



COMMUNE DE POINTE-A-PITRE
(population 2020 : 16 048 habitants)

Compte administratif de 2020

Article L. 1612-14, alinéa 1,
du code général des collectivités territoriales

AVIS N° 2021-0094

SAISINES N° 21.0054 -971-L. 1612-14, alinéa 1

SEANCE DU 4 NOVEMBRE 2021

LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA GUADELOUPE

- VU, le code général des collectivités territoriales ;
- VU, le code des juridictions financières ;
- VU, l'arrêté n° SG/SCI du préfet de Guadeloupe en date du 1^{er} septembre 2020 portant délégation de signature à M. Sébastien CAUWEL, secrétaire général de la préfecture de la Guadeloupe, publié au recueil des actes administratifs n° 971-2020 du 2 septembre 2020 ;
- VU, l'avis n° 2016-0207 du 6 décembre 2016 rendu par la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe sur le compte administratif de 2015 de la commune de Pointe-à-Pitre ;
- VU, l'avis n° 2020-0076 rendu le 28 octobre 2020 par la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe sur le compte administratif de 2019 et sur le budget primitif de 2020 de la commune de Pointe-à-Pitre ;
- VU l'arrêté préfectoral n° 971-2020-12-02-005 du 2 décembre 2020 relatif au règlement du budget primitif de 2020 de la commune de Pointe-à-Pitre ;
- VU, la lettre en date du 25 août 2020, enregistrée au greffe de la chambre le 25 août 2021, par laquelle le préfet de la Guadeloupe a saisi la chambre du compte administratif de 2020 de la commune de Pointe-à-Pitre ;
- VU, la lettre en date du 8 septembre 2021, par laquelle le président de la chambre régionale des comptes a invité le maire de la commune à présenter ses observations ;
- VU, les réponses et documents communiqués par l'ordonnateur ;

VU, les réponses et documents communiqués par le comptable public ;

VU, l'ensemble des pièces du dossier ;

Après avoir entendu Mme Sabah-Nora FAOUZI, premier conseiller, en son rapport ;

Etant considéré ce qui suit,

Le préfet de la Guadeloupe a saisi la chambre régionale des comptes sur le compte administratif de 2020 de la commune de Pointe-à-Pitre, voté le 12 juillet 2021, pour qu'elle puisse vérifier la conformité du résultat constaté en 2020 avec la trajectoire financière proposée dans le cadre du plan de retour à l'équilibre budgétaire dont le terme était fixé par la chambre au 31 décembre 2020.

I. LA SAISINE

La saisine est signée par M. Sébastien CAUWEL, secrétaire général de la préfecture de Guadeloupe, qui a signé « *pour le préfet* » sur le fondement de l'arrêté de délégation de signature susvisé, et qui a ainsi qualité pour saisir la chambre.

Par un avis n° 2016-0207 du 6 décembre 2016, le budget de la commune de Pointe-à-Pitre fait l'objet d'un plan de redressement pluriannuel dont le terme a été fixé par la chambre au 31 décembre 2020.

Aux termes de l'article L. 1612-14, alinéa 1, du code général des collectivités territoriales (CGCT) « *lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 p. 100 des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 p. 100 dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine* ».

Lors de sa séance du 12 juillet 2021, le conseil municipal a adopté le compte administratif de 2020 avec un résultat global de clôture déficitaire de 38 367 928,27 €, déterminé comme il suit :

Tableau n° 1 : Compte administratif de 2020 voté le 12 juillet 2020

	Réalisé	Rattachements	Total	Restes à réaliser	Total
Section de fonctionnement					
Recettes	41 532 682,59	0,00	41 532 682,59	0,00	41 532 682,59
Dépenses	44 746 041,90	324 156,31	45 070 198,21	11 725 193,03	56 795 391,24
Résultat de l'exercice	-3 213 359,31	-324 156,31	-3 537 515,62	-11 725 193,03	-15 262 708,65
Résultat n-1	-16 267 637,79		-16 267 637,79		-16 267 637,79
Résultat cumulé	-19 480 997,10	-324 156,31	-19 805 153,41	-11 725 193,03	-31 530 346,44

Section d'investissement					
Recettes	4 223 343,33		4 223 343,33	0,00	4 223 343,33
Dépenses	4 112 433,72		4 112 433,72	1 236 494,88	5 348 928,60
Résultat de l'exercice	110 909,61		110 909,61	-1 236 494,88	-1 125 585,27
Résultat n-1	-5 711 996,56		-5 711 996,56		-5 711 996,56
Résultat cumulé	-5 601 086,95		-5 601 086,95	-1 236 494,88	-6 837 581,83
Résultat global de clôture	-25 082 084,05	-324 156,31	-25 406 240,36	-12 961 687,91	-38 367 928,27

Source : compte administratif de 2020

Tel que voté, le déficit global de clôture du compte administratif de 2020 représente 92 % des recettes réelles de fonctionnement.

Ainsi, la saisine par le préfet de la Guadeloupe du compte administratif de 2020 sur le fondement de l'article L. 1612- 14, alinéa 1, du CGCT de la commune de Pointe-à-Pitre, est recevable.

II. LE DEFICIT REEL

II. A. Concordance des résultats comptables

Les résultats de clôture comptable de l'exercice 2019, reportés au compte administratif de 2020 du budget principal et au compte de gestion de 2020, hors restes à réaliser, sont concordants.

Des dysfonctionnements comptables et informatiques n'ayant pas permis à la commune d'établir le compte administratif de 2020 de son budget annexe « *Maison de quartier de Bergevin* », celui-ci n'est exceptionnellement pas examiné dans le cadre du présent avis ni inclus dans le compte administratif agrégé.

Toutefois, le compte de gestion du comptable comporte une ligne de résultats relative à un budget annexe du « *Syndicat voirie rocade* » dissous le 15 janvier 1991.

Or, la délibération du conseil municipal ne se prononce pas sur les résultats excédentaires du budget annexe « *Syndicat voirie de la rocade* », soit un excédent de 267,69 € en section de fonctionnement et de 69 504,97 € en section d'investissement.

Ainsi, le résultat global de clôture agrégé du compte administratif (incluant ce résultat excédentaire du « *Syndicat voirie de la rocade* ») voté est un déficit de 38 298 155,61 €.

II. B. Restes à réaliser de la section de fonctionnement

Les restes à réaliser correspondent, selon la définition de l'article R. 2311-11 du CGCT :

- en dépenses de fonctionnement, à l'ensemble des dépenses engagées non mandatées pour lesquelles le service n'a pas été réalisé au 31 décembre de l'exercice et, en dépenses d'investissement, à l'ensemble des dépenses engagées et non mandatées au 31 décembre de l'exercice ;
- en recettes, à celles juridiquement certaines qui n'ont pas donné lieu à l'émission d'un titre de recettes avant le 31 décembre de l'exercice.

II. B. 1. En recettes

Le compte administratif voté ne comporte aucune recette de fonctionnement rattachée ou restant à réaliser au 31 décembre 2020.

Selon l'instruction comptable M14, les opérations qui ne peuvent pas être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment où elles doivent être enregistrées ou qui exigent une information complémentaire ou des formalités particulières, sont inscrites provisoirement au compte 47 « *Comptes transitoires ou d'attente* ».

En application du principe de sincérité budgétaire, les recettes encaissées avant émission de titres ainsi que les dépenses payées sans mandatement préalable doivent être comptabilisées au compte administratif de l'exercice en cours.

Pour les encaissements de recettes avant émission des titres, les sommes versées par des tiers sont à imputer temporairement au crédit du compte 471 « *Recettes à classer ou à régulariser* » et il doit être procédé à leur apurement dans les meilleurs délais par une inscription au compte d'imputation définitive.

L'état de développement des soldes, actualisé au 1^{er} septembre 2021, enregistre aux comptes 4718 « *Autres recettes à régulariser* » et 47138 « *Autres* » les recettes suivantes, encaissées au titre de l'exercice 2020.

Tableau n° 2 : Recettes de 2020 encaissées avant émission de titres de recettes (en euros)

Date de l'écriture	Libellé	Montant	Chapitre d'imputation
22/06/2017	CETOL Rudy Notaire/prix de vente de la commune de PAP SEMSAMAR	48 950,00	77
24/09/2019	CETOL Rudy Notaire/prix de vente de la commune de PAP SEMSAMAR	75 850,00	77
09/11/2020	Taxe sur les carburants octobre 2020	82 770,27	73
04/11/2020	Retour de fonds	137 774,00	77
19/11/2020	Réserve régionale d'octroi de mer	500 000,00	73
18/01/2021	Octroi de mer décembre 2020	627 629,51	73
18/01/2021	Taxe spéciale sur les carburants décembre 2020	142 612,89	73
08/07/2021	CAP Excellence – reversement TEOM 2020	537 157,50	73
12/07/2021	Solde exercice 2020 part réserve 4% octroi de mer	250 000	73
	Total	2 402 744,17	

Source : état de développement des soldes du compte 471 actualisé au 1^{er} septembre 2021

Ces recettes constituent des restes à réaliser qu'il convient de ventiler entre les comptes mentionnés, soit 2 140 170,17 € au chapitre 73 « *Impôts et taxes* » et 262 547 €, au chapitre 77 « *Produits exceptionnels* ».

Par ailleurs, en septembre 2020, la commune a reçu des avis de dégrèvement de la taxe foncière pour la période de 2014 à 2020, d'un total de 201 861 €. Il est précisé que le montant dégrèvé sera automatiquement remboursé si le débiteur est à jour de ses paiements. Par mesure de prudence, compte tenu de l'incertitude qui subsiste sur la situation réelle de la ville en ce qui concerne ses dettes de taxes foncières, ces recettes ne sont pas retenues dans les restes à réaliser.

II. B. 2. En dépenses

La commune a inscrit 11 725 193,03 € de dépenses de fonctionnement restant à réaliser dont 10 157 159,49 € d'arriérés de taxes foncières sur la période 2011 à 2019 et 1 200 000 € de charges de personnel portant sur des rémunérations, des prestations familiales et des cotisations sociales.

Le montant des dettes fiscales s'établit comme au tableau ci-après.

Tableau n° 3 : Dette fiscale de la ville de Pointe-à-Pitre au 31 décembre 2020

Année d'origine	Taxes foncières	Taxes d'habitation	Total
2011	225 715,00		225 715,00
2012	1 834 936,50		1 834 936,50
2013	1 234 992,31		1 234 992,31
2014	336 534,00		336 534,00
2015	0,00		0,00
2016	516 982,00	95 686,00	612 668,00
2017	1 734 836,68		1 734 836,68
2018	2 010 947,00		2 010 947,00
2019	2 166 530,00		2 166 530,00
Total	10 061 473,49	95 686,00	10 157 159,49

Source : direction régionale des finances publiques

Le maintien en restes à réaliser de ces dettes fiscales, dont certaines très anciennes, grèvent lourdement le chapitre 011 « Charges à caractère général », ce qui risque de complexifier le plafonnement des dépenses de ce chapitre dans le cadre d'un plan de redressement, d'autant plus que la collectivité fait valoir la prescription de certains titres de recettes, voire des mandatements déjà effectués, sans toutefois apporter d'élément probant.

Il sera possible, les années suivantes, de couvrir ce montant de 10 157 159,49 € par une provision, compte tenu de l'incertitude qui pèse sur leur caractère de dette certaine.

Il ressort de la liste des dépenses non mandatées au titre du contrat de partenariat public-privé (PPP) pour l'éclairage public que, sur la période 2018-2020, 365 102,50 € de loyers de maintenance doivent être inscrits en reste à réaliser, au compte 611 « Contrats de prestations de service avec les entreprises ».

Par ailleurs, les frais financiers rattachés à ce même contrat et se rapportant à la période 2019-2020, de 641 596,32 €, constituent de même des restes à réaliser du compte 6618 « Intérêts des autres dettes ».

Au compte de gestion de 2020 figure, en solde débiteur du compte 47218 « Autres dépenses », des sommes payées sans mandatement préalable pour un montant de 805 814,15 €. Ce montant agrège diverses dépenses.

Ainsi, la commune a prévu en dépenses restant à réaliser le remboursement de la subvention FEDER de 586 543,36 €, déjà intervenu directement par prélèvement sur le

compte au Trésor de la collectivité le 14 mars 2017. La collectivité doit émettre le mandat de régularisation correspondant avant la clôture de l'exercice 2021.

La commune a rattaché 123 255,97 € pour l'émission des mandats de régularisation des débits d'office des factures d'électricité.

La chambre propose ainsi de n'imputer que le reliquat de 96 014,82 € au chapitre 67 « *Charges exceptionnelles* », dans l'attente de leur imputation au compte définitif par la commune.

Ainsi, seul ce montant de 96 014,82 € doit être ajouté aux restes à réaliser.

Ces dépenses qui n'ont pas été enregistrées dans la comptabilité de l'ordonnateur faussent le résultat de fonctionnement de l'exercice 2020.

II. C. Restes à réaliser de la section d'investissement

La commune a mis en place la gestion budgétaire pluriannuelle en autorisations de programme et crédits de paiement comme le prévoit l'article L. 2311-3-1 du CGCT : « *les autorisations de programme sont définies comme la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées pour le financement des investissements. Elles demeurent valables sans limitation de durée et jusqu'à ce qu'il soit procédé à leur annulation. Elles peuvent être révisées.* » Ainsi, le compte administratif de 2020 ne comporte aucun report de restes à réaliser au titre des opérations d'équipement.

II. C. 1. En recettes

L'état de développement des soldes de l'exercice 2021 enregistre 547 849,64 € au compte 4718 « *Autres recettes à régulariser* », perçus le 2 février 2021 au titre du fonds régional de développement (FRDE) de 2020. Il convient d'inscrire cette recette en reste à réaliser au chapitre 10 « *Fonds divers et réserves* ».

II. C. 2. En dépenses

La somme de 302 953,17 € figure en solde débiteur du compte 47211 « *Remboursement d'annuités d'emprunt* » au 31 décembre 2020. Cependant, l'ordonnateur a produit la copie du mandat n° 1496 du 28 juin 2016, au profit du Crédit Agricole Mutuel (CAM), pour un montant de 112 056 €, ainsi que la copie du mandat n° 1372 émis le 30 octobre 2017, pour un montant de 190 897,17 €, au profit de l'Agence française de développement (AFD). Ces montants qui n'apparaissent d'ailleurs plus à l'état de développement des soldes actualisé au 1^{er} septembre 2021, ne constituent pas des dépenses restant à réaliser au 31 décembre 2020.

La liste des dépenses non mandatées au titre du contrat de partenariat public-privé (PPP) comporte des sommes dues au titre des investissements, sur la période 2017-2020, pour un montant de 1 615 015,19 €. Ce montant doit être inscrite en reste à réaliser au compte 235 « *Part investissement PPP* ».

Il ressort de la liste des créances de la SEMSAMAR, produite par la ville de Pointe-à-Pitre, que 299 045,31 € restent dus à cette société au titre de diverses opérations d'aménagement et de constructions réalisées de 2017 à 2020. Il convient d'ajouter cette

dépense en reste à réaliser à la clôture de l'exercice 2020, au chapitre 23 « Immobilisations en cours ».

II. D. Niveau du déficit

L'ensemble des corrections apportées par la chambre modifient les résultats du compte administratif de 2020 de la commune de Pointe-à-Pitre comme il suit :

Tableau n° 4 : Compte administratif de 2020 corrigé par la chambre (en euros)

Sections	Réalisé, y compris rattachements	Restes à réaliser	Total	Corrections sur RAR (CRC)	RAR totaux corrigés	Total
Section de fonctionnement						
Recettes	41 532 682,59	0,00	41 532 682,59	2 402 744,17	2 402 744,17	43 935 426,76
Dépenses	45 070 198,21	11 725 193,03	56 795 391,24	1 102 713,64	12 827 906,67	57 898 104,88
Résultat de l'exercice	-3 537 515,62	-11 725 193,03	-15 262 708,65	1 300 030,53	-10 425 162,50	-13 962 678,12
résultat n-1	-16 267 637,79		-16 267 637,79			-16 267 637,79
Résultat cumulé	-19 805 153,41	-11 725 193,03	-31 530 346,44	1 300 030,53	-10 425 162,50	-30 230 315,91
Section d'investissement						
Recettes	4 223 343,33	0,00	4 223 343,33	547 849,64	547 849,64	4 771 192,97
Dépenses	4 112 433,72	1 236 494,88	5 348 928,60	1 914 060,50	3 150 555,38	7 262 989,10
Résultat de l'exercice	110 909,61	-1 236 494,88	-1 125 585,27	-1 366 210,86	-2 602 705,74	-2 491 796,13
Résultat n-1	-5 711 996,56		-5 711 996,56			-5 711 996,56
Résultat cumulé	-5 601 086,95	-1 236 494,88	-6 837 581,83	-1 366 210,86	-2 602 705,74	-8 203 792,69
Résultat global de clôture	-25 406 240,36	-12 961 687,91	-38 367 928,27	-66 180,33	-13 027 868,24	-38 434 108,60

Sources : compte administratif de 2020, compte de gestion de 2020 votés, chambre régionale des comptes

Ainsi, le déficit réel du budget principal de 2020 corrigé s'élève 38 434 108,60 €. Compte tenu du résultat excédentaire de 69 772,66 € du budget annexe « Syndicat de voirie de la Rocade », le déficit consolidé s'élève à 38 364 335,94 €. Ce déficit représente 87,32 % des recettes réelles de fonctionnement.

III. LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE ET L'ORIGINE DU DEFICIT

III. A. Section de fonctionnement

Le déficit de la section de fonctionnement du compte administratif de 2020 s'élève à 30 230 315,91 € dont 16 267 637,79 € au titre des exercices antérieurs. Le déficit de la section de fonctionnement résulte davantage de dépenses de fonctionnement trop élevées que d'insuffisance de recettes. En 2020, les produits de gestion de la commune se sont élevés à 40,6 M€ et les charges de gestion à 38,0 M€. En 2020, les produits réels de fonctionnement représentaient 2 587 € par habitant alors que la moyenne nationale, pour une commune de même strate démographique, était de 1 280 €. Les charges réelles de fonctionnement ont atteint, quant à elle, 2 460 € par habitant contre 1 086 €, en moyenne, pour une commune métropolitaine de même strate (niveau de population).

III. A. 1. En dépenses

Le chapitre 011 « *Charges à caractère général* » supporte depuis plusieurs années des dépenses lourdes dues, principalement, aux contrats de prestations de services conclus par la ville à des conditions très défavorables, qu'il s'agisse du contrat de partenariat public-privé de l'éclairage public, de la convention de gérance du patrimoine immobilier ou du contrat de délégation de service public relatif au stationnement. En outre, de nombreux contentieux sont venus grever ce poste de dépense. En 2020, les charges à caractère général ont diminué de 16 % en raison de la crise sanitaire mais elles représentaient encore 448 € par habitant en 2019. Or, la moyenne pour les communes de même strate était de 272 €.

En 2020, le chapitre 012 « *Charges de personnel* » a atteint 25 M€. Sur la période de 2015-2020, elles n'ont pas subi d'évolution importante. En dépit d'une baisse de 4,3 % en 2020, le niveau de ces charges demeure élevé puisque qu'elles représentaient encore 1 564 € par habitant (1 619 € en 2019), soit près de 2,5 fois la moyenne nationale (657 €).

Les recrutements opérés depuis plusieurs années ont conduit à un effectif largement excessif (541 agents en 2020) avec une prédominance d'agents d'exécution (90 %). Sauf à ce que la commune s'assure de la présence effective au travail des agents (les traitements et salaires ne sont pas dus en l'absence de service fait), le statut de titulaires (98 %) ne lui laisse aucune de marge de manœuvre, excepté le non renouvellement des départs à la retraite, la pyramide des âges révélant, facteur favorable sur ce plan, un personnel municipal âgé (50 % de l'effectif à plus de 55 ans). En 2020, 13 agents ont fait valoir leurs droits à la retraite. La commune a recruté deux collaborateurs de cabinet et un agent par voie de mutation. Ces recrutements ont représenté 97 800 € de charge salariale en 2020.

Le paiement d'heures supplémentaires dont la réalisation est incertaine et dont la nécessité n'est pas assurée, vue l'absence d'application de la durée annuelle légale du temps de travail (1 607 heures), constitue une source potentielle d'économie. En 2020, la commune déclare avoir payé 90 026 € d'heures supplémentaires. Leur montant atteignait 246 629 € en 2017. Cependant, cette diminution pourrait en partie s'expliquer par la crise sanitaire, les agents étant moins présents en dehors des heures normales de travail.

Par ailleurs, les dysfonctionnements dans l'organisation des ressources humaines ont entraîné le paiement de service non fait. Selon les données enregistrées manuellement par la collectivité, en 2019, la durée moyenne de service non fait atteignait 13 jours/agent et affectait particulièrement le service de l'environnement et de la propreté urbaine. En 2020, tous services confondus, les absences injustifiées ont atteint 506 jours.agents, dont 234 sur la période du 1^{er} janvier au 31 août. En 2021, sur la même période, le nombre de jours d'absences injustifiées est de 155, soit une amélioration significative.

En raison de la non-rétroactivité de la convention signée le 6 février 2020 avec le centre de gestion départemental et du retard pris par le comité médical départemental dans le traitement de ses dossiers, la commune est contrainte de maintenir irrégulièrement l'intégralité de leur rémunération à des agents en congé de maladie ordinaire au-delà de 90 jours. Fin juillet 2021, sur 33 agents concernés, 24 dossiers étaient encore en attente d'avis du comité. A la date du présent avis, le coût de cette charge est estimé à 367 000 €. Ainsi, nombre d'agents potentiellement inaptes physiquement continuent d'être comptés dans l'effectif de la commune et leur rémunération de grever la masse salariale, sans service rendu.

Au chapitre 65 « *Autres charges de gestion courante* » qui enregistre les contributions obligatoires (SDIS, syndicat de la piscine), les subventions aux organismes satellites (caisse des écoles et CCAS), les indemnités versées aux élus et les subventions aux associations, les dépenses se révèlent de même sensiblement supérieures à de la moyenne nationale. En 2020, les autres charges de gestion courante représentaient 14,7 % des dépenses courantes, contre 11,2 % pour la moyenne nationale de la strate statistique.

Les subventions de fonctionnement versées représentaient 262 € par habitant alors que la moyenne nationale se situe à 89 €. Cet écart s'explique par le niveau élevé des subventions versées à la caisse des écoles, en déficit structurel depuis de nombreuses années (plus de 3,5 M€ de subvention annuelle, 4 M€ prévus en 2021).

Par ailleurs, en 2020, le budget communal prévoyait le versement de subventions élevées (813 000 €) aux associations, à la Maison du citoyen ainsi qu'au Centre des métiers d'art, deux structures relevant, soit, d'une procédure de tarification, soit d'une détermination du coût réel des prestations et auprès desquelles des agents de la collectivité sont mis à disposition sans que le remboursement des rémunérations versées par la commune ne soit exigé par cette dernière (près de 500 000 € en 2020).

En ce qui concerne les autres dépenses de fonctionnement, si les intérêts d'emprunts sont restés relativement stables, le chapitre 66 « *Charges financières* » a enregistré les frais financiers importants du contrat de partenariat public-privé (1,5 M€ en 2020).

La commune de Pointe-à-Pitre connaît une situation de trésorerie qui ne permet pas au comptable public de payer dans les délais légaux les mandats émis. Les dettes à l'égard des fournisseurs ont engendré des intérêts moratoires (chapitre 67 « *Charges exceptionnelles* »). En effet, le délai maximal de paiement par une collectivité territoriale est de 30 jours. Les intérêts moratoires fondés sur ces retards constituent une dépense obligatoire (d'ordre public, même si le créancier n'en sollicite pas le paiement) qui aggrave le déficit. Au regard du montant des mandats en instance au 31 décembre 2020, le retard moyen, calculé à partir de la date d'émission des mandats (ce qui occulte le délai entre la réception de la facture et l'ordonnancement), est de 630 jours. Le montant des intérêts moratoires susceptibles d'être acquittés par la commune est estimé à 3,2 M€.

Par ailleurs, confrontée à de nombreux contentieux judiciaires, la ville de Pointe-à-Pitre est contrainte de constituer chaque année des dotations aux provisions au chapitre 68, dont 3 530 000 M€ en 2020 pour un litige avec la Société générale de banques aux Antilles (SGBA), né de l'exécution du contrat de partenariat public-privé, ainsi que 460 428 € pour un litige avec l'école privée Saint-Joseph de Cluny portant sur des arriérés du forfait communal par élève.

III. A. 2. En recettes

Les ressources fiscales de la commune représentent 63 % des recettes de fonctionnement et 1 800 € par habitant, soit un montant deux fois supérieur au ratio moyen national.

Les taux des impôts directs locaux de la ville de Pointe-à-Pitre sont restés inchangés de 2013 à 2020. Le produit de la taxe d'habitation demeure relativement faible.

Le produit de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFB) a augmenté de près de 8 % en 2020 en raison de la fin de l'abattement dont bénéficiait plusieurs locaux situés dans

les quartiers prioritaires en 2018 et 2019. En 2020, la TFB représente 568 € par habitant contre 319 € pour la moyenne nationale de la strate.

S'agissant du foncier non bâti, les taux communaux se situent 20 points en deçà de la moyenne départementale mais les bases sont plutôt faibles (environ 300 000 €) et laissent peu de marge de manœuvre à la commune.

Le montant de la fiscalité reversée par la communauté d'agglomération Cap Excellence, déjà très erratique sur la période 2015-2020, diminue fortement depuis 2020 (-21 %) en raison de la baisse du taux de la taxe des ordures ménagères (TEOM) qui est passée de 23,82 % en 2020 à 13,37 % en 2021. Cette baisse fait suite à la décision du tribunal administratif de la Guadeloupe en date du 16 juillet 2020, constatant le caractère disproportionné du taux appliqué par la communauté d'agglomération par rapport au montant nécessaire pour couvrir le coût du service. La baisse de la fiscalité reversée devrait se poursuivre au-delà de 2021 puisque l'EPCI ne versera plus la TEOM aux collectivités membres qui n'assurent pas le service qu'elle a pour fonction de financer. La correction représente de l'ordre de 2,8 M€ de recette en moins.

Les ressources d'exploitation qui comptabilisent les revenus locatifs des immeubles gérés par la SIG, les redevances de stationnement et les recettes d'occupation du domaine public communal sont insuffisantes. En effet, les loyers des logements sociaux sont faibles (entre 83 € et 484 € en 2019) et le taux de recouvrement des baux commerciaux inférieur à 20 %. En outre, la ville met gratuitement à disposition d'associations de nombreux équipements sportifs, écoles et autres locaux sans même répartir le coût des consommations de fluides.

Ainsi, jusqu'en 2020, la commune s'est privée de recettes potentielles non négligeables.

En ce qui concerne les ressources institutionnelles, si les dotations et participations ont augmenté de 17 % en 2020 mais ont baissé de 29,7 % par rapport à 2017, la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée à la commune en 2020 atteint 448 € par habitant, soit un niveau très supérieur à la moyenne des communes du département (233 €).

Il résulte de tout ce qui précède que la ville de Pointe-à-Pitre s'est maintenue dans une impasse budgétaire constituée par des charges de gestion trop élevées et des produits de gestion en constante diminution. Or, la baisse de la fiscalité reversée en 2021, suivie de celle des revenus des immeubles en 2022 en raison de la fin de la convention de gestion avec la SIG, amenuisera les ressources de fonctionnement de la commune et rendra encore plus impérieuse la diminution de ses dépenses.

III. B. Section d'investissement

Au compte administratif de 2020, l'insuffisance de financement des investissements s'élève à 8 203 792,69 € dont 5 711 996,56 € au titre des exercices antérieurs.

Ce déficit résulte de plusieurs facteurs :

- une capacité d'autofinancement brute (CAF) insuffisante : sur la période de 2015 à 2018, la CAF brute (excédent des ressources de fonctionnement) a été négative et n'a pas permis de financer le remboursement du capital de la dette qui est passé de 1 M€ en 2017 à 2,5 M€ en 2018 ; bien que positive depuis 2019, la CAF

dégagée en 2020, soit 2 037 700 €, ne suffit toujours pas pour le remboursement de la dette d'emprunt qui s'élève à 2 648 961 € ;

- des recettes d'investissement (hors emprunt) qui ne couvrent pas les dépenses d'équipement ; la recette perçue au titre du fonds de compensation de la TVA suit la baisse des dépenses d'équipement ; plusieurs subventions attendues au titre de la dotation du développement urbain (DDU) et de la politique de la ville (DPV) n'ont fait l'objet d'aucun appel de fonds, faute pour la commune d'avoir été en mesure de produire les justificatifs des dépenses effectuées ; dans son avis sur le compte administratif de 2018, la chambre avait indiqué qu'au 1^{er} novembre 2019, les subventions attribuées à la commune mais non encaissées au titre de la DDU et de la DPV s'élevaient à 1 286 090,50 € ; à la date du présent avis, la commune n'avait toujours pas perçu le solde de la DPV de 2014 ;
- un pilotage financier insuffisant de son programme de rénovation urbaine (PRU) : la chambre a signalé dans ses précédents avis l'absence de tenue de comptabilité par la commune depuis l'origine du programme, rendant ainsi difficile la comptabilisation précise des dépenses restant à engager au titre du PRU ; plusieurs opérations n'ayant pas démarré ou n'ayant pas respecté les dates limite de dépôt de la demande d'acompte, la commune a été contrainte de rembourser des subventions à l'ANRU.

Il résulte de tout ce qui précède que, de 2017 à 2019, la collectivité, à défaut de pouvoir recourir à l'emprunt, a dû puiser dans son fonds de roulement pour financer ses dépenses d'équipement, faisant couvrir son déficit par ses dettes courantes, avec les retards de paiement constatés. A la fin de 2020, le fonds de roulement était de - 17,4 M€.

Dans son avis n° 2016-0207 du 6 décembre 2016 rendu sur le compte administratif de 2015 de la commune de Pointe-à-Pitre, la chambre avait proposé des mesures de rétablissement de l'équilibre dans un plan à engager en 2017 jusqu'au 31 décembre 2020. Le résultat global escompté par la chambre à la clôture de cet exercice était un excédent de 5 044 411 €.

Or, le déficit du compte administratif de 2020 s'élève 38,4 M€ dont -30,2 M€ en section de fonctionnement.

A compter de l'avis rendu le 6 novembre 2016 sur le compte administratif de 2015, par lequel la chambre préconisait des mesures de redressement à mettre en œuvre par la commune dès 2017, les résultats des comptes administratifs ont évolué comme indiqué dans le tableau ci-après.

Tableau n° 5 : Evolution du déficit des comptes administratifs de 2015 à 2020

Sections	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Fonctionnement	-14 250 622	-16 045 535	-25 027 883	-31 859 279	-26 319 541	-30 230 316
Investissement	-7 843 326	-39 960 262	-33 282 435	-40 261 385	-49 596 760	-8 203 793
Résultat global	-22 093 949	-56 005 797	-58 310 317	-72 120 664	-75 916 301	-38 434 109
Trajectoire de redressement (CRC)			-21 182 172	-16 042 733	-6 467 887	+5 044 411

Source : avis budgétaires rendus par la chambre régionale des comptes

De 2017 à 2020, les résultats réels se révèlent très éloignés de la trajectoire fixée par la chambre. L'apparente amélioration du résultat global en 2020 résulte d'une approche

différente du programme d'investissement, qui en étale désormais les dépenses sur les années suivantes.

Par ailleurs, le nouveau programme de rénovation urbaine (NPRU) est transféré à la communauté d'agglomération Cap Excellence. Toutes opérations confondues, les investissements restant à financer, au-delà de 2024, s'élèvent encore à plus de 43 M€.

En ce qui concerne la section de fonctionnement, de 2015 à 2020, les produits courants (comptes 70 à 77) et les charges courantes (comptes 60 à 67) de la commune ont évolué comme il suit :

Tableau n° 6 : Evolution des produits et charges courantes de fonctionnement (en euros)

Exercices	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Produits courants de fonctionnements						
Ressources fiscales	31 868 913	29 507 635	24 184 646	25 207 766	29 863 510	26 442 054
Ressources d'exploitation	769 400	687 446	3 487 659	3 815 016	6 578 915	5 589 026
Ressources institutionnelles	9 304 944	8 465 376	12 328 546	10 543 470	7 393 885	8 662 262
Produits financiers			5 309	782	361	0
Produits exceptionnels			308 146	278 118	192 658	827 004
Total recettes courantes	41 943 257	38 660 457	40 314 306	39 845 151	44 029 328	41 520 347
Charges courantes de fonctionnement						
Charges à caractère général	7 779 285	8 450 742	12 889 908	6 743 607	8 599 515	7 189 725
Charges de personnel	27 689 636	27 578 260	26 684 349	27 017 593	26 226 112	25 091 206
Subventions de fonctionnement	4 978 020	4 555 941	4 452 066	4 724 571	4 749 733	4 202 589
Autres charges de gestion	2 969 175	1 590 618	1 729 554	1 824 555	1 493 629	1 540 276
Ch. d'intérêt et pertes de change	1 132 184	847 219	1 028 821	822 120	2 701 638	1 055 399
Total charges courantes	44 548 300	43 022 781	46 784 698	41 132 445	43 770 627	39 079 195
Résultat courant	-2 605 043	-4 362 324	-6 470 392	-1 287 294	258 701	2 441 152

Source : comptes de gestion de 2015 à 2020

Sur la période considérée, les mesures correctives en dépenses prises par la commune se révèlent timides tandis que les recettes n'ont pas progressé.

De 2015 à 2017, la dégradation des résultats courants est continue. Les charges à caractère général atteignent leur niveau le plus haut en 2017, puis en 2019. La baisse constatée en 2020 est due à la crise sanitaire et aux interruptions de services des agents communaux qui ont paralysé le fonctionnement des services (sans qu'il s'agisse de « grève », en l'absence des formes requises et des conséquences en termes de rémunération). La diminution des dépenses de personnel résulte des départs à la retraite.

L'évolution des ressources est erratique. En 2019, l'augmentation des recettes s'explique par le report de la fiscalité reversée au titre de 2018 et par les recettes issues du mandat de gérance des immeubles signé cette année-là.

IV. LES MESURES NÉCESSAIRES AU RETOUR A L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Selon les dispositions du premier alinéa de l'article L. 1612-14 du CGCT, il appartient à la chambre de proposer à la commune les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire. Selon l'article R. 1612-28 de ce même code, ces propositions ne peuvent porter que sur des mesures dont la réalisation relève de la responsabilité de la collectivité elle-même.

La marge de manœuvre fiscale de la commune est limitée : le taux du foncier bâti est supérieur à la moyenne départementale et une augmentation du produit du foncier non bâti rapporterait peu, compte tenu de la faiblesse des bases.

La ville de Pointe-à-Pitre est supposée signer un COROM (contrat de redressement en outre-mer) par lequel l'Etat prévoit d'aider la ville, sur le moyen terme, par un appui technique humain et financier en échange d'engagements lui permettant de recouvrer une situation financière plus saine. Selon ce contrat, la commune devrait percevoir 840 000 € et une subvention exceptionnelle de 294 000 € pour lui permettre de réduire le montant de ses dettes envers les fournisseurs qui s'élevait à 15 M€ à la fin de 2020.

Ces subventions exceptionnelles et inévitablement ponctuelles restent toutefois sans commune mesure avec les dettes envers les fournisseurs que la commune a contractés et avec le niveau du déficit à combler.

En 2020, les charges à caractère général représentaient 18,4 % des charges courantes de fonctionnement, les charges de personnel 64,2 % et les autres charges de gestion près de 11 %. La seule mesure permettant d'assurer un retour de la commune à l'équilibre budgétaire est la réduction de ses dépenses de personnel, très majoritaires et excessives. Or, ces dépenses sont, en l'état du droit et de la pratique managériale, particulièrement rigides et résistantes à la baisse.

En 2020, le salaire net moyen d'un agent de Pointe-à-Pitre était de 2 122 €. Selon les données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), publiées le 15 juillet 2021, en 2019, le salaire net moyen dans la fonction publique communale était de 1 887 € par mois, en équivalent-temps plein. La commune devra centrer ses efforts sur la réduction de l'effectif.

De 2021 à 2031, 283 agents, atteints par la limite d'âge, devraient faire valoir leurs droits à la retraite. La diminution annuelle des charges qui en résultera est estimée comme il suit :

Tableau n° 7 : Incidence financière annuelle des départs à la retraite sur les charges de personnel (montants en euros)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Total
Nombre d'agents	20	19	13	30	27	22	131
Réduction de masse salariale	618 904	396 115	216 169	646 745	510 968	465 670	1 623 383

	2027	2028	2029	2030	2031		Total
Nombre d'agents	38	24	29	23	38		152
Réduction de masse salariale	1 008 183	498 982	695 769	548 537	791 138		3 542 609
Nombre total d'agents devant faire valoir leurs droits à la retraite au terme de la période (2031)							283
Réduction correspondante de la masse salariale au terme de la période (2031)							5 165 992

Sources : données communiquées par la commune

Sauf à augmenter davantage la pression fiscale sur ses habitants, le non remplacement systématique des départs à la retraite et l'arrêt de tous nouveaux recrutements, une fois la commune dotée des compétences indispensables, constitue le premier levier à privilégier pour dégager des marges de manœuvre budgétaire.

Cependant, compte tenu du déficit de fonctionnement de la commune (30 M€ fin 2020), la réduction de la masse salariale résultant des départs en limite d'âge ne suffira pas. Pour stopper l'accumulation des déficits engendrés par les défaillances de gestion commises sur de nombreuses années, la commune doit envisager la baisse d'autres coûts tel que celui des indemnités des élus, de la sur-rémunération ou du régime indemnitaire. Les dépenses relatives au RIFSEEP (régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'expérience professionnelle) s'élèvent à 1 350 000 € par an. Cette indemnité, qui n'est pas obligatoire, a vocation à se substituer aux autres primes de même nature. Or, la commune continue à verser en sus certaines indemnités telles que l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS), l'indemnité d'administration et de technicité (IAT), la prime de service et de rendement ou l'indemnité spécifique de service.

Il résulte de ce qui précède que seules des lignes directrices générales, et non des plafonds annuels par chapitre de dépense, peuvent être préconisées pour réduire le déficit de la section de fonctionnement. Leur objectif est de permettre à la commune de retrouver progressivement des marges de manœuvre financières et budgétaires.

IV. A. Section de fonctionnement

IV. A. 1. Diminution des charges

La forte diminution des charges de fonctionnement que la situation exige ne pourra être obtenue que par l'utilisation des moyens suivants :

- le non remplacement systématique des agents partant à la retraite ;
- la suppression des avantages indus aux agents communaux, en particulier les heures supplémentaires par la mise en œuvre du temps de travail réglementaire et son contrôle par l'installation d'une pointeuse ;
- l'alignement des rémunérations et la suppression de leurs primes à la suite de la décharge des encadrants ;
- le remboursement des rémunérations indues, notamment en cas d'indisponibilité physique de l'agent sur une longue durée ;
- le renforcement de la politique de santé au travail pour faire aboutir les dossiers d'inaptitude en cours ;

- le recensement minutieux des agents déclarés grévistes, le non-paiement des jours de grève et la retenue effective sur les salaires des agents concernés ;
- la réduction drastique des charges à caractère général afin de les rapprocher de la moyenne par habitant des communes de même strate (272 €) ;
- la diminution des subventions de fonctionnement notamment par la municipalisation de la caisse des écoles ;
- la diminution des charges financières grâce à la fin du contrat de partenariat public-privé ;
- la mise en œuvre d'une gestion rigoureuse de la trésorerie afin de réduire le montant des restes à payer et par voie de conséquence les charges d'intérêts moratoires, ainsi que les décisions de justice résultant de contentieux ;
- l'acquisition d'un système informatique adapté à la gestion des finances d'une collectivité, pour accroître la dématérialisation des échanges et faciliter le télétravail dans un contexte de pandémie ;

IV. A. 2. Accroissement des ressources

Même si les marges sont plus étroites sur ce plan, la situation exige qu'aucune mesure concernant les recettes ne soit négligée :

- le remboursement des rémunérations des agents mis à disposition d'autres structures ;
- l'émission des titres de recettes en temps utile et l'autorisation donnée au comptable pour exercer la poursuite des débiteurs ;
- l'optimisation des recettes issues de l'occupation du domaine public (stationnement, droits de place, écoles, structures culturelles et sportives). Le niveau du chapitre 70 « *Produits des services des domaines et ventes diverses* » devra atteindre un montant minimum de 650 000 € dès 2022 ;
- le recouvrement des baux commerciaux (80 % d'impayés aujourd'hui) ;
- le suivi des bases fiscales, en s'assurant en particulier auprès de la direction régionale des finances publiques que les constructions nouvelles, rénovées ou agrandies y sont intégrées ;
- l'augmentation des taux de la taxe sur les propriétés non bâties afin d'obtenir un produit par habitant plus proche de la strate nationale.

IV. B. **Section d'investissement**

IV. B. 1. La limitation du besoin de financement

La commune a adopté un plan pluriannuel d'investissement (PPI). De 2021 à 2023, ce plan prévoit un besoin de financement de 8 M€, calculé comme il suit :

Tableau n° 8 : Evolution du besoin de financement (BF) du PPI de 2021 à 2023

	2021	2022	2023	Total
Recettes	3 558 822,62	2 221 998,29	206 000,00	5 986 820,91
Dépenses	6 139 297,00	5 665 890,62	2 199 000,00	14 004 187,62
Besoin de financement	-2 580 474,38	-3 443 892,33	-1 993 000,00	-8 017 366,71

Source : commune

Le besoin de financement n'est soutenable que si le budget de la commune engendre chaque année une capacité d'autofinancement nette positive. Or, le capital de la dette est élevé et ne permet pas à la collectivité de dégager dans l'immédiat une CAF nette positive.

La collectivité est contrainte de limiter le besoin de financement annuel aux opérations relevant de la sécurité et de l'urgence et à celles intégralement subventionnées, jusqu'au retour à l'équilibre budgétaire ou jusqu'à ce que la commune ait recouvré une capacité d'autofinancement brute représentant au moins 15 % de ses produits de gestion.

IV. B. 2. La concrétisation des cessions d'actif

La concrétisation des projets de cessions d'actif envisagées par la ville de Pointe-à-Pitre pourrait améliorer sensiblement la situation de la section d'investissement du budget. En effet, d'une part, la ville a lancé un appel à projets pour la vente d'une partie de son patrimoine immobilier et l'aménagement de certains quartiers (Cité Bergevin, Cité Mortenol, Résidence Georges Roux, Résidence Louisy Mathieu et l'immeuble des fonctionnaires). Le produit de la vente des 1 821 logements gérés par la SIG est estimé à 20 M€.

D'autre part, la commune prévoit la vente de terrains sur la période de 2021 à 2023. La recette serait de l'ordre de 1 100 000 €.

Au préalable, la commune devra procéder à une évaluation de ce patrimoine par le service des domaines.

Par ailleurs, la ville de Pointe-à-Pitre a confié à l'établissement public foncier (EPF) l'acquisition pour le compte de la commune de 15 parcelles de terrains destinées à la construction de logements et de commerces. La commune n'est pas en mesure de supporter cette dépense. Elle doit abandonner ces projets et céder ses terrains à des opérateurs.

La poursuite de la procédure prévue par l'article L. 1612-14 du CGCT permettra à la chambre de s'assurer, chaque année, de la mise en œuvre des mesures de redressement détaillées ci-dessus et de la trajectoire financière suivie.

L'ensemble des corrections et des propositions ont fait l'objet, au cours de l'instruction, de la contradiction prévue par les normes professionnelles des juridictions financières (art. VI-17).

PAR CES MOTIFS,

- 1) **DECLARE** recevable la saisine du préfet de la Guadeloupe ;

- 2) **CONSTATE** qu'après vérification de la sincérité des restes à réaliser, le résultat global de clôture du compte administratif de 2020 de la commune de Pointe-à-Pitre est un déficit de 38 434 108,60 € pour le budget principal et un excédent de 69 772,66 € pour le budget annexe « *Syndicat de la Rocade* », soit un déficit agrégé de 38 364 335,94 €, représentant 87,3 % des recettes de fonctionnement, hors budget annexe « *Maison de quartier de Bergevin* » qui n'a pas pu être examiné ;
- 3) **PROPOSE** à la commune de Pointe-à-Pitre les mesures de redressement ci-dessus présentées ;
- 4) **DEMANDE** à la commune de Pointe-à-Pitre de voter le compte administratif de 2021 avant le budget primitif de 2022 ;
- 5) **DEMANDE** au préfet de la Guadeloupe de lui transmettre le budget primitif de 2021 de la commune de Pointe-à-Pitre conformément aux dispositions de l'article L. 1612-14, 2° alinéa, du code général des collectivités territoriales ;
- 6) **RAPPELLE** qu'en application de l'article L. 1612-19 du code général des collectivités territoriales, « *les assemblées délibérantes sont tenues informées dès leur plus proche réunion des avis formulés par la chambre régionale des comptes et des arrêtés pris par le représentant de l'Etat* » ;
- 7) **DEMANDE** en conséquence à la collectivité de faire connaître à la chambre la date de cette réunion et de l'accomplissement de cette obligation ;
- 8) **DIT** que le présent avis sera notifié au préfet de la Guadeloupe, au maire de Pointe-à-Pitre et au directeur régional des finances publiques ;

Délibéré par la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe le 4 novembre 2021.

Présents :

- M. Yves COLCOMBET, président de chambre, président de séance,
- M. Patrick PLANTARD, président de section,
- Mme Anne-Maude DUBOST, premier conseiller,
- Mme Louise AREND, conseillère,
- Mme Sabah-Nora FAOUZI, premier conseiller, rapporteur,

Le président de séance,

La greffière de séance

Yves COLCOMBET

Martine AZARES