65) incluent les aides à la personne (compte 016 « *APA* » et 017 « *RSA* »). Elles ont augmenté en moyenne de 2,01 % par an de 2016 à 2019, comme il suit :

Tableau n° 29 : Évolution des autres charges de gestion (M€)

	2016	2017	2018	2019	Évolution annuelle moyenne
Aides directes à la personne	386,50	378,59	376,06	374,57	-1,04 %
Indemnités des élus	3,31	2,93	2,90	2,84	-4,97 %
Contributions obligatoires	38,73	36,00	34,30	41,29	2,15 %
Participations et subventions de fonctionnement	115,75	170,72	177,93	159,05	11,18 %
Total	544,29	588,24	591,20	577,75	2,01 %

Source : *comptes de gestion*

Les autres charges de gestion connaissent des évolutions très différentes. Les aides directes à la personne ont diminué en valeur absolue sous l’effet, notamment, de la baisse du nombre d’allocataires du RSA ; de même, les indemnités des élus ont diminué. À l’inverse, les participations et subventions ont augmenté de 11,18 % par an.

3.3.2.4 Une proportion de la fonction « services généraux » qui brouille l’analyse des dépenses par fonction

Si les dépenses par fonction augmentent de 3,46 % au cours de la période, l’évolution est contrastée, ainsi qu’en rend compte le tableau suivant.

Tableau n° 30 : Évolution des dépenses par fonction de 2015 à 2019 (€)

	2015 (consolidée)	2016	2019	Évolution
930 « Services généraux »	143 098 333	217 501 939	190 061 450	32,82 %
930-5 « Gestion des fonds européens »	-	9 036 537	8 753 054	NP
931 « Sécurité »	15 225 933	18 006 336	17 101 093	12,32 %
932 « Enseigt formation prof. et apprentissage »	113 943 011	83 829 980	78 301 901	-31,28 %
933 « Culture, vie soc., jeun., sports et loisirs »	30 782 539	9 685 775	21 768 633	-29,28 %
934 « Santé et action sociale »	163 312 996	127 519 693	136 205 980	-16,60 %
934-3 « All. personnalisée d'autonomie (APA) »	48 585 020	60 099 798	65 128 545	34,05 %
934-4 « Revenu de solidarité active (RSA) »	218 392 050	217 348 926	210 616 443	-3,56 %
935 « Aménagement du territoire et habitat »	1 551 508	2 578 682	2 521 072	62,49 %
936 « Action économique »	27 971 385	16 524 637	14 900 263	-46,73 %
937 « Environnement »	9 435 745	8 736 985	9 529 226	0,99 %
938 « Transports »	37 555 534	78 461 748	83 010 389	121,03 %
Total	809 854 054	849 331 035	837 898 049	3,46 %

Source : comptes administratifs

La CTM a choisi de faire figurer plus de 25,6 % de ses dépenses dans la catégorie 930 « Services généraux », notamment la grande majorité des dépenses de personnel (158 M€ en 2019), ce qui entrave l’analyse.

Cela explique la diminution de la plupart des dépenses des fonctions budgétaires. La transparence et la qualité de l’information budgétaire y ont perdu. La CTM devrait répartir les charges de personnel dans les différentes fonctions, sauf les fonctions support à l’évidence partagées.

La plus grande part des efforts consentis depuis 2016 sur les dépenses porte sur ces services généraux (-27,5 M€), notamment sur les charges à caractère général non individualisées.

Par grande masse, c’est le champ social (trois fonctions) qui représente la première dépense de la CTM, avec 49,16 % des dépenses par fonction en 2019. Parmi les dépenses sociales, le RSA représente 25,14 % des dépenses par fonction de la CTM.

Quelques fonctions connaissent une augmentation des dépenses, notamment :

- à compter de 2016, la CTM est autorité de gestion du FEDER, du FEADER et d’une partie du FSE, et organisme intermédiaire avec une subvention globale pour certaines mesures régionalisées du FEAMP et du FSE-Inclusion de l’État ; les dépenses demeurent faibles, en raison de retards dans l’exécution ;
- la sécurité a pour principale dépense le financement du service départemental d’incendie et de secours (SDIS), pour 18 M€ en 2019 ;
- l’APA augmente, en cohérence avec le vieillissement et la dépendance de la population, comme indiqué *supra* ;
- le logement social explique l’augmentation de la fonction 935 « Aménagement » ;

- la fonction 938 « *Transports* » qui représentait 37,6 M€ en 2015, a progressé dès 2016 pour atteindre 78,5 M€ puis 83 M€ en 2019, dont 58,5 M€ de subvention au syndicat mixte Martinique Transport.

3.4 La projection à moyen-long terme et les effets de la crise de la Covid-19

La CTM ne s’est pas dotée d’une analyse prospective pluriannuelle ni de la capacité d’en produire une. La projection financière est donc annuelle, dans le cadre de la préparation et de l’exécution budgétaire.

La prospective budgétaire est un exercice indispensable pour une collectivité de cette importance, enserrée dans un ensemble d’obligations et de contractualisations qui contraignent ses marges de manœuvre en l’engageant à court, moyen et long terme. Elle l’est d’autant plus dans le contexte de la crise sanitaire de la Covid-19.

La prospective budgétaire a pour objectif d’éclairer les choix suivants :

- à fiscalité constante, déterminer le montant possible des investissements sans modifier les grands équilibres de la collectivité ;
- à programme d’investissement maintenu et à dépenses de fonctionnement constantes, déterminer le montant nécessaire de recettes fiscales supplémentaire et, donc, d’augmentation des taux ;
- à programme d’investissement maintenu et à fiscalité constante, déterminer le montant des économies nécessaires sur les dépenses de fonctionnement.

3.4.1 L’absence de prospective pluriannuelle explique la situation préoccupante du patrimoine de la CTM

3.4.1.1 *La CTM ne s’est pas dotée d’une méthode de prospective pluriannuelle*

La CTM a consenti d’importants efforts de maîtrise et de réduction de ses dépenses compressibles. Ce travail ne peut pas être poursuivi sans que soient identifiées précisément les lignes budgétaires et les fonctions sur lesquels ces efforts peuvent être maintenus, voire accentués, ou, au contraire, les services qui pourraient être privés des moyens de leur action.

La CTM doit engager une expertise des économies possibles et mettre un terme à la diminution indifférenciée des dépenses.

En matière de recettes, outre le pouvoir de taux, la CTM ne recourt pas aux informations lui permettant d’optimiser les recettes dues (TFPB et octroi de mer notamment), au-delà de ce qui est prévu au schéma régional de développement économique, d’internationalisation et d’innovation (SRDEII)³. L’expérience des observatoires fiscaux a permis à de nombreuses collectivités de recouvrer d’importantes sommes dues, en partenariat avec la DRFiP.

³ Le SRDEII et ses fiches-actions prévoient une « *étude de métabolisme* » réduite aux flux physiques de biens au sein de la Martinique et une veille prospective réduite aux formations et aux besoins en emplois, à l’ingénierie financière, à une approche individuelle de la difficulté de l’entreprise, à l’observation du tourisme.

La CTM doit fonder sa stratégie fiscale et optimiser les recettes à partir des données d’observation économique et fiscale.

La CTM n’a pas réalisé d’ordinogramme des risques financiers. Parmi ces risques figurent en particulier les risques provisionnés et les engagements hors bilan mais, aussi, par exemple, la fraude (sur les aides sociales ou sur les recettes fiscales déclaratives comme l’octroi de mer).

Recommandation n°14 : (performance) Réaliser une prospective budgétaire pluriannuelle en vue de vérifier la soutenabilité de la trajectoire suivie.

3.4.1.2 La soutenabilité des engagements n’est pas assurée

Le patrimoine bâti de la collectivité comporte 332 bâtiments, pour 935 000 m² de surface de plancher. Il s’agit d’un patrimoine d’une ancienneté moyenne de 45 ans :

- au 31 décembre 2015, la région déclarait 428 736 m² de surface utile de bâtiments pour une valeur comptable de 424,5 M€ ; elle consacrait 26,1 M€ de travaux aux bâtiments en 2015, soit 60,9 €/m² ;
- à la même date, le département ne déclarait pas ses surfaces bâties mais celles-ci peuvent être déduites de celles de la CTM (506 000 m²) ; ce patrimoine était déclaré pour une valeur de 668 M€ ; le département y consacrait 17,2 M€ de travaux, soit 34 €/m².

Au vu de la valeur cumulée des investissements sur le patrimoine, rapportée à la surface bâtie respective, l’état global du patrimoine départemental se présentait, au 31 décembre 2015, dans un état plus dégradé que celui de la région, mieux entretenu.

La CTM a évalué à 75 M€ par an le besoin de mise aux normes, de gros entretien et de travaux.

De 2014 à 2019, les crédits exécutés ont été les suivants :

Tableau n° 31 : Dépenses d’investissement sur les bâtiments, de 2014 à 2019 (M€)

Région + Département		CTM			
2014	2015	2016	2017	2018	2019
48,8	43,3	37,6	29,1	42,6	62,0

Source : comptes de gestion

Les travaux d’investissement sur le patrimoine de la collectivité sont inscrits dans un plan pluriannuel d’investissement (PPI), document interne qui n’a pas été délibéré. La version actualisée de ce PPI glissant, en projection 2020-2025, comprend aussi une partie relative au coût de fonctionnement des bâtiments et installations (entretien et maintenance).

Tableau n° 32 : Besoins de financement du patrimoine régional retracé dans le PPI (M€)

	2021	2022	2023	2024	2025	Total
En investissement	95,8	121,0	113,0	98,7	96,8	525,3
En fonctionnement	4,9	4,9	4,9	4,9	4,9	24,5
Total	100,7	125,9	117,9	103,6	101,7	549,8

Source : PPI 2020-2025 de la CTM (édition avril 2020)

Le tableau de suivi des AP au 7 décembre 2017 présente la programmation pluriannuelle 2018-2022. Un certain nombre d’opérations ont été rayées, comme le désamiantage, l’accessibilité et la protection contre les risques naturels des établissements scolaires.

Les opérations déprogrammées en décembre 2017 ont été reprogrammées au PPI 2020-2025 et prévues pour l’exercice 2020 mais n’ont pas été votées au budget primitif, à l’exemple du désamiantage, du renforcement parasismique ou paracyclonique des bâtiments administratifs ou de leur mise en accessibilité. Ces opérations sont « reportées » d’année en année, dont 13,1 M€ de 2020 à 2021. Au total, sur 85,48 M€ proposés par les services et validés au PPI, seulement 48,9 M€ ont été votés au BP pour 2020.

Il s’agit pourtant de travaux prioritaires qui portent, non seulement, sur la sécurisation de l’existant mais, aussi, sur des obligations légales et réglementaires. Un certain nombre de ces opérations figurait déjà au PPI de 2012 de la région. Ainsi, le patrimoine de la collectivité est insuffisamment entretenu et se dégrade du fait de ces reports réitérés de travaux.

Selon le PPI, 110 M€/an seraient nécessaires jusqu’en 2025 pour assurer la remise en état et l’entretien du patrimoine de la collectivité.

Au demeurant, le PPI ne prévoit aucune dépense en matière de développement durable (récupération des eaux de pluie, installations photovoltaïques...). Son taux de réalisation pour la période 2016-2020 n’est pas connu.

Recommandation n°15 : (performance) Délibérer et mettre en œuvre le plan pluriannuel d’investissement sans reporter davantage les travaux indispensables.

Recommandation n°16 : (performance) Ajuster le budget d’entretien du patrimoine de la collectivité aux besoins vérifiés.

3.4.1.3 La prolongation jusqu’en 2022 des tendances conduit à constater une contraction de la CAF nette

La poursuite jusqu’en 2022 des tendances observées au cours de la période 2016-2019, c’est-à-dire une maîtrise des dépenses de fonctionnement et un endettement raisonnable (capacité de désendettement de 7,3 ans en 2022), révèle une contraction significative de l’épargne nette de la collectivité et, donc, de l’autofinancement des investissements. Cette prospective a été bâtie sous hypothèse de maintien des recettes, c’est-à-dire d’une

compensation par l’État des pertes de recettes fiscales économiques de la CTM au cours de la crise économique consécutive à la pandémie de Covid19, par rapport à la moyenne des trois exercices précédents.

Tableau n° 33 : Projection 2020-2022 de la capacité d’autofinancement (M€)

	2019	2020	2021	2022
Produits de gestion	956,17	934,05	931,39	940,62
Charges de gestion	835,41	833,89	832,52	831,28
Excédent brut d’exploitation	120,76	100,17	98,87	109,34
CAF brute	108,13	86,53	85,47	96,47
CAF nette	63,86	42,46	36,67	44,49

Source : chambre régionale des comptes

Au titre de son budget supplémentaire des 30 et 31 juillet 2020, la CTM a voté un emprunt de 160 M€, en plus des 70 M€ votés au BP, ce qui portera à 850 M€ le capital restant dû (CRD) au 31 décembre 2020. Une telle projection d’emprunt améliorera la capacité à financer les investissements mais dégradera la capacité de désendettement de la collectivité (9,8 ans, 10 ans constituant un niveau d’alerte).

3.4.2 Les conséquences financières de la crise sanitaire sur la prospective budgétaire de la CTM ne sont pas encore mesurables

3.4.2.1 *Une crise économique dont la gravité ne peut pas encore être mesurée*

Au moment de la production du présent rapport, les incertitudes qui pèsent sur la croissance mondiale, européenne, française et martiniquaise conduisent à prendre avec précaution les éléments chiffrés qui suivent.

Les chiffres du recul de l’activité qui a suivi le premier confinement (mars à mai 2020) ont beaucoup varié : - 27 % (CEROM, 7 mai 2020), - 30 % (IEDOM, 14 mai 2020) - 20 % (INSEE Flash n° 137, juin 2020). Ces chiffres sont construits selon une modélisation de l’INSEE modulée par l’indicateur de confiance des affaires (ICA) de l’IEDOM. Aucune estimation n’a suivi le deuxième confinement (octobre-novembre 2020).

La reprise de l’activité consécutive à la levée des deux confinements n’est pas moins délicate à mesurer. Les statistiques officielles ont souvent six mois de décalage sur les événements et les publications les plus récentes ne prennent pas encore en compte les effets de la crise.

Quelques indicateurs relatifs au premier semestre de 2020 sont néanmoins disponibles :

- la consommation finale des ménages a diminué de 8 % au cours du premier confinement (- 215 M€) et la sortie du confinement ne s’est pas traduite par un rattrapage, ce même montant se retrouvant dans les comptes à vue et spéciaux des ménages, fin juin 2020 (source : IEDOM) ;
- le nombre de demandeurs d’emploi de catégorie A a augmenté de 9 % au second trimestre 2020 (+3 540 personnes) et s’est établi à 42 240 (+4,3 % en un an) ;

- la consommation d’électricité a reculé de 7,66 % au cours des neuf semaines du premier confinement par rapport à la même période de 2019 et de - 0,16 % au cours des 12 semaines (du 11 mai au 2 août) qui ont suivi le déconfinement (source : EDF) ;
- l’immatriculation de véhicules neufs a baissé de 24 % de janvier à août par rapport à la même période de 2019 (source : IEDOM) ;
- la fréquentation de l’aéroport Aimé-Césaire a chuté de 48,60 % au premier semestre 2020.

La mesure de l’impact de l’épidémie sur l’activité marchande est sujette à caution en raison de l’importance du secteur informel qui peut être estimé, par différence entre le revenu disponible et le revenu déclaré, à 14,4 % du « PIB » martiniquais, au moins et en nombre d’emplois. La part du secteur informel dans la chute ou, au contraire, le maintien de l’activité, comme dans la reprise qui l’a suivie, est impossible à établir.

Dans ce contexte, la dépense publique reste déterminante :

- l’effet des mesures de l’Etat venant au soutien de l’économie devrait être significatif mais n’est pas encore mesurable sur le « PIB » 2020 de la Martinique ;
- les décisions de la CTM prises de mars à juillet 2020 (voir ci-dessous) représentent 2 % du PIB martiniquais de 2019 ; un second plan de relance était en préparation par la collectivité en fin d’année.

De manière générale, au-delà de l’action des pouvoirs publics en réaction à la crise, la récession économique aura été atténuée par l’importance du secteur public et des transferts sociaux dans l’économie locale. Ainsi, ces facteurs ont joué comme stabilisateurs, limitant la diminution de la consommation des ménages :

- les retraites représentent 22 % des revenus des ménages et les prestations sociales et indemnités de chômage 15 %, soit 3 360 M€ au total (2019) ;
- s’agissant des agents publics, la masse des traitements et indemnités, indifférents au niveau d’activité, a représenté 3 088 M€ en 2019 ;
- ensemble, ces revenus représentent 71 % du « PIB » martiniquais⁴ en 2019 contre un peu moins de 39 % en moyenne nationale.

3.4.2.2 Une action rapide et déterminée de la CTM mais dont la mise en œuvre démarre seulement

Par délibérations du 9 avril 2020, la CTM a décidé de compléter le dispositif de l’État par la création d’aides et de prêts aux entreprises (voir annexe n° 4), pour un total de près de 50 M€.

Le budget supplémentaire du 30 et du 31 juillet 2020 programme 208,9 M€ d’investissements supplémentaires en dépenses réelles (+82,6 % par rapport au BP pour 2020), dont 148,5 M€ au titre du plan de relance. Il autorise 56,3 M€ de dépenses

⁴ Le PIB correspond au total des revenus perçus sur le territoire quelle qu’en soit l’origine, définition plus compréhensible, pour un territoire où la production endogène est modeste et où la majorité des revenus est d’origine publique, que ce qu’évoque l’expression « *produit intérieur brut* ».

supplémentaires en fonctionnement, dont 42,9 M€ de dépenses au titre de la lutte contre les conséquences de la Covid-19, couvertes par 54,6 M€ de recettes réelles supplémentaires.

Au total, le besoin de financement supplémentaire s’élève à 176 M€, dont, hors plan de relance, 69,7 M€ directement au titre de la Covid-19, comme il suit :

Tableau n° 34 : Effets de la COVID-19 sur le budget de la CTM - Estimation au 31 juillet 2020 (M€)

Dépenses		Recettes	
Investissement			
Aides et prêts aux entreprises	42,00	Cofinancement État-FEDER Covid	24,90
Relance de la commande publique	106,47		
Total investissement	148,47	Total investissement	24,90
Fonctionnement			
Appel à projets FSE	0,90	Octroi de mer régional	- 1,09
Aide aux ménages chèques vacances	1,00	Taxe sur les tabacs	- 1,14
Subvention au LTA	0,77	Droits de mutation à titre onéreux	- 2,57
Moyens généraux (matériel, nettoyage)	1,60	Taxe sur les carburants	- 4,32
RSA	27,19	Autres taxes	- 0,61
Chantiers d’insertion, IAE, ESS	5,00		
Formation et reconversion publics impactés	5,00		
Santé et action sociale	1,40		
Total fonctionnement	42,86		- 9,73
Total général	191,33		15,17

Nota : estimation par la CTM au 31 juillet 2020, ne sont retenues que les variations en relation avec la Covid-19

Source : délibérations du 9 avril 2020 et budget supplémentaire du 30 juillet 2020, CTM

Représentant plus de 2 % du PIB de la Martinique, ce budget supplémentaire était une réponse proportionnée à l’effet récessif attendu, évalué à 2 % à l’été à la fois par l’INSEE et par l’IEDOM. Le deuxième confinement n’a pas encore été pris en compte dans les estimations du PIB par ces instituts. La CTM envisage un accroissement des dépenses au titre de son plan de relance pour contrer les effets du deuxième confinement.

Ces 208,9 M€ d’investissement supplémentaires ont cependant été décidés à un moment tardif dans l’année, ce qui engendrera un report massif en restes à réaliser sur l’année 2021.

La CTM a estimé les pertes de recettes fiscales à 9,7 M€. Or, la loi de finances rectificative du 30 juillet 2020 établit un principe de compensation des recettes fiscales directes et des recettes fiscales économiques des collectivités sur la base de la moyenne des recettes des trois dernières années. À la date de production du présent rapport, les notifications de l’État n’étaient pas encore parvenues à la collectivité. Il n’était donc pas possible, à cette date, de prévoir l’atterrissage budgétaire de la CTM au 31 décembre 2020.

3.4.2.3 La gestion de prêts du plan de relance de la CTM par une association quasi-transparente

Dans le cadre du plan de relance de la CTM, une délibération d’avril 2020 confie, par marché public, la gestion des prêts à taux zéro à une structure privée. La délibération ne détermine pas de critères d’attribution et renvoie la définition des actions financées par la CTM à un projet de convention non joint à la délibération.

Cette structure privée est présidée par une personnalité cooptée par les membres de l’association en tant que « *personnalité qualifiée* », par ailleurs conseiller exécutif de la CTM. Le vice-président et le secrétaire de l’association sont aussi des élus de l’assemblée de Martinique. La CTM dispose ainsi de trois des six membres du bureau.

En dehors de l’adhésion annuelle des adhérents (500 € par organisme, à l’exception des associations qui cotisent pour 25 €, les personnes physiques étant dispensées de cotisation), les ressources de l’association proviennent exclusivement de subventions de fonctionnement de la CTM.

Tableau n° 35 : Part des subventions de la CTM dans le budget de l’association (€)

Année	Budget de l’association	Subvention de la CTM	Part de la subvention dans le budget
2016	442 000	442 000	100 %
2017	442 000	442 000	100 %
2018	442 000	353 600	80 %
2019	805 400	805 400	100 %
2020	805 000	483 000	60 %

Source : association

Les locaux sont mis à disposition par la CTM, cette mise à disposition étant valorisée à 75 000 € par an, mais ce soutien supplémentaire, en nature, ne figurent pas au compte administratif de la CTM. En outre, deux agents de la CTM sont mis à disposition de la structure mais leur traitement chargé n’a pas été remboursé avant 2019. L’annexe au bilan financier de 2018 de l’association rend compte de l’attente de subventions (628 654 € pour les exercices 2016 à 2018).

La proportion d’élus de la CTM au bureau et la proportion des ressources de l’association justifient pour la CTM la qualification de contrat « in house », que la jurisprudence admet entre deux personnes morales distinctes mais dont l’une peut être regardée comme le prolongement administratif de l’autre, en termes de contrôle par la personne publique sur le cocontractant et de part de commande de la première dans l’activité du second.

La dotation relative aux prêts Covid-19 s’élève à 5 M€, dont 3,27 M€ au titre des mesures nouvelles du plan d’urgence et 1,73 M€ au titre de sommes disponibles provenant de précédents fonds de garantie de la CTM (fonds de garantie court terme de la région Martinique et fonds de garantie post-crise 2009 de la région Martinique).

C’est l’association, et non la CTM, qui a conclu une convention avec chaque entreprise bénéficiaire.

Par ailleurs, les fonds confiés par la CTM à cette association n’apparaissent pas au compte administratif de la CTM comme un engagement hors bilan (état annexe B8.4). Cette

annexe ne retrace pas, non plus, les prêts consentis dans le passé par la région aux entreprises *via* cette association.

La convention de gestion relative à la mise en œuvre du prêt Covid-19 qui est une convention de mandat, a été signée le 11 juin 2020 avec l’association.

L’association n’a pas de statut bancaire. Les prêts accordés ne relèvent pas de ses fonds propres mais d’une dotation de la CTM qu’elle gère, donc, par mandat.

Une partie du fonds Covid-19 est allouée en fonds propres des entreprises, ce qui ne correspond pas aux termes de la délibération de la CTM.

L’encours de prêt accordé par l’association s’élevait à 10 870 332 € de prêts au 31 décembre 2019. Sur cet encours, l’association en a inscrit 5 058 189 €, soit 46,53 %, en provisions pour dépréciation.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Suites données aux recommandations précédentes de la chambre ..	68
Annexe n° 2 : Dette de la CTM	71
Annexe n° 3 : Octroi de mer	72
Annexe n° 4 : Coût pour la CTM du dispositif d’aides aux entreprises dans le cadre de la crise de la COVID-19 (€)	76
Annexe n° 5 : Glossaire des sigles	77

Annexe n° 1 : Suites données aux recommandations précédentes de la chambreTableau n° 1 : Suites données aux recommandations issues du rapport n° 1191 du 27 octobre 2011 de la CRC sur les comptes et la gestion du département de la Martinique

Intitulé	Recommandation	Suites données
1. La fiabilité des comptes		
Tenue des amortissements	Éditer l’inventaire, rapprocher l’actif de l’inventaire	Non mise en œuvre
	Généraliser les dotations aux amortissements des biens corporels	Partiellement mise en œuvre
Provisions et engagements hors bilan	Provisionner les risques	Partiellement mise en œuvre
	Inscrire la totalité des engagements hors bilan en annexe au compte administratif	Mise en œuvre
Comptes 471 et 472	Régulariser les écritures des comptes de tiers	Mise en œuvre
2. Les budgets annexes		
Centre culturel	Regrouper les structures culturelles	Mise en œuvre
Laboratoire départemental d’analyse	Supprimer les subventions	Mise en œuvre
L’UGPISE	Créer une DSP de l’irrigation afin d’optimiser les recouvrements et diminuer la participation du conseil général	Non mise en œuvre
3. Le suivi des organismes extérieurs		
Le BSOE	Formaliser une stratégie sur le suivi et l’audit des organismes extérieurs	Mise en œuvre
COSDEM	Clarifier le fonctionnement du comité des œuvres sociales (COSDEM)	Sans objet
SAEM Le Galion (production sucrière)	Régulariser la situation juridique et financière de la SAEM.	Non mise en œuvre
SEMAM	Régulariser les relations contractuelles du conseil général avec la SEMAM	Mise en œuvre
4. La gestion des ressources humaines		
Assistants familiaux	Améliorer la coordination entre les services, notamment en charge de l’enfance	Mise en œuvre
	Mettre en place une gestion informatisée du suivi des assistants familiaux	Mise en œuvre

5. La commande publique		
Cellule achat	Renforcer le profil acheteur et les moyens techniques de la cellule achat	Mise en œuvre
Transport scolaire	Analyser les causes de la baisse de fréquentation pour tenter d’inverser la tendance	Mise en œuvre
	Respecter le code des marchés publics, tant au niveau des procédures de passation des contrats qu’au niveau de leur exécution.	Mise en œuvre*
	Procéder à la mise en place d’un contrôle effectif des acteurs du transport scolaire	Mis en œuvre
	Régulariser la gestion financière des transports scolaires	Mis en œuvre

* *Tous les contrats ont été remis à plat et renouvelés ; ils n’ont pas été contrôlés dans le cadre du présent rapport.*

Source : *Rapport définitif de 2011 de la chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion du département de la Martinique, et réponses de la CTM*

Tableau n° 2 : Suites données aux recommandations issues du rapport n° 1047 du 3 octobre 2013 de la CRC sur les comptes et la gestion de la région Martinique

Intitulé	Recommandation	Suites données
1. La fiabilité des comptes		
Immobilisations	Mettre en place et tenir l’inventaire et l’état de l’actif	Partiellement mis en œuvre
	Procéder aux écritures des comptes 23 au compte 21 des opérations qui le justifient	Mise en œuvre
Amortissements	Mettre en œuvre l’amortissement des biens et des subventions versées	Très partiellement mise en œuvre
	Mettre à jour la délibération sur les amortissements et le règlement financier	Mise en œuvre
	Amortir correctement les subventions reçues	Non mise en œuvre
Provisions et sûretés	Déclarer en temps utile les créances auprès des mandataires judiciaires	Pas de réponse
Stocks	Assurer la traçabilité des biens de la collectivité	Sans objet
Redevables	Mettre en place une autorisation générale de poursuite pour le comptable de la collectivité Prévoir de nouveaux modèles de conventions	Mise en œuvre
Procédures d’achat	Mettre en place des procédures formalisées de réception des fournitures et matériels, afin notamment de permettre un contrôle et de pallier les difficultés en cas d’absence d’un agent	Partiellement mise en œuvre
Rattachement des charges	Procéder au rattachement des charges	Partiellement mise en œuvre
Suivi des opérations d’investissement	Généraliser le suivi des opérations d’investissement à l’aide de fiches d’opérations	Pas de réponse
2. L’audit et le contrôle interne		
	Construire un service d’audit conformément aux méthodologies et standards internationaux	Pas de réponse
3. La gestion des ressources humaines		
Tableau de l’effectif	Supprimer les postes ouverts non pourvus au tableau de l’effectif	Non mise en œuvre
GPEEC	Mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et de l’effectif en vue de la création de la CTM	Non mise en œuvre
4. La politique touristique		
Gouvernance de la politique touristique	Mettre en place une convention d’objectifs avec le CMT	Non mise en œuvre
Le secteur hôtelier	Mettre en place les outils financiers permettant aux entreprises du secteur de renforcer leurs fonds propres	Mise en œuvre
	Conditionner les subventions à des critères de formation des dirigeants et de responsabilité sociale des entreprises	Non mise en œuvre
La croisière	Réaliser des études d’impact écologique et économique avant la mise en place d’investissements lourds	Non mise en œuvre

Source : Rapport définitif de 2013 de la chambre régionale des comptes sur les comptes et la gestion de la région Martinique, et réponses de la CTM

Annexe n° 2 : Dette de la CTM

Tableau n° 3 : Évolution de la dette de 2015 à 2019 (€)

	Dépt 2015	Région 2015	Consolidé 2015	2016	2017	2018	2019	Evol. 2019/2015
Encours au 1^{er} janvier	284 231 042	236 258 156	520 489 198	484 760 168	559 934 192	566 599 749	673 893 396	29 %
Annuité en capital	26 519 998	9 042 432	35 562 430	134 780 591	33 334 443	36 503 408	44 267 542	24 %
Intégration de dettes	0	- 103 116 600	- 103 116 600	0	0	83 797 056	0	-100 %
Nouveaux emprunts	40 000 000	62 950 000	102 950 000	209 954 615	40 000 000	60 000 000	40 000 000	-61 %
Encours au 31 décembre	297 711 045	187 049 123	484 760 168	559 934 192	566 599 749	673 893 396	669 625 855	38 %
Emprunts refinancés				97 954 615				NP

Source : comptes de gestion

Annexe n° 3 : Octroi de mer

Exception en principe transitoire à l’interdiction des droits de douane au sein de l’Union européenne et abandon de recette de l’Etat sur la TVA au bénéfice des collectivités ultramarines, l’octroi de mer fait l’objet d’une autorisation expresse – et toujours provisoire – du Conseil de l’Union européenne régulièrement renouvelée, la décision actuelle arrivant à expiration le 31 décembre 2020.

L’Union européenne a ainsi autorisé des différences de tarifs douaniers entre produits locaux et produits importés, sur trois listes limitatives de produits A, B et C, sous plafond d’une différence tarifaire de 10, 20 et 30 points de pourcentage, respectivement.

Autorisées en 2004, les trois listes de biens, spécifiques à chaque DROM, ont été réexaminées et resserrées par la décision n° 940/2014/UE du Conseil du 17 décembre 2014, en vigueur.

À l’issue de l’examen à mi-parcours du régime 2014-2020, la décision (UE) n° 2019/664 du Conseil du 15 avril 2019 a modifié les listes A, B et C, réservant une suite favorable à la demande de la CTM de faire bénéficier un certain nombre de produits locaux de réductions tarifaires par rapport aux mêmes produits importés.

Ces modifications consistaient à inscrire de nouveaux produits sur les listes et d’en faire progresser d’autres à la liste de niveau supérieur.

Au total, cependant, plus de 90 % des produits du code douanier ne donnent pas lieu à production locale et ne sont pas pris en compte par l’autorisation européenne. Ces produits sont importés et la région est libre d’en fixer le taux d’octroi de mer dans la limite d’un taux légal maximal de 60 % et, pour les produits alcooliques et les tabacs manufacturés, d’un taux maximal de 90 %.

Parallèlement, il existe un dispositif d’exonération sur les importations, ajouté par la loi nationale qui transpose les obligations européennes (loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004, modifiée par la loi n° 2015-732 du 29 juin 2015). Ce régime purement national d’exonération en matière d’importation est applicable :

- à l’importation de biens qui sont déjà admis en franchise de droits (accises) et taxes (TVA), ainsi qu’à l’importation de productions locales dans le cadre du « marché unique antillais » (MUA) ;
- à l’importation de tout bien sur délibération de la région (de la CTM depuis 2016), par secteur d’activité économique (s’agissant des entreprises) et par position tarifaire ;
- aux biens destinés à l’avitaillement des avions et navires et aux carburants destinés à un usage professionnel, sur délibération de la région puis de la CTM.

L’assiette de l’octroi de mer est constituée de la valeur hors taxes des biens importés ou livrés par les personnes qui y sont assujetties. Les services ne sont pas taxés, ce qui a engendré des conflits d’interprétation sur la qualification juridique de certaines activités, telles que la restauration rapide : plusieurs jurisprudences ont distingué, dans l’activité de restauration, celle qui réalise des opérations de production (les restaurants, les boulangeries-pâtisseries) et celle qui se contente de réchauffer (les points chauds) ou d’ajuster des ingrédients sans les cuisiner (restauration rapide), qui relève des services non assujettis.

L’assiette de l’OM à l’importation est la valeur en douane (coût du bien, assurance et fret - CAF). Pour ce qui est des livraisons de biens produits localement, l’assiette est le prix hors TVA et hors accises (les accises sont des taxes fondées non sur une valeur monétaire mais sur une quantité matérielle). À l’inverse, l’OM n’est théoriquement pas compris dans la base d’imposition de la TVA. Cependant, une fois l’octroi de mer payé par l’importateur, cette taxe est incorporée au prix de revient et le consommateur final paye la TVA sur le tout. Toute personne qui importe un bien en provenance de France ou de l’Union européenne s’acquitte de l’octroi de mer à partir d’une valeur déclarée de 205 € (dès le premier euro pour la vente par correspondance).

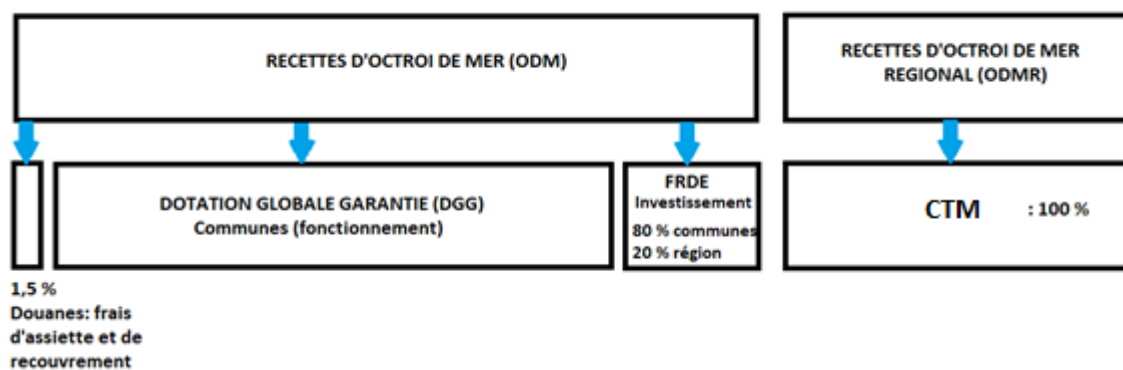
Sont assujetties à l’OMI les entreprises dont le chiffre d’affaires afférant à une activité de production atteint le seuil de 300 000 €. Sont considérées comme des activités de production les opérations de fabrication, de transformation ou de rénovation de biens meubles corporels, ainsi que les opérations agricoles et extractives.

L’octroi de mer est exigible au moment de l’importation ou de la livraison du bien. Il est liquidé :

- sur la déclaration en douane pour les opérations d’importation ;
- pour les livraisons, au vu de déclarations trimestrielles souscrites par les entreprises assujetties.

L’octroi de mer (ODM) désigne en réalité deux taxes réparties en trois parts : l’octroi de mer régional (OMR) qui est une ressource de la région, l’octroi de mer (ODMC) qui est une ressource des communes subdivisé en deux parts : une dotation globale garantie (DGG) et un solde qui constitue le fonds régional pour le développement et l’emploi (FRDE) lui-même réparti entre les communes (qui en perçoivent 80 %) et la région - la CTM depuis 2016 - (qui en perçoit 20 %).

Schéma n° 1 : Répartition des recettes de l’octroi de mer



Nota : l’octroi de mer prélevé comprend un prélèvement pour frais d’assiette et de recouvrement qui était de 2,5 % jusqu’à 2016 et qui est de 1,5 % depuis la loi n° 2017-256 du 28 février 2017.

Source : chambre régionale des comptes

C’est la région (aujourd’hui, la CTM) qui, par ses délibérations, décide à la fois du tarif douanier des biens locaux et importés et des exonérations accordées aux entreprises :

- les opérations soumises à l’OM sont les importations de biens mis à la consommation (octroi de mer externe - OME) et les livraisons à titre onéreux de biens produits sur place (octroi de mer interne - OMI) ; la CTM vote ainsi quatre taux pour chaque produit : octroi de mer (communal) interne (OMI), octroi de mer régional interne (OMRI), octroi de mer (communal) externe (OME), octroi de mer régional externe (OMRE) ;
- les exonérations donnent lieu à trois types de délibérations : l’une sur les exonérations d’octroi de mer par secteur d’activité, la seconde sur les exonérations destinées à l’avitaillement des navires et avions, la troisième sur les carburants destinés à un usage professionnel souvent couplée à des exonérations de taxe sur les carburants.

L’octroi de mer régional a la même assiette et les mêmes exonérations légales que l’octroi de mer des communes. Le taux de l’OMR ne peut excéder 2,5 %.

En comparaison des autres régions ultramarines, c’est en Guadeloupe et en Martinique que l’octroi de mer est le plus élevé par habitant et qu’il progresse le plus.

Tableau n° 4 : Comparaison des recettes fiscales d’octroi de mer des régions et collectivités territoriales uniques d’outre-mer (montants €)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation 2018/2014	Par habitant 2018
Guadeloupe	72 919 247	72 313 100	74 460 883	76 124 461	82 738 318	+ 13,47 %	212
Guyane	35 756 317	32 713 667	60 231 800	49 445 780	NC		176 (2017)
Martinique	67 059 529	63 116 500	75 190 361	71 976 387	75 129 474	+ 12,03 %	202
La Réunion	93 823 716	94 766 739	95 060 274	97 994 317	101 605 983	+ 8,29 %	118

Source : comptes de gestion 2014 à 2018 des quatre régions et collectivités uniques

L’analyse des taux d’octroi de mer confirme la stabilité de la taxation depuis 2014, ainsi que celle du différentiel entre octroi de mer interne sur la production locale et octroi de mer externe sur les importations.

Tableau n° 5 : Évolution du taux moyen pondéré de l’octroi de mer interne et externe (2014-2017)

	2014	2016	2017	Evol. 2017/2014
Octroi de mer interne	2,20 %	2,25 %	2,30 %	0,1 point
dont produits de liste	2,23 %	2,25 %	NP	
Octroi de mer externe	11,2 %	11,3 %	11,2 %	0,0 point
dont produits de liste	16,67 %	16,61 %	NP	

NB : lorsque les rapports annuels fournissent des données contradictoires, la plus récente a été retenue

Source : rapports annuels de la CTM sur l’octroi de mer

Considérant l’ancienneté des données du dernier rapport de la CTM, l’analyse du tarif de 2020 a permis d’actualiser les données, non pondérées, de l’octroi de mer en Martinique :

Tableau n° 6 : Taux moyens d’octroi de mer en 2020 (en %)

	OME	OMER	OMI	OMIR	Différentiel
Liste A	7,58	2,49	0,46	1,87	7,74 points
Liste B	14,41	2,50	0,00	1,81	15,10 points
Liste C	24,21	2,50	0,28	2,43	23,99 points
Hors listes	8,48	2,48	8,48	2,48	0,00 point
Taux moyen	9,84	2,48	6,50	2,35	3,48 points

Source : tarif 2020 de l’octroi de mer, CTM

Le taux moyen de l’octroi de mer régional est de 2,42 % (taux plafond autorisé de 2,50 %). Le différentiel autorisé sur produits de liste s’élève à 7,74 points de pourcentage s’agissant des 661 références de la liste A (à l’échelle douanière NC8) plafonnée à 10 %, de 15,1 points pour les 1 201 de la liste B plafonnés à 20 % et de 23,99 % pour les 409 de la liste C plafonnés à 30 %.

Annexe n° 4 : Coût pour la CTM du dispositif d’aides aux entreprises dans le cadre de la crise de la COVID-19 (€)

Tableau n° 7 : Aides aux entreprises (M€)

	Délibération	Dispositif	Budget voté	Nombre d’entreprises bénéficiaires
Subvention complémentaire au fonds national de solidarité de l’État	20-77-1	Plafond d’aide de 5 000 € Instruction par la CTM Versement par la DRFIP	2 021 000	NC
Prêt rebond	20-78-1	Prêts de 10 000 à 300 000 € à taux zéro sans garantie PME et TPE (hors EI) Remboursement sur 7 ans avec différé de 24 mois Convention avec Bpifrance	2 000 000 À abonder selon consommation Chapitre 906	NC
Prêt Territorial COVID-19 à taux zéro sans garantie	20-77-3	De 1 500 à 60 000 € Gestion par une association	5 000 000 Chapitre 906	125 entreprises visées 33 entreprises au 6 août
Aide aux entreprises affectées par l’épidémie		Arrêt total d’activité : de 1 000 à 10 000 Ralentissement d’activité : De 1 000 à 5 000	20 000 000 Chapitre 906	NC
Appel à projet COVID-19	20-77-4	Innovation numérique (4 projets)	900 000 Chapitre 935	NC
Agriculteurs	20-108-2	Aide forfaitaire 2 000	NC	5 552 (INSEE 2016)
Pêcheurs	20-108-2	Aide forfaitaire 2 000	NC	

Source : délibération n° 20-77-2 du 9 avril 2020

Annexe n° 5 : Glossaire des sigles

- AE : autorisation d’engagement
- AFD : Agence française de développement
- AP : autorisation de programme
- APA : aide personnalisée pour l’autonomie
- BFR : besoin en fonds de roulement
- CAF : capacité d’autofinancement
- CET : compte épargne-temps
- CGCT : code général des collectivités territoriales
- CP : crédits de paiement
- CRD : capital restant dû
- CTM : collectivité territoriale de Martinique
- CVAE : cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises
- DGA : directeur général adjoint
- DGD : décompte général et définitif
- DGDDI : direction générale des douanes et droits indirects
- DGFIP : direction générale des finances publiques
- DGG : dotation globale garantie
- DGF : dotation globale de fonctionnement
- DGS : directeur général des services
- DM : décision (budgétaire) modificative
- DRF : dépenses réelles de fonctionnement
- DRFiP : direction régionale des finances publiques
- DROM : départements-régions d’outre-mer
- DTA : diagnostic technique amiante
- EPCI : établissement public de coopération intercommunale
- FCTVA : fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
- FDR : fonds de roulement
- FEDER : fonds européen de développement régional
- FRDE : fonds régional pour le développement et l’emploi
- HATVP : haute autorité de transparence de la vie publique
- IFER : impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux
- IMA : association Initiative Martinique Active
- IRA : indemnité de rachat anticipé
- LDA : laboratoire départemental d’analyse
- ODM : octroi de mer (communal)

- ODRM : octroi de mer régional
- PIB : produit intérieur brut
- RBF : règlement budgétaire et financier
- RGEC : règlement général d’exemptions par catégorie
- ROB : rapport d’orientations budgétaires
- RRF : recettes réelles de fonctionnement
- RSA : revenu de solidarité active
- SDIS : service départemental d’incendie et de secours
- SEM : société d’économie mixte
- SH4 : système harmonisé européen
- SIRENE : système national d’identification et du répertoire des entreprises et de leurs établissements,
- SMTCSP : syndicat mixte du TCSP
- SRDEII : schéma régional de développement économique d’innovation et d’internationalisation
- TCSP : transport en commun en site propre
- TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
- TFUE : traité sur le fonctionnement de l’Union européenne
- TPN : taux (effectif moyen) de protection nominale
- TVA : taxe sur la valeur ajoutée
- TSC : taxe de consommation sur les carburants



Chambre régionale des comptes de la Martinique

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D - CS 18111
97181 LES ABYMES CEDEX

adresse mél. : *antillesguyane@crtc.ccomptes.fr*

www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane