



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE SAINT-FRANCOIS

Département de la
Guadeloupe

Exercices 2018 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 31 octobre 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RECOMMANDATIONS.....	4
INTRODUCTION.....	6
1 LA GESTION DE L' AERODROME DE SAINT-FRANÇOIS	8
1.1 Une gestion très défailante.....	8
1.1.1 Une prise en gestion communale faute de partenaires intéressés	8
1.1.2 La mise en place tardive d'une régie à autonomie financière.....	9
1.1.3 Un budget insincère et irrégulièrement adopté	10
1.1.4 Des négligences graves dans la surveillance et la gestion de l'aérodrome	12
1.2 Une occupation anarchique du domaine public aéroportuaire.....	14
1.2.1 Le cadre réglementaire applicable	14
1.2.2 Une occupation du domaine public aéroportuaire irrégulière.....	15
1.2.3 Une gestion irrégulière des recettes financièrement pénalisante pour la commune	19
1.3 Des exigences en termes de sûreté qui ne sont pas respectées, ce qui fait courir des risques graves aux utilisateurs et occupants de l'aéroport	21
1.3.1 L'absence de désignation officielle de référent et de contact sûreté.....	22
1.3.2 L'absence de manuel d'aérodrome	22
1.3.3 Un contrôle inexistant des clôtures et accès	22
1.3.4 Les prescriptions en termes d'éclairage des aires de stationnement et de hangars ne sont pas respectées.....	23
1.3.5 L'entretien non contrôlé des espaces enherbées	23
1.3.6 Une sécurité incendie qui n'est pas assurée.....	24
2 LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES SARGASSES	26
2.1 La commune ne respecte pas les prescriptions opérationnelles de collecte du plan sargasses.....	27
2.2 L'incapacité de la commune à mener à bien son plan de gestion.....	28
2.2.1 Des achats d'engins coûteux que les services communaux n'utilisent pas.....	30
2.2.2 La commune ne suit pas les prescriptions du plan sargasses et fait courir des risques sanitaires aux populations et de pollution des sols	32
2.3 La gestion irrégulière, peu contrôlée et très onéreuse des prestations des entreprises	33
2.3.1 Un recours aux entreprises en dehors des règles de la commande publique	33
2.3.2 Des prestations d'entreprises aux coûts parfois excessifs, non maîtrisés par la commune et largement financés par l'Etat.....	36
3 LA TRAJECTOIRE FINANCIERE DE LA COMMUNE NE CESSE DE SE DEGRADER	40
3.1 Les recettes fiscales, moteur de la hausse des produits de gestion	42
3.1.1 Les recettes fiscales, ressources principales de la commune	42
3.1.2 Des ressources institutionnelles stables et des ressources d'exploitation insuffisamment mobilisées	43
3.2 Des charges de gestion qui progressent plus rapidement que les produits	44

3.2.1	L'absence de maîtrise des charges à caractère général hypothèque la couverture des besoins d'entretien et de maintenance de la collectivité.....	44
3.2.2	Une gestion calamiteuse des ressources humaines qui expose la collectivité à des risques financiers et juridiques	45
3.2.3	Des charges de gestion courante obérées par la prise en charge du prix de revient très élevé des prestations de cantines de la caisse des écoles de la caisse des écoles.....	49
3.2.4	Une section d'investissement qui finance irrégulièrement les charges de fonctionnement	49
3.3	Des services publics industriels et commerciaux déficitaires.....	51
3.3.1	La gestion défailante de la régie du golf aggrave son déficit d'année en année.....	51
3.3.2	La dégradation de la situation financière de la Marina.....	55
4	UNE CARENCE IMPORTANTE DANS LA TENUE DES COMPTES QUI CACHE LES RISQUES PRIS PAR LA COLLECTIVITE	58
4.1	Une qualité de l'information financière, budgétaire et patrimoniale qui nécessite d'être encore améliorée.....	58
4.2	Un suivi patrimonial incomplet	59
4.2.1	L'absence d'inventaire physique, la méconnaissance de la domanialité publique et privée, la non correspondance entre l'inventaire comptable et l'actif du comptable et leurs insuffisances.....	59
4.2.2	Le non-respect des règles d'amortissement	60
4.3	Les principes de sincérité comptable, de prudence et d'indépendance des exercices et d'annualité budgétaire	62
4.3.1	Une comptabilité d'engagement déficiente en raison de dysfonctionnements organisationnels.....	62
4.3.2	Les dysfonctionnements dans le processus de rattachement et de comptabilisation des restes à réaliser de fonctionnement.....	64
4.3.3	Des comptes d'attente non apurés	66
4.3.4	Une amélioration de la comptabilisation des restes à réaliser en investissement	66
4.3.5	Des provisions pour risques et charges partiellement comptabilisées	67
	ANNEXES	71

SYNTHÈSE

La situation financière de la commune de Saint-François s'est très nettement dégradée entre 2018 et 2022, sous l'effet d'une progression de plus du double des dépenses de fonctionnement par rapport à celle des recettes. La collectivité n'a pas d'épargne brute et son fonctionnement courant est pour partie financé par l'excédent de la section d'investissement, imputable aux recettes exceptionnelles des ventes immobilières. Les services publics industriels et commerciaux du golf et du port de plaisance présentent également des situations financières très dégradées.

Ces résultats découlent des choix de gestion et des négligences de la commune.

A ce titre, les décisions prises en matière de ressources humaines, à contrepieds des préconisations de la chambre, ont eu pour conséquence d'augmenter les charges de personnel de plus de 3,2 M€ entre 2018 et 2022.

De nombreuses omissions dans la tenue des comptes peuvent être encore constatées lesquelles concourent à sous-estimer le déficit du budget principal fin 2022 de 4,92 M€.

Depuis 2017, la commune assure l'exploitation de l'aérodrome de Saint-François. Sa gestion présente des négligences, d'importantes défaillances et comporte des risques graves pour les usagers et les occupants. Les exigences de contrôle des clôtures et accès, d'éclairage, de sécurité des véhicules et des personnes qui circulent ou stationnent sur la zone aéroportuaire, de stockage des carburants, d'entretien des parties enherbées et de sécurité incendie, sont ignorées. Presque tous les occupants sont dans une situation irrégulière. Certains titulaires de baux emphytéotiques vendent leurs baux ou sous-louent sans autorisation de la commune, ou encore ne règlent pas leurs loyers. La commune néglige le recouvrement de ses recettes.

La gestion de la politique de lutte contre la pollution des sargasses présente également de nombreuses insuffisances. Elle fait courir des risques sanitaires aux populations et des risques environnementaux, notamment de pollution des sols. Cette situation est la conséquence de l'incapacité de la commune à mener à bien son plan de gestion, alors qu'elle a été financée à un niveau élevé de plus de 0,4 M€ par l'Etat. Bien que disposant de moyens matériels adaptés, ses services n'assurent pas les opérations. La commune recourt donc à des entreprises, sans respecter les règles de la commande publique. Le prix moyen de collecte et de dépotage des sargasses supporté est de 59,45 €TTC/m³, soit un tarif très largement supérieur aux référentiels.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Régularité

	Totalem mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise en œuvre	Page
Recommandation n° 1 : Réviser la grille tarifaire des redevances d'occupation du domaine public et élargir les sources de revenus afin de respecter les dispositions d'équilibre budgétaires visées aux articles L. 2224-2 et R. 2221-72 du CGCT et L. 2125-3 du CG3P				X	11
Recommandation n° 2 : Respecter les obligations de sincérité et d'équilibre budgétaire mentionnées aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT				X	12
Recommandation n° 3 : Régulariser ses autorisations d'occupation du domaine public aéroportuaire et empêcher toute cession. La commune doit procéder à l'inventaire de ses biens du domaine privé et au recensement des occupations du domaine public aux fins de régularisation des titres et de mise en paiement des loyers et redevances				X	19
Recommandation n° 4 : Emettre les titres et s'assurer de leur exhaustivité		X			20
Recommandation n° 5 : Assurer le rôle d'exploitant et faire respecter toutes les dispositions de l'arrêté préfectoral du 10 mai 2017 relatif à la police de l'aérodrome				X	25
Recommandation n° 6 : Respecter les règles de publicité, de mise en concurrence et de computation des seuils pour les achats de prestation de service conformément aux articles R. 2121-1, R. 2121-6 et R. 2121-7 du code de la commande publique		X			37
Recommandation n° 9 : Régulariser les titres et procéder à la mise en recouvrement des loyers et des redevances				X	45
Recommandation n° 10 : Mettre le tableau des effectifs en cohérence avec leur nombre et prendre une délibération de régularisation pour que l'ensemble des postes pourvus et budgétés soient effectivement créés				X	48
Recommandation n° 11 : Appliquer les règles et procédures de recrutement conformément à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, devenue l'article L. 311-2 du code général de la fonction publique et se conformer aux mesures de publicité obligatoires en cas de vacance d'emploi et respecter les principes généraux d'égalité de traitement et de transparence envers les candidats		X			49

Recommandation n°12 : <i>Mettre en place un suivi automatisé des heures supplémentaires en application des dispositions de l'article n° 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2022 et, dans l'attente, ne plus procéder au paiement des heures supplémentaires</i>				X	50
Recommandation n°13 : <i>Engager un travail d'inventaire physique de ses biens, en vue d'ajuster son inventaire comptable, et par la suite, en collaboration avec le comptable public, et mettre à jour l'état de l'actif tenu par celui-ci</i>				X	62
Recommandation n°15 : <i>Mettre en place la comptabilité d'engagement en application des dispositions des articles L. 2342-2 et R. 2311-11 et du CGCT.</i>		X			67
Recommandation n°16 : <i>Respecter les obligations de provision pour risques et charges définies à l'article L. 2321-2 du CGCT.</i>		X			69

Performance

	Totalement mise en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mise en œuvre	Page
Recommandation n° 7 : <i>Poursuivre l'actualisation des bases fiscales, en relation avec la direction régionale des finances publiques</i>				X	43
Recommandation n° 8 : <i>Mettre en place les contrôles d'urbanisme aux fins de recensement des constructions manquantes au cadastre ou devant faire l'objet de reclassement</i>		X			43
Recommandation n° 14 : <i>Procéder aux écritures de transfert des immobilisations en cours en comptes définitifs et déclencher les plans d'amortissement des immobilisations en application des articles L. 2321-2 27° et R. 2321-1 du CGCT, et dans le respect des règles adoptées par le conseil municipal.</i>				X	62

NOTICE DE LECTURE

SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS

Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.

Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Saint-François, à compter de 2018 jusqu'à la période la plus récente, a été ouvert le 15 décembre 2022 par lettre du président de la chambre régionale des comptes de Guadeloupe adressée à M. Bernard PANCREL, maire et ordonnateur en fonctions. M. Laurent BERNIER, son prédécesseur est décédé le 4 décembre 2020.

Le contrôle a porté sur les suites du rapport d'observations définitives de la chambre sur la période 2009 à 2013¹ et de ses avis budgétaires à compter de 2018, la fiabilité comptable, la situation financière de la collectivité et les politiques de gestion de l'aérodrome et des sargasses.

La chambre constate que l'ordonnateur ne lui a pas transmis dans le délai prévu par la loi (article L. 243-9 du code des juridictions financières), le rapport présenté à son assemblée délibérante, sur les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes.

L'entretien de début de contrôle s'est tenu avec l'ordonnateur en fonction le 9 janvier 2023.

La chambre déplore que son présent contrôle se soit déroulé dans des conditions difficiles, compte tenu des délais de transmission des documents par plusieurs services de la commune.

En application des articles L. 254-4 et L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec l'ordonnateur le 24 mars 2023.

La chambre, dans sa séance du 12 avril 2023, a arrêté ses observations provisoires qui ont été communiquées à l'ordonnateur en fonction.

La réponse de M. PANCREL a été enregistrée au greffe de la chambre le 9 août 2023.

Des extraits ont également été adressés à dix-sept tiers, pour ce qui les concernait. Dix d'entre eux ont répondu.

Après avoir examiné les réponses obtenues, la chambre, dans sa séance du 31 octobre 2023, a arrêté les observations définitives suivantes.

¹ Chambre régionale des comptes de Guadeloupe, *Commune de Saint-François, exercices 2009 à 2013*, rapport d'observations définitives, août 2015. Avis budgétaires 2018-2022.

La commune de Saint-François

La commune de Saint-François dont la population est de 11 689 habitants (chiffre en décroissance) est membre, avec celles de La Désirade, Le Gosier et Sainte-Anne, de la communauté d'agglomération « La Riviera du Levant » (CARL).

Commune rurale de tradition agricole et de pêche, elle est une des destinations guadeloupéennes prisées des touristes. Elle propose différents services et développe des activités balnéaires, sportives et de divertissement.

Outre ses compétences classiques, elle gère un golf, un port de plaisance, une gare maritime, une base nautique et un aérodrome. Elle a délégué la gestion de son casino (fin de délégation prévue en 2023) et de la station d'avitaillement.

En 2017², la chambre régionale des comptes de Guadeloupe, ayant constaté à la demande du Préfet le déficit du compte administratif 2016 de la commune, lui a proposé les mesures nécessaires au rétablissement de son équilibre budgétaire. Depuis, la chambre vérifie si le budget primitif de chaque exercice comporte les mesures nécessaires à la résorption du déficit. En 2022, ce n'était toujours pas le cas. Aussi, sur la base des propositions de la chambre, le représentant de l'État dans le département règle le budget et le rend exécutoire.

² Avis budgétaires n° 2017-0252 du 8 décembre 2017 par la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe sur le compte administratif de 2016 de la commune de Saint-François et n° 2017-0253 du 8 décembre 2017 sur le budget primitif de 2017.

1 LA GESTION DE L'AERODROME DE SAINT-FRANÇOIS

1.1 Une gestion très défailante

1.1.1 Une prise en gestion communale faute de partenaires intéressés

La commune a acquis un ensemble immobilier comprenant l'aérodrome de Saint-François en septembre 2011 pour un montant de 7,8 M€. Sa superficie était de 16,568 m² et sa valeur était estimée à 2,7 M€ par les domaines. Le département était le gestionnaire du site au titre d'une convention conclue avec l'État dont l'échéance était fixée en mai 2014³. La collectivité territoriale souhaitant se désengager et les autres acteurs potentiels n'étant pas intéressés en l'absence de viabilité économique de l'équipement, la commune est devenue l'exploitante.

Photo n° 1 : Vue aérienne de l'aérodrome de Saint-François



Source : Site internet de l'aéroclub de Saint-François

Lors du transfert de compétences entre le département et la commune, une convention a été signée le 13 février 2017 en application de l'article L. 6321-3 du code des transports entre le ministre chargé de l'aviation civile et la collectivité fixant les conditions d'aménagement, d'entretien et de gestion de l'aérodrome.

³ La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a transféré la gestion des aéroports de l'État aux collectivités territoriales.

Cet équipement comprend une piste de 584 m. Il est classé en catégorie D au titre de l'article R. 222-5 du code de l'aviation civile. Il est destiné à la formation aéronautique, aux sports aériens, au tourisme et à certains services de transport à courte distance.

Il est ouvert à la circulation aérienne de jour, sans service de contrôle, mais les dessertes commerciales sont interdites. Il ne comprend pas de lieux d'accueil du public, de bureaux pour les services de l'État et de la commune et ne propose pas de possibilité d'avitaillement.

L'équipement, ouvert depuis 1974, bénéficie à un ensemble d'occupants, parfois installés depuis plusieurs décennies et regroupés au sein de l'association pour le développement de l'aérodrome de Saint-François (ADASF), dont les statuts sont déposés. Sa dernière assemblée générale s'est tenue le 15 avril 2022.

Un arrêté relatif à la police sur l'aérodrome de Saint-François en date du 10 mai 2017 encadre les conditions de son exploitation. Il est classé dans le groupe 2 des aérodromes d'aviation secondaire.

1.1.2 La mise en place tardive d'une régie à autonomie financière

Dans son avis budgétaire n° 2017-252, la chambre avait préconisé de « *clarifier le mode de gestion de l'aérodrome et mettre en place une tarification* ». Dans son avis budgétaire n° 2018-0188, elle constatait que les dépenses étant comptabilisées dans le budget principal de la commune, sa gestion était irrégulière. Ce constat sera réitéré chaque année jusqu'en 2022, ainsi que l'injonction de mise en place d'une régie à autonomie financière en application des dispositions des articles L. 1412-1, L. 2221-1 et suivants du CGCT et R. 2221-1 et suivants du code précité.

En effet, eu égard à la nature commerciale de l'activité, les sommes consacrées à la mise en place des mesures nécessaires au respect des obligations découlant de la convention du 13 février 2017 fixant les conditions d'aménagement, d'entretien et de gestion et de l'arrêté du préfet du 10 mai 2017 relatif à la police de l'aérodrome, doivent être retracées dans un budget annexe, non rattaché au budget principal.

La création de la régie à autonomie financière et de son budget annexe aurait dû intervenir dès la reprise en gestion de l'aérodrome en 2014. Or, la commune a délibéré dans ce sens seulement en 2021⁴ et elle n'a été formellement constituée qu'avec la désignation d'un conseil d'exploitation, la nomination d'une directrice par intérim et l'adoption de ses statuts en 2022.

Cependant, la chambre constate que les dispositions mises en œuvre s'écartent du cadre réglementaire applicable.

⁴ Délibération n° 2021-02/004 du conseil municipal du 25 février 2021.

Selon les dispositions du CGCT, le directeur est nommé par le maire⁵ après délibération du conseil municipal⁶ sur la proposition d'une personne déterminée pour prendre ces fonctions. Le conseil d'exploitation doit également être désigné après décision de l'assemblée délibérative.

Or, ce dernier l'a été par arrêté du maire n° 2022-05/130 du 6 mai 2022 et seuls les représentants de la commune ont été désignés par le conseil municipal. La directrice par intérim a été nommée par le conseil d'exploitation du 19 mai 2022, sans que le conseil municipal ne statue et qu'un arrêté entérine sa nomination. De fait, elle ne dispose pas de délégation de signature et n'exerce pas les missions qui lui incombent règlementairement.

Ainsi, le volet budgétaire de la régie n'est en particulier pas maîtrisé par celle-ci⁷. Contrairement aux dispositions de l'article R. 2221-94 du CGCT, les relevés provisoires des résultats d'exploitation devant être arrêtés tous les six mois par le directeur et présentés pour avis au conseil d'exploitation et au conseil municipal n'ont pas été établis.

Bien que son avis soit consultatif, le conseil d'exploitation délibère obligatoirement sur toutes les questions d'ordre général. Or, la chambre constate que ses membres ne disposent pas de dossiers de séance et ne prennent pas de délibérations formelles.

1.1.3 Un budget insincère et irrégulièrement adopté

Le budget primitif 2022 de l'aérodrome n'est pas exhaustif⁸. En effet, il ne retrace que quelques dépenses et recettes. La commune ne peut donc pas les évaluer de façon sincère⁹.

Début janvier 2023, la chambre constate qu'aucune écriture n'a été comptabilisée et que le poste comptable n'avait pas saisi le budget voté dans son applicatif métier. Elle relève également que le compte de gestion provisoire de l'exercice 2022 transmis mi-mars 2023 ne comptabilise que partiellement les recettes et fait état d'aucune charge.

La commune ne connaît pas les charges d'électricité et d'eau de l'aérodrome¹⁰. Elle n'a pas non plus répertorié celles inhérentes à ses obligations d'exploitation contractuelles et celles issues de l'arrêté préfectoral¹¹, malgré le rappel formulé par la chambre dans son avis budgétaire de 2018. Les dépenses de personnel (agent à temps complet, une quote-part du temps de travail

⁵ Article R. 2221-67 du CGCT.

⁶ Article L. 221-14 du CGCT.

⁷ Selon l'article R.2221-68 « Le directeur assure le fonctionnement des services de la régie. A cet effet : 1° Il prépare le budget ; 2° Il procède, sous l'autorité du maire, aux ventes et aux achats courants, dans les conditions fixées par les statuts ; »

⁸ Disposition des articles R. 2221-85 et suivant du CGCT.

⁹ L'article 47-2 de la constitution dispose que « Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière. »

¹⁰ Malgré les relances répétées aux services communaux au cours de l'instruction pour disposer de l'information.

¹¹La convention du 13 février 2017 fixant les conditions d'aménagement, d'entretien et de gestion et l'arrêté du préfet du 10 mai 2017 relatif à la police de l'aérodrome.

de la directrice) et les charges des services supports n'ont pas toutes été identifiées ni refacturées¹².

Le compte de gestion devrait également comptabiliser les immobilisations, principalement celles relatives à l'acquisition de l'ensemble immobilier et la dette financière correspondant à la quote-part relative au financement de l'acquisition, toujours au bilan de la commune. Le remboursement du capital et des intérêts doit également être inscrit au budget.

La connaissance du montant des charges est indispensable à la détermination des tarifs appliqués aux usagers. En effet, l'équilibre du budget de l'aérodrome doit être assuré par ses recettes propres en application des dispositions du CGCT¹³. La prise en charge de ses dépenses par le budget principal de la commune est interdite¹⁴.

Les recettes de la régie sont aujourd'hui limitées aux redevances d'occupation du domaine public qui ne sont que partiellement recouvrées (cf. § 3.1.2). La chambre observe que celles des usagers ne permettent pas de couvrir les charges de gestion, et encore moins celles qui découleraient d'une réelle exploitation. En conséquence de quoi, les tarifs des redevances votés ne sont pas conformes aux dispositions réglementaires¹⁵.

La commune doit revoir sa grille tarifaire en fixant une partie fixe et une partie proportionnelle au bénéfice de l'usage du domaine public¹⁶ et en augmentant les tarifs. Elle doit mettre en place d'autres redevances (stationnement des avions, tarifs de passage, redevances proportionnelles sur m³ vendus de la future station d'avitaillement, redevances sur les panneaux publicitaires, redevances pour le stationnement côté ville...).

Recommandation n°1 : (Régularité) Réviser la grille tarifaire des redevances d'occupation du domaine public et élargir les sources de revenus afin de respecter les dispositions d'équilibre budgétaires visées aux articles L. 2224-2 et R. 2221-72 du CGCT et L. 2125-3 du CG3P

¹² Une partie a été comptabilisée en restes à réaliser.

¹³ Article L. 2224-1 du CGCT.

¹⁴ Article L. 2224-2 du CGCT.

¹⁵ L'article R. 2221-72 du CGCT stipule dans son alinéa 6 que le conseil municipal après avis du conseil d'exploitation « fixe les taux des redevances dues par les usagers de la régie. Ces taux sont établis de manière à assurer l'équilibre financier de la régie dans les conditions prévues aux articles L. 2224-1, L. 2224-2 et L. 2224-4. ».

¹⁶ Article L. 2125-3 du CG3P.

Dans sa réponse adressée à la chambre, l'ordonnateur précise que la commune s'est entourée des services d'un cabinet de conseil afin de réaliser une cartographie des AOT et de parvenir à leur valorisation par l'élaboration de conventions d'occupation temporaire dont la prise d'effet est prévue au 1^{er} janvier 2024. La chambre en prend acte.

La gestion de l'aérodrome, comme pour les deux autres SPIC communaux (cf. §3.3.1 et 3.3.2) ne permet pas de respecter les principes de sincérité et d'équilibre budgétaire.

Recommandation n°2 : (Régularité) Respecter les obligations de sincérité et d'équilibre budgétaire mentionnés aux articles L. 2224-1 et L. 2224-2 du CGCT

1.1.4 Des négligences graves dans la surveillance et la gestion de l'aérodrome

Un agent de surveillance a été recruté en décembre 2016 sur un emploi non permanent justifié par un accroissement temporaire d'activité de trois mois. Les contrats temporaires de six mois se sont succédés jusqu'en 2020, année où il a été stagiairisé, avant d'être titularisé en 2021.

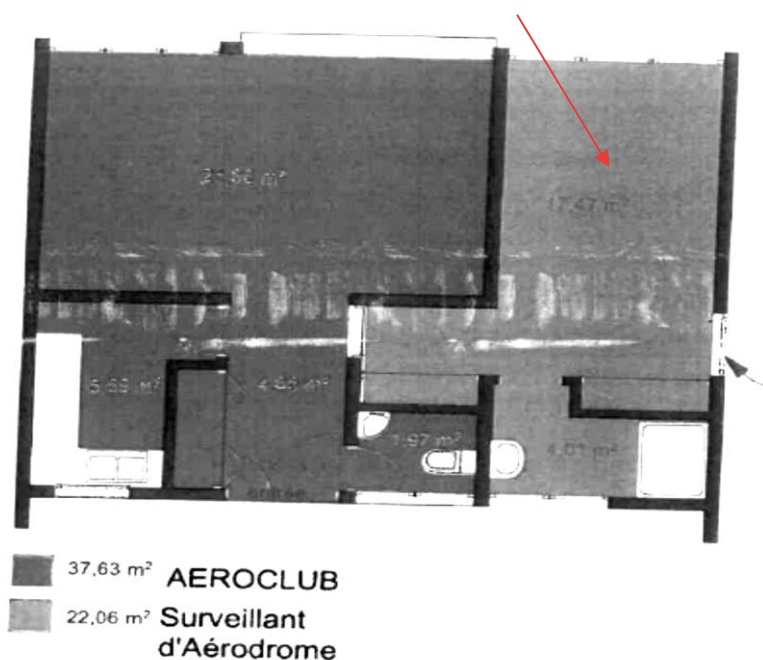
Cet agent ayant fait une demande de majoration de son traitement brut indiciaire¹⁷ (non attribuée aux contrats temporaires), il a été fait droit à sa demande selon les mentions au dossier en raison de sa situation personnelle. Les éléments sur sa situation ne font pas état de ses compétences ou de ses états de services pour justifier sa stagiairisation¹⁸.

Or, les missions attendues de cet agent de surveillance, son parcours professionnel et sa formation montrent qu'il ne répond pas aux besoins de la commune. Il ne dispose pas des compétences requises : qualification de circulation et de radio, attestations de formation aux premiers secours (AFPS) et de service de sécurité incendie et aides aux personnes (SSIAP). Il ne maîtrise pas non plus l'outil informatique et le cadre réglementaire et de gestion d'un aérodrome. Malgré ce constat, aucun plan de formation ne lui a été proposé par son employeur.

Depuis sa prise de poste, cet agent ne dispose pas de bureau à l'aérodrome, pas plus que dans le centre technique voisin. Il reste dans sa voiture personnelle, ce qui est inacceptable. Or, le plan ci-dessous localise l'emplacement de son bureau dans le local de l'aéroclub. Par ailleurs, il n'aurait jamais reçu l'ordinateur qui lui a été attribué.

¹⁷ Source : emploi.public.fr : « Les fonctionnaires touchent un traitement indiciaire brut majoré de 25 % (hors congés bonifiés). S'y ajoute un complément dit "temporaire" de 15 % aux Antilles et en Guyane (+ 40 % en tout) ».

¹⁸ Le rapport aux fins de titularisation fait état d'un agent très volontaire, ayant le sens de l'initiative, de la rigueur et des connaissances techniques et réglementaires.

Photo n° 2 : Bureau à l'aérodrome

Source : Convention d'occupation temporaire Aéroclub de Saint-François et Commune de Saint-François

A l'occasion de son contrôle, la chambre a pu constater que cet agent ne remplit pas ses obligations professionnelles.

Il n'est que très rarement sur site, et lorsqu'il l'est, il s'accorde des dérogations par rapport aux horaires. Sa présence n'est pas contrôlée, ses absences ne sont ni encadrées, ni constatées. Elles ne font pas l'objet de retenues sur salaires pour absence de service fait.

Pour la chambre, cet agent est rémunéré en grande partie pour des heures non réalisées, et en tout état de cause, pour des missions non effectuées. Elle s'étonne qu'une NBI¹⁹ de 10 points lui ait été attribuée, à sa demande et au motif qu'il aurait des fonctions d'accueil du public²⁰, fonctions qu'il n'exerce pas effectivement et qui ne sont pas évoquées dans sa fiche de poste. En l'absence de service fait et d'exercice réel de ses missions, la commune doit retirer l'arrêté d'attribution de NBI et demander la restitution des indemnités indues.

La chambre fait d'autres constats. La commune ne s'assure pas du respect des obligations en termes de sûreté par les occupants de l'aérodrome. Ainsi, des travaux sont réalisés à leurs initiatives, sans demandes d'autorisation préalables d'urbanisme²¹.

¹⁹ Nouvelle bonification indiciaire : Certains emplois de la fonction publique qui comportent une responsabilité ou une technicité particulière donnent droit à un complément de rémunération appelé nouvelle bonification indiciaire (NBI). Source : service-public.fr

²⁰ L'accueil du public n'est pas mentionné sur sa fiche de poste.

²¹ Tout aménagement, qu'il soit en démontable ou pas, doit faire l'objet de déclaration préalable de travaux ou de permis de construire selon la superficie et la nature des ouvrages.

L'agent de surveillance ne communique d'ailleurs pas ces éléments aux services municipaux compétents. La collectivité perd ainsi des recettes foncières. L'état cadastral des services fiscaux ne recense en base qu'un logement d'habitation.

La commune n'exerce également pas ses obligations d'exploitant, notamment en termes d'entretien des ouvrages. Les accès côté ville et piste ne sont pas assurés, les quelques équipements se dégradent, l'ancienne aérogare est laissée à l'abandon. Elle n'a pas non plus remédié aux branchements non autorisés sur une ligne électrique et sur la canalisation d'eau – la commune ne dispose d'ailleurs pas des factures liées aux compteurs généraux - et ne s'est pas assurée de la mise en place de compteurs individuels. Des risques graves sont pris pour le stockage du carburant.

La régie ne dispose pas d'une connaissance exhaustive des usagers de l'aérodrome. Elle ne détient pas d'informations utiles comme les m² des différents espaces occupés, les assurances en responsabilité civile, les attestations des contrôles de sécurité, les autorisations de construction, étant observé que la plupart de ces documents font défaut.

Le suivi des mouvements sur l'aérodrome, des incidents, des NOTAM²² et des réclamations, exercé jusqu'en 2015 par l'ancien surveillant, n'est pas assuré.

Les préconisations de l'audit dans le domaine CHEA (conditions d'homologation et procédures d'exploitation des aérodromes) de février 2020, n'ont été suivies d'aucun plan d'actions pour remédier aux trois écarts à la réglementation et aux quatre observations relevées. Aucune suite n'était encore donnée lors du contrôle de la chambre en mars 2023. Ce rapport soulignait pourtant la nécessité de « *prévoir des modalités de surveillance adaptées en matière d'inspection de piste et aussi lors des travaux d'entretien, notamment de fauchage* » afin de « *renforcer la sécurité sur la plateforme* ».

1.2 Une occupation anarchique du domaine public aéroportuaire

1.2.1 Le cadre réglementaire applicable

L'aérodrome de Saint-François est un terrain spécialement aménagé pour le décollage, l'atterrissage et les manœuvres des aéronefs. L'article L. 2111-16 du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) dispose que « *Le domaine public aéronautique est constitué des biens immobiliers appartenant à une personne publique mentionnée à l'article L. 1 et affectés aux besoins de la circulation aérienne publique. Il comprend notamment les emprises des aérodromes et les installations nécessaires pour les besoins de la sécurité de la circulation aérienne situées en dehors de ces emprises* ».

²² Les NOTAM, de l'anglais notice to airmen, « messages aux navigants aériens », sont des messages publiés par les agences gouvernementales de contrôle de la navigation aérienne dans le but d'informer les pilotes d'évolutions sur les infrastructures (...) Lors de la préparation d'un vol, le pilote doit consulter ces messages afin d'assurer une sécurité maximale tout au long de son voyage. Source Wikipédia.

Les emprises au sol dans l'enceinte aéroportuaire relèvent donc du domaine public communal et ne peuvent être déclassées dans le domaine privé. En effet, en application des articles L. 2311-1 et L. 3111-1 du CG3P, les biens qui relèvent du domaine public sont inaliénables, imprescriptibles et insaisissables. Ils ne peuvent donc être transférés du domaine public vers un patrimoine privé, être possédés sur un temps prolongé, ni être expropriés. Toutes les occupations doivent en conséquence être dûment autorisées par la commune. Elles sont par définition précaires et révocables et ne peuvent être « cédées » sans autorisation explicite de celle-ci²³.

Par ailleurs, l'article L. 2125-1 du CG3P prévoit que « *toute occupation ou utilisation du domaine public d'une personne publique mentionnée à l'article L. 1 donne lieu au paiement d'une redevance ...* ».

Dans la situation actuelle, la chambre a constaté que ces principes ne sont pas respectés. Plusieurs utilisateurs particuliers et entreprises occupent en effet le domaine public aéroportuaire de manière irrégulières.

1.2.2 Une occupation du domaine public aéroportuaire irrégulière

Lors de la prise en gestion par la commune, la majorité des 14 occupants actuels étaient déjà implantés, pour certains depuis plusieurs décennies. Ainsi, seules quatre activités/entreprises se sont établies postérieurement à 2014.

Au regard des principes précédemment énoncés, les titres d'occupation de ces occupants, lorsqu'ils existent, sont soit obsolètes, soit ne respectent pas les principes ci-dessus énoncés : l'aéroclub dispose d'une convention caduque d'occupation du domaine public signée en 2016 ; six locataires ont signé en 2019 des baux emphytéotiques de droit privé ; deux occupants sont en sous-location d'un des titulaires de baux sans autorisation formelle de la commune et cinq autres ne disposent d'aucun titre. Ainsi, l'ensemble des usagers du site occupe irrégulièrement le domaine public aéroportuaire.

Au surplus, trois à cinq avions n'appartenant pas à un des occupants stationneraient également sur l'aérodrome, sans qu'ils aient été recensés par la commune.

1.2.2.1 L'aéroclub : un occupant désormais sans titre régulier et qui n'a pas réglé l'intégralité de ses loyers

En 2016 et 2017, la commune et l'aéroclub ont signé deux conventions d'occupation temporaire du domaine public concernant deux bâtiments tous les deux situés à l'est de la plateforme aéroportuaire : l'un d'une superficie de 34m² pour un loyer mensuel de 350 euros, l'autre d'une superficie de 21,48m² pour un loyer mensuel de 265,30 euros. La première

²³ L'arrêté d'exploitation précité dispose par ailleurs dans son article 41 qu'« *aucune activité industrielle, commerciale ou artisanale ne peut être exercée sur l'emprise de l'aérodrome sans une autorisation spéciale délivrée par l'exploitation d'aérodrome et pouvant donner lieu au paiement d'une redevance. Il en est de même pour l'affichage publicitaire sur les immeubles et clôtures* ».

convention était en vigueur du 1^{er} janvier 2017 au 31 décembre 2020 et la deuxième convention du 17 octobre 2017 au 13 janvier 2018. Aucun avenant, courrier de reconduction ou nouvelle autorisation n'est depuis intervenu.

La chambre prend acte toutefois de la démarche de régularisation entreprise le 6 février 2023, et réitérée le 31 juillet 2023, par le président de l'aéroclub à laquelle l'ordonnateur n'a pas donné suite à ce jour.

Les loyers de la première convention ont été versés pour les années 2018, 2019 et 2020, mais pas l'année 2017 d'un montant de 2 100 euros. Aucun versement n'est intervenu pour la deuxième convention, qui n'a pas été reconduite.

Si le président de l'aéroclub argue, dans sa réponse, de l'absence d'occupation effective du local de 21,48m² du 14 janvier 2018 au 30 septembre 2021, il ne justifie d'aucune démarche à l'égard de la commune permettant à cette dernière d'en reprendre possession sur cette période. Aussi, l'aéroclub, qui ne respecte pas ses obligations de locataire, devrait restituer les 21,48 m² de la partie droite du bâtiment à la commune²⁴. Cette dernière a ainsi subi, consécutivement à ces occupations, un préjudice financier évalué à 26 162 euros à la date du contrôle.

L'aéroclub qui rappelle aux termes de sa réponse son statut d'association, explique s'être acquitté des sommes réclamées et remplir une mission d'intérêt général lui permettant de bénéficier de locaux, sinon à titre gratuit, à des conditions préférentielles. En effet, seuls des rappels effectués par la trésorerie municipale lui sont transmis tous les deux ans. Aucune mise en demeure ou de restitution des locaux n'a été effectuée par la commune. Aucun appel à redevance n'a davantage été réalisé pour le bureau du surveillant. En revanche, la chambre rappelle que les conditions d'occupation du domaine public s'imposent à tous, sans préjudice des possibilités de mise à disposition gratuite prévues expressément par la loi.

Au surplus, d'autres irrégularités ont été relevées : l'utilisation d'une terrasse aménagée à l'arrière du bâtiment et du jardin attenant ; aucune redevance n'est perçue sur les panneaux publicitaires, par ailleurs non autorisés, sur les places de parking côté ville et sur celles des avions côté piste.

1.2.2.2 Une pratique illégale : les baux emphytéotiques de droit privé

La commune a initié une démarche de régularisation de l'occupation du domaine public de l'aérodrome en 2018 qui a donné lieu à la signature de six baux emphytéotiques de droit privé à la fin de l'exercice 2019, soit près de cinq ans après la reprise en gestion de l'aérodrome.

Légalement, il lui était pourtant impossible de signer de tels baux, l'usage du domaine public de l'aérodrome ne relevant pas d'une des conditions d'application de ce type de contrat. Il est en outre précisé que les occupants ne peuvent bénéficier d'un bail emphytéotique administratif, faute de satisfaire aux prescriptions restrictives de l'article L. 1311-2 du CGCT. Par application des dispositions de l'article L. 2122-1 et suivants du CG3P, la commune ne pouvait donc autoriser l'occupation du domaine public aéronautique qu'au moyen d'une

²⁴ Partie correspondant au bureau du surveillant de l'aérodrome ; cf : plan des locaux page 12

convention d'occupation du territoire, le cas échéant constitutive de droit réel²⁵, après mise en concurrence en cas d'exploitation économique.

Contrairement à ce que soutiennent certains occupants dans leur réponse adressée à la chambre, les paiements intervenus en exécution d'un bail emphytéotique conclu en violation des dispositions d'ordre public précitées, ne sont créateurs d'aucun droit sur le domaine public. De même, en l'absence de titre ayant conféré des droits réels aux occupants, les titulaires desdits baux ne peuvent revendiquer aucune propriété sur les installations réalisées, pas plus qu'ils ne peuvent contracter de sous-location sur le domaine public aéronautique sans l'autorisation expresse de la commune.

De surcroît, celle-ci n'a pas respecté son obligation de publicité, reprise à l'article 10 des baux emphytéotiques. Aucune formalité de publicité foncière a été réalisée par les usagers, le notaire ayant indiqué que, faute de disposer des métrés du géomètre, il n'était pas en mesure de procéder aux enregistrements qui s'imposaient. De plus, ce dernier n'a pas remis son étude à la commune car elle ne l'avait pas payé. En l'absence de publication, les baux n'ont pas d'existence et la collectivité perd des recettes foncières.

1.2.2.3 Des sous-locations accordées sans autorisation et sans contrôle de la commune

Deux entreprises ont conclu un contrat de sous location²⁶ avec le signataire d'un bail emphytéotique de droit privé en application de son article 5.7²⁷. Le montant des loyers au m² versés à la commune est inférieur de 8,5 % aux 4,12 euros au m² perçus par le titulaire du bail emphytéotique. La différence correspond au montant de la TVA.

La chambre constate que ces sous-locations qui n'ont pas été autorisées par la commune et qui sont adossées à une occupation irrégulière du domaine public, permettent l'exploitation économique du domaine public sans aucune mise en concurrence ou procédure de publicité préalables. En conséquence, les recettes perçues par ces sous-locataires pourraient être qualifiées de recettes publiques²⁸. Ces derniers se sont donc immiscés dans la fonction du comptable, seul habilité à recouvrer ces recettes.

1.2.2.4 L'absence de décision sur les cessions de baux emphytéotiques

Un des bénéficiaires des baux emphytéotiques, qui n'a jamais honoré jusqu'en 2023 le paiement de ses redevances, a fait des travaux d'aménagement de ses locaux sans déclaration d'urbanisme, ni même d'autorisation formelle. La chambre rappelle toutefois qu'en l'absence

²⁵ L. 2122-20 du CGCT

²⁶ Signés le 1^{er} janvier 2022, par reprise du bail d'un précédent gestionnaire, pour 243 m² et un montant annuel de 12 000 € TTC, et le 14 avril 2022, par reprise du bail d'un précédent entrepreneur pour 49 m² et un montant annuel de 2 424,32 € TTC.

²⁷ L'article 5.7 du bail emphytéotique précise que « *la société aura la faculté de céder son droit au présent bail et de sous-louer en totalité ou en partie, mais en restant garante solidaire de l'exécution des conditions du bail et du paiement de la redevance* ».

²⁸ Il est de jurisprudence constante que les recettes domaniales sont des recettes devant être affectées à un comptable public (C. comptes 21 mars 1996, Musée Rodin) dès lors qu'il ne peut être considéré que les recettes sont tirées de l'activité de l'association.

de titre conférant de droit réel à cet occupant, il ne peut revendiquer une quelconque propriété sur les installations incorporées, à son initiative, au domaine public.

Fin 2021, cet usager a informé le maire par courrier recommandé avec accusé réception qu'il avait l'intention de céder son bail à un des autres occupants de l'aérodrome pour un montant de 55 000 euros, et a interrogé la commune sur son droit de préemption, sans réponse de sa part dans le délai de deux mois impartis à la collectivité.

Toutefois, après la visite des locaux en mai 2022, la directrice par intérim de la régie a établi une note indiquant que les locaux répondent aux besoins de la commune (bureaux pour les agents de la régie aérodrome et espace mis à disposition des douanes) et que ceux du rez-de-chaussée pourraient être mis à disposition d'un autre usager.

Selon la directrice, il n'est pas d'intérêt communal d'envisager une cession du bail emphytéotique au profit de ce candidat compte tenu des différends qui l'opposent à son voisin. Sa note n'évoque cependant pas l'impossibilité juridique de la cession au regard des règles impératives d'occupation du domaine public.

Une étude juridique postérieure recommande qu'un accord transactionnel soit conclu entre les parties, compte tenu des irrégularités et des responsabilités partagées considérant qu'une cession ne peut être envisagée du fait de la nature de l'assiette foncière occupée.

La chambre relève qu'elle n'a été destinataire d'aucune décision de la commune sur la situation de l'occupant et que ce dernier a répondu être dans l'impossibilité de céder lesdites installations en raison de l'absence de décision de la commune sur le sort réservé à son bail.

1.2.2.5 Des situations d'occupation du domaine public sans autorisation

En 2019, une entreprise, ayant pour activité la réparation d'avions en Guadeloupe, a refusé de signer un bail emphytéotique de droit privé avec la commune au motif d'un désaccord sur l'espace loué. D'après ses dires, elle aurait procédé jusqu'en 2022 au règlement d'un loyer mensuel de 1 000 euros auprès du précédent occupant, ce qui n'a pu être vérifié et qui, en tout état de cause, est irrégulier.

Une autre entreprise, dont l'activité aurait démarré en 2020, a également refusé de signer le projet bail pour des désaccords sur son contenu, celui-ci étant un copier-coller d'un autre bail emphytéotique.

Ces deux sociétés ne peuvent tirer aucun droit d'un accord de principe de la commune à leur occupation du domaine public, sans justifier d'une convention d'occupation et du paiement de la redevance obligatoire.

Trois autres particuliers et entreprises sont installés sur le domaine de l'aéroport sans autorisation.

L'un d'entre eux s'est vu interdire l'accès à l'aérodrome en raison d'une procédure judiciaire en cours pour transport illicite de personne. Pour autant, aucune mise en demeure de restitution de l'emplacement et de retrait de son conteneur n'a été effectuée par la commune.

Un autre fait valoir un accord, qu'il aurait obtenu du précédent maire en présence du surveillant de l'aérodrome, l'autorisant à sous-louer des locaux d'un occupant de l'aérodrome entre juillet 2020 et juillet 2022. Son loyer mensuel serait de 100 euros plus un pourcentage de 25 % sur ses propres vols et 30 % sur ceux apportés par l'occupant. Pour autant, aucun document ni autorisation formelle n'a été produit. Les échanges recueillis par la chambre vont au contraire dans le sens d'une occupation forcée avec la complaisance des agents en charge du dossier.

Aucune de ces situations, pourtant connues, n'a fait l'objet de régularisation, aucune mise en demeure n'a été effectuée par la commune. Au contraire, le nombre d'entités irrégulièrement installées s'est accru.

Tout comme l'aéroclub, l'ensemble des bénéficiaires d'emprises foncières bénéficie également de la gratuité des places de parking côté ville et des places de stationnement d'avions côté piste. Les panneaux publicitaires ne sont pas assujettis aux taxes prévues dans la convention de gestion.

La chambre rappelle que l'autorisation d'occupation du domaine aéroportuaire ne peut être, par application de la loi, que temporaire. Elle doit donner lieu à une procédure de publicité et de mise en concurrence. Lorsque l'autorisation intervient à la suite d'une manifestation d'intérêt spontanée, le CG3P dispose que « *l'autorité compétente doit s'assurer au préalable par une publicité suffisante, de l'absence de toute autre manifestation d'intérêt concurrente* ». La commune est en droit de s'opposer à toute occupation illicite de son domaine public.

Recommandation n°3 : (Régularité) Régulariser les autorisations d'occupation du domaine public aéroportuaire et empêcher toute cession

Aux termes de sa réponse, l'ordonnateur reconnaît que la situation de l'agent doit être revue afin qu'il bénéficie d'un bureau au sein du bâtiment abritant l'aéroclub et qu'il suive une formation spécifique lui permettant d'assurer l'interface entre les services de la commune et l'aérodrome et d'exercer ses missions de surveillance et de gestion de l'aérodrome. Il admet que la gestion de l'aérodrome souffre de carences notamment liées à sa gouvernance, à l'occupation de ses espaces, à leur entretien et à leur maintenance, et argue d'une mission confiée à un cabinet sur l'évaluation des redevances dues par les occupants en fonction de leurs activités qui permettra de vérifier la couverture des coûts de fonctionnement de l'aérodrome par les ressources tirées des loyers à percevoir. Il estime qu'aucun projet de cession d'espace n'est concevable avant les résultats de cette mission et ajoute enfin que ses services travaillent à la mise en conformité du réseau électrique afin de déterminer notamment la consommation de chaque usager. La chambre en prend acte.

1.2.3 Une gestion irrégulière des recettes financièrement pénalisante pour la commune

1.2.3.1 Des tarifs de redevances d'occupation très favorables aux occupants et très éloignés de l'estimation des domaines

Lors de la préparation des autorisations d'occupation temporaires/baux, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) a été sollicitée pour l'estimation des redevances.

Les réponses apportées par la DIE mettent en évidence des divergences entre les m² communiqués à la DGFIP et ceux mentionnés dans les baux, avec des écarts pouvant représenter jusqu'à 17,6 % au détriment de la commune.

Elles conduisent à constater que les redevances annuelles pratiquées (45,60 €/m²) dans les baux sont très inférieures à celles estimées par la DIE (148,20 €/m²). En effet, l'estimation du service des domaines a été faite en tenant compte de la valeur locative et du bénéfice dont pouvait disposer chaque occupant.

Les tarifs de sous-locations avancés confortent la sous-évaluation du montant des redevances appliquées. La délibération communale relative à l'attribution des baux emphytéotiques ne cite aucunement les avis sollicités auprès des domaines²⁹. En conséquence, la chambre considère que la division par 3,25 du tarif proposé par l'administration ne paraît aucunement justifiée, d'autant qu'elle intervient après une gratuité de plusieurs années accordées indûment aux occupants.

Aujourd'hui, au regard des mètres occupés (1 807 m²)³⁰, la perte de recettes annuelles s'élève selon l'estimation de la chambre à 0,19 M€.

1.2.3.2 Les négligences de la commune dans le recouvrement des redevances des baux emphytéotiques

La commune n'a seulement émis régulièrement³¹ les titres de redevances des exercices 2019 à 2021 qu'à la clôture de l'exercice 2021, alors que les baux avaient été signés en 2019. Elle l'a fait après le rappel de la chambre dans le cadre de son contrôle budgétaire.

Recommandation n°4 : (Régularité) Emettre les titres et s'assurer de leur exhaustivité

Le manque à gagner pour la collectivité est de 49 202,40 euros par an, soit 246 012 euros sur cinq ans³².

Sur les six titulaires des baux, deux ont régularisé en totalité les montants dus, deux ont versé des acomptes et deux n'ont rien versé en raison de rejet des titres aux motifs respectifs de numéro SIRET erroné, de raison sociale erronée et d'absence de RIB. Les services de la collectivité n'ont pas fait preuve de célérité pour obtenir les informations manquantes. En effet,

²⁹L'article L. 2241-1 du CGCT prévoit que « toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers par une commune de plus de 2 000 habitants donne lieu à délibération motivée du conseil municipal, lequel délibère au vu de l'avis de l'autorité compétente de l'État ». Les articles L. 1311-9 et L. 1311-10 du CGCT disposent que doivent être précédés d'un avis des domaines les projets d'opérations immobilières « Les baux, accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location d'immeubles de toute nature d'un loyer annuel, charges comprises, égal ou supérieur à un montant fixé par l'autorité administrative compétente »

³⁰ Avec ou sans titres d'occupation,

³¹ En effet, des titres avaient été émis en 2019, mais avaient été rejetés par le comptable sur le motif de la durée des baux trop longue et l'absence de délibération. En conséquence de quoi, le dossier a été présenté en conseil municipal et la délibération a été prise pour autoriser la signature des baux.

³² En application de l'article L. 2321-4 du CG3P, la prescription quinquennale s'applique en matière de recouvrement des RODP.

les titres des exercices 2019 à 2022 ont finalement été rattachés à l'exercice 2022 et réémis en mars 2023 pour un montant de 20 064 euros.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur selon laquelle ses services ont émis, au cours du dernier quadrimestre 2022 des titres de recettes concernant les loyers non versés de 2013 à 2019 par les six occupants titulaires des baux emphytéotiques. Toutefois, la chambre n'a pas été destinataire de ces titres.

L'occupation du domaine public doit donner lieu au paiement d'une redevance, comprenant une partie fixe et une partie proportionnelle à l'usage qu'il en est fait³³. L'occupant sans titre doit également verser une indemnité. Selon la jurisprudence en vigueur, la somme versée est destinée à compenser les revenus auxquels auraient pu prétendre la personne publique dans le cadre d'occupation régulière.

En l'occurrence, l'application du tarif fixé dans les baux peut servir de référence pour l'évaluation de l'indemnité d'évaluation. Les occupants sans titre (hors aéroclub et sous-locataires irréguliers) sont au nombre de cinq pour 672,4 m² occupés. Le manque à gagner annuel est estimé par la chambre à 30 661 euros. L'avantage indu octroyé depuis janvier 2019 aux occupants sans titre est estimé à 0,11 M€.

Au global, sur la base des informations communiquées par les services communaux en m² de surface occupée, la chambre évalue à un peu moins de 0,4 M€ les pertes de recettes pour la commune.

Tableau n° 1 : Estimation des pertes de recettes liés aux dysfonctionnements dans le suivi de l'occupation et la facturation du domaine public aéroportuaire

Objet de perte de recette	Montants en euros
Non rétroactivité lors de la signature des baux	246 012
Non facturation aéroclub	26 163
Non facturation de certains bénéficiaires de baux	21 318
Non facturation des occupants sans titre	105 079
Total	398 572

Source : CRC à partir des informations communiquées en matière de m², d'antécédents d'occupation et tarif appliqués au niveau des baux.

1.3 Des exigences en termes de sûreté qui ne sont pas respectées, ce qui fait courir des risques graves aux utilisateurs et occupants de l'aéroport

L'arrêté préfectoral relatif à la police de l'aérodrome précédemment évoqué³⁴, comprend plusieurs exigences qui ne sont pas respectées, tant par la commune, en tant qu'exploitante, que par ses usagers et occupants.

³³ Article L. 2125-3 du CG3P.

³⁴ Application de l'article 44 de l'arrêté du 10 mai 2017 relatif à la police sur l'aérodrome de Saint-François

1.3.1 L'absence de désignation officielle de référent et de contact sûreté

Bien que n'ayant pas été nommé officiellement, le surveillant de l'aérodrome, pourtant sans qualification, fait office de « référent sûreté »³⁵.

La commune ne dispose pas d'une liste des « contacts sûreté » au sein de chaque entité utilisatrice présente sur l'aérodrome³⁶, bien que la plupart soient en mesure d'en désigner un.

1.3.2 L'absence de manuel d'aérodrome

La commune ne dispose pas d'un manuel d'aérodrome. Ce document, visé notamment à l'article 12 de l'arrêté de mai 2017, précise les procédures mises en œuvre pour assurer notamment sa sûreté. Ce manuel, qui existait jusqu'en 2017, présente l'intérêt de centraliser les informations nécessaires à l'exploitation de cet équipement. Aussi, la commune doit en établir un, afin de s'assurer du respect des procédures de gestion de l'aérodrome.

1.3.3 Un contrôle inexistant des clôtures et accès

Selon l'arrêté, le surveillant de l'aérodrome doit effectuer quotidiennement une visite pour vérifier le bon état des clôtures et accès, pour réparer les dégradations et prévenir les possibilités de pénétration d'animaux et de personnes³⁷ dans l'aire aéroportuaire. Dans les faits, l'organisation des rondes quotidiennes ne répond pas à l'objectif de fréquence recherché. En effet, l'absence de voiture sécurisée, d'équipements de réparation et la sous-activité de l'agent déjà décrite rend impossible ce contrôle.

L'aérodrome est divisé en deux zones : une zone ville et une zone piste qui n'est pas librement accessible au public. Son accès est en effet soumis à la détention d'une habilitation valable.

La commune ne dispose pas de la liste des personnes habilitées en raison de leur activité ou de leurs fonctions, et des clés qui leur sont attribuées (privatifs et communs), pour accéder côté piste, ce qui rend inopérant la vérification du respect de la fermeture des accès, prévu par l'article 13 de l'arrêté. Les portes, portillons et la signalétique associée, visées à l'article 3 de l'arrêté, ne sont curieusement pas considérées par la commune comme des voies d'entrée et de sortie.

Les restrictions de l'arrêté en matière de présence sur l'aéroport limité côté piste aux heures de lever et coucher du soleil augmenté de 30 minutes et côté ville, ne sont pas respectées. A titre d'exemples, le portail reste ouvert en permanence et de nombreux endroits permettent d'accéder librement à la piste, ce qui illustre bien le fait que le surveillant ne remplisse pas sa

³⁵ Article 10 de l'arrêté du 10 mai 2017 relatif à la police sur l'aérodrome de Saint-François

³⁶ Article 11 de l'arrêté du 10 mai 2017 relatif à la police sur l'aérodrome de Saint-François

³⁷ Article 12 de l'arrêté du 10 mai 2017 relatif à la police sur l'aérodrome de Saint-François

mission et ses obligations. De même, l'ouverture d'un restaurant en soirée sur l'aérodrome contrevient aux dispositions de l'arrêté préfectoral.

Au surplus, la commune n'a pas mis de signalétique routière, de marquage au sol pour les emplacements de stationnement, et les conditions d'utilisation et d'affectation des emplacements ne sont pas établies côté ville. L'interdiction de pénétrer ou de séjourner sur l'aérodrome sans accord de la commune n'est pas respectée.

Côté piste, les dispositions du chapitre 2 du décret ne sont pas respectées. C'est notamment le cas des règles relatives aux véhicules qui ne sont pas équipés d'un gyrophare jaune et de radiocommunication aéronautique³⁸. Le gilet de sécurité n'est pas porté. Il n'y a pas de procédure d'autorisation de circulation et de stationnement.

1.3.4 Les prescriptions en termes d'éclairage des aires de stationnement et de hangars ne sont pas respectées

L'éclairage des aires communes de stationnement des aéronefs doit être assuré par un dispositif à déclenchement automatique sur détection de mouvement. L'équipement doit être assuré par la commune.

Les occupants ont également l'obligation de s'équiper d'un système d'éclairage à l'intérieur et à l'extérieur de leurs hangars et de leurs aires de stationnement d'aéronefs.

Ces dispositions³⁹ ne sont pas respectées et la commune ne leur a pas rappelé leurs obligations.

1.3.5 L'entretien non contrôlé des espaces enherbés

L'entretien des parties enherbées de l'aérodrome est réalisé à titre gracieux par une société qui bénéficie de l'utilisation des herbes fauchées pour produire des bottes destinées à l'alimentation animale.

Jusqu'en novembre 2022, ce fonctionnement ne faisait l'objet d'aucun contrat⁴⁰, ni autorisation spéciale contrairement aux dispositions du code de la commande publique et de l'arrêté. Depuis, une convention entre la collectivité et l'entreprise oblige cette dernière à réaliser quatre fauchages par an. La chambre constate que la commune n'a pas respecté ses

³⁸Les véhicules ne sont pas équipés d'un système de positionnement radioélectrique qui fonctionne avec les fréquences VHF (very high frequency).

³⁹ Application de l'article 18 de l'arrêté du 10 mai 2017 relatif à la police sur l'aérodrome de Saint-François.

⁴⁰ Selon l'article L111-1 du code de la commande publique « *Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent.* »

obligations de mise en concurrence et de publicité pour ce marché. Elle n'est pas non plus en mesure d'évaluer le coût de cette prestation en nature.

La commune court plusieurs risques et en fait courir à ses usagers en ne contrôlant pas la qualité du fauchage et en n'assurant pas un suivi formalisé et rigoureux. En effet, alors même que la hauteur des herbes conditionne la visibilité sur le site et participe au développement de la faune, ce qui est contraire aux mesures de prévention du péril animalier⁴¹, la convention précitée ne prévoit pas d'hauteur limite des végétaux afin de garantir la sécurité des aéronefs⁴².

La chambre a pu constater que le fauchage effectué en février 2023 a été réalisé sans surveillance des services communaux et sans respect des règles de sécurité (absence de port de gilet, VHS, gyrophare, manœuvre des avions stationnés sans autorisation formelle ni surveillance).

Au surplus, le prestataire entrepose, sans l'autorisation prévue à l'article 40⁴³, son matériel côté piste. Une telle occupation doit donner lieu à perception d'une redevance dans la mesure où la gratuité accordée dans les faits n'est pas prévue dans la convention de fauchage et est contraire aux dispositions du CG3P.

La chambre a constaté qu'un particulier fauche à proximité de l'aéroclub, avec l'accord d'un usager, mais sans que la commune n'en ait connaissance et ne l'ait autorisé contrairement aux dispositions de l'arrêté.

1.3.6 Une sécurité incendie qui n'est pas assurée

La commune ne s'assure pas du respect des obligations en matière de sécurité incendie tel que le contrôle périodique des extincteurs. De fait, aucun occupant ne dispose de caisses de sable et de pelles. L'interdiction de fumer dans les hangars recevant des aéronefs et dans les ateliers où sont manipulées des matières inflammables, n'est pas respectée.

Le système d'avitaillement sur les aérodromes doit être assuré par des cuves homologuées et, au cas particulier de celui de Saint-François, enterrées. En l'absence de cette infrastructure, les pilotes sont censés venir ravitailler leur avion à l'aéroport de Pointe-à-Pitre.

Cette obligation n'est pas respectée. Les usagers utilisent des systèmes de stockage mobiles ou des bidons d'essence entreposés dans des conteneurs, ce qui est interdit. La commune doit impérativement mettre en place la procédure de mise en demeure de la réglementation auprès des usagers.

L'aéroclub dispose pour sa part d'une cuve homologuée. Elle n'a toutefois pas été autorisée par la commune.

⁴¹ Application de l'article 29 de l'arrêté du 10 mai 2017 relatif à la police sur l'aérodrome de Saint-François

⁴² Les textes ne fixent pas de limites.

⁴³ Arrêté du 10 mai 2017 relatif à la police sur l'aérodrome de Saint-François. Selon cet article, le stockage doit être autorisé.

L'exploitant envisage d'acquérir une cuve à sa charge, dont l'accès serait en priorité réservé aux usagers basés sur l'aérodrome. La gestion serait assurée par le surveillant. Ce projet n'est pas encore validé.

Recommandation n°5 : (Régularité) Assurer le rôle d'exploitant et faire respecter toutes les dispositions de l'arrêté préfectoral du 10 mai 2017 relatif à la police de l'aérodrome.

Dans sa réponse, l'ordonnateur informe la chambre qu'une rencontre a été organisée avec les occupants de l'aérodrome au cours de laquelle les gendarmes exerçant une compétence sur les zones aéroportuaires ont insisté sur l'exigence de respect des normes en matière de stockage de produits inflammables et dangereux. Il partage son inquiétude sur les risques pour les usagers induits par la présence de la cuve à carburant sur la zone aéroportuaire et ajoute explorer plusieurs pistes pour la mise en conformité de cette installation. La chambre rappelle que d'autres obligations en matière de sécurité incendie ne sont pas respectées sur le site et déplore l'absence de mesures concrètes mises en œuvre à ce jour.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2017, la commune assure l'exploitation de l'aérodrome de Saint-François.

Sa gestion présente des négligences, d'importantes défaillances et comporte des risques graves pour les usagers, les occupants et pour elle-même.

Sur le plan financier, le budget de la régie ne retrace pas de façon exhaustive ses dépenses et ses recettes. Son équilibre budgétaire n'est pas assuré comme le prévoit la réglementation par les redevances des occupants et les recettes perçues sur l'usager.

Les baux de ses locataires, lorsqu'ils existent, sont soit obsolètes, soit ne respectent pas les règles d'occupation applicables à son domaine public aéroportuaire. Certains occupent sans titre des locaux ou terrains de l'aéroport. Tous les occupants sont dans une situation irrégulière. Les tarifs appliqués ne sont pas conformes aux dispositions du code général de la propriété des personnes publiques et sont très avantageux au regard des références établies par les domaines. Certains titulaires de baux emphytéotiques vendent leurs baux ou sous-louent sans autorisation de la commune, ou encore ne règlent pas leurs loyers. La commune néglige le recouvrement de ses recettes.

La commune ne respecte pas et ne fait pas respecter par ses occupants et usagers les dispositions de sûreté de l'arrêté préfectoral du 10 mai 2017 relatif à la police sur l'aérodrome de Saint-François. Les exigences de celui-ci en termes de contrôle des clôtures et accès, d'éclairage, de sécurité des véhicules et des personnes qui circulent ou stationnent sur la zone aéroportuaire, d'entretien des parties enherbées et de sécurité incendie, sont ignorées. Les conditions de stockage des carburants sont particulièrement illustratives de la négligence de la commune dans la gestion de cet équipement. Cette situation fait courir des risques accidentels pour ses utilisateurs, en particulier les aéronefs, et occupants.

2 LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES SARGASSES

Depuis 2011, les rivages de Saint-François et son port sont exposés de façon de plus en plus récurrentes à l'échouage de bancs d'algues sargasses.

L'échouage des algues sargasses

Les sargasses sont des algues brunes pélagiques ayant fait l'objet de plusieurs études scientifiques ces dernières années.

Leur origine serait « la petite mer des sargasses » située au large du golfe du Mexique, qui, ayant bénéficié d'un apport important de nutriments principalement de potassium et de nitrate provenant des rivières Congo et de l'Amazone, et associé aux conditions climatiques (élévation de température, baisses de la pression de l'air), favoriserait la croissance et le développement de celles-ci.

Carte n° 1 : Origine de la prolifération des sargasses



Origine de la prolifération des sargasses : la mer des sargasses (Illustration de Mark Garrison).

Leurs échouements constituent une menace majeure pour la santé, l'environnement et l'économie, notamment touristique. Au-delà d'un délai de 72 h après leur arrivée sur les côtes et sans ramassage, leur décomposition provoque un dégagement de gaz, notamment de l'hydrogène sulfuré (H₂S) par fermentation, qui à faibles doses, répand une odeur particulièrement nauséabonde et, à doses plus importantes, peut devenir toxique voire mortel. La capacité des sargasses à piéger des métaux lourds tel que l'arsenic constitue un danger potentiel pour les opérations de traitement et de valorisation de celles-ci et peut avoir des incidences environnementales non négligeables en termes de pollution notamment.

Ce phénomène a également des conséquences sur l'activité touristique de pêche et d'aquaculture. Au rang des dommages subis sont également recensés la détérioration des fonds marins, de la qualité de l'eau, des machines, des systèmes de climatisation, des composants électroniques des ordinateurs et l'usure précoce des outils de travail. La perturbation des écosystèmes (mangroves, lieux de pontes) est également observée. Les techniques actuelles de ramassages y contribuent également.

La lutte contre cette pollution relève en premier lieu des communes, en vertu des pouvoirs de police des maires⁴⁴. Les pouvoirs du maire de Saint-François en cette matière qui s'exercent sur l'ensemble du territoire communal et sur le domaine public maritime jusqu'à la limite des eaux, sont ainsi de sa compétence exclusive, sans possibilité de transfert à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) dont le concours ne peut être recherché qu'en faveur de la mutualisation des moyens dédiés. Les opérations de ramassage, de transport et de stockage, et les dépenses afférentes (achat ou location d'équipement matériel, entretien des équipements, personnel) relèvent donc, au même titre que la surveillance humaine des plages et zones infralittorales, de la compétence des communes, comme le soulignait d'ailleurs dès le mois d'octobre 2018 le plan national de prévention et de lutte contre les sargasses dit plan sargasses I.

2.1 La commune ne respecte pas les prescriptions opérationnelles de collecte du plan sargasses

Face à l'ampleur du phénomène et à sa récurrence, l'Etat a décidé de venir en aide aux collectivités en élaborant le plan sargasses I (2018-2021). Des financements ont été mis en place. Les dotations en matériel des communes et des EPCI ont été privilégiées. Une gouvernance spécifique a été choisie, réunissant l'ensemble des acteurs dans tous les champs concernés (économique, santé, ...). Aux termes du plan sargasses II (2022-2025), les interventions se veulent plus pérennes et structurelles (financement, actions préventives, gouvernance, recherche et développement).

Selon ces prescriptions actuelles, la commune de Saint-François doit donc répondre aux problèmes d'échouage avec la mise en place d'un processus permanent de collecte et de traitement des sargasses et des actions plus ponctuelles lors des apports plus massifs.

Ainsi, trois préoccupations doivent guider l'action communale : 1) la réduction maximale de l'exposition des populations, ce qui implique l'efficacité des dispositifs de collecte, une réactivité et une rapidité d'intervention (en 48 heures)⁴⁵. La commune doit nécessairement étudier les ruptures de charge et les conditions de transport ; 2) assurer la sécurité des travailleurs intervenant sur le terrain (d'où la nécessité de la réactivité d'intervention pour limiter les risques sanitaires liés au processus de décomposition des algues échouées) ; 3) la préservation de l'environnement dans l'action curative.

L'enlèvement des algues doit être réalisé à mesure de leurs échouements, alors qu'elles sont humides, de manière à éviter les situations de débordements. Des dispositifs proches-côtiers de type préventifs tels que les barrages sont à envisager pour contenir les arrivées ou dévier les algues vers une zone pré-choisie. L'acquisition de navires spécialisés et d'équipements complémentaires aux fins de collecte en mer sont également possible. Ces dispositifs proche-côtiers n'ont toutefois pas vocation à se substituer au ramassage à terre qui

⁴⁴ Articles L. 2212-1 et L. 2212-2 alinéa 1° et 5° du code général des collectivités territoriales.

⁴⁵ Dans son avis du 10 juillet 2015, le HCSP rappelle que la meilleure action, en termes sanitaires, est la prévention par l'enlèvement des algues avant décomposition.

doit faire l'objet d'un plan opérationnel propre à chaque site dans l'attente d'un amoindrissement des échouements et d'avancées sur la valorisation des algues échouées.

La commune est chargée de déterminer un lieu de stockage et d'épandage. Ce site doit intégrer une gestion séparée des deux types de produits (algues fraîches ou algues en décomposition ou mélangées). Des aménagements sont à prévoir pour les lixiviats⁴⁶. Une difficulté réside encore dans l'absence de définition d'un cadre réglementaire sur les conditions de stockage, épandage, valorisation et de classification de ces algues comme déchets.

Le maire doit également assurer l'information de sa population et la règlementation de la baignade, notamment en cas d'échouement important, le représentant de l'Etat et l'ARS assurant l'information générale des populations sur les risques sanitaires.

Plusieurs mesures du plan sargasse I l'intéressaient directement, tels que le renforcement du réseau de capteurs sur son territoire permettant la veille sanitaire, la surveillance et la prévision des échouements à l'échelle des Antilles françaises. Le plan prévoyait également le financement d'un parc d'engins constitués de tractopelles, pelles mécaniques, camions et cribluses.

La chambre rappelle que si le plan sargasses II met en place une organisation efficace et durable, fondée sur la coopération et l'action conjointe de l'Etat et des collectivités territoriales et déclinée au sein d'un comité de pilotage territorial, le maire n'est pas déchargé pour autant de sa responsabilité en matière d'actions préventives et consécutives à l'échouage des algues sargasses et de leur stockage, dans l'élaboration d'un plan opérationnel de collecte propre à chaque site et la détermination d'un lieu de stockage ou de valorisation des sargasses.

2.2 L'incapacité de la commune à mener à bien son plan de gestion

Le « plan de gestion », qui n'a jamais été adopté formellement par la commune, a été abandonné après le départ du coordonnateur de l'équipe dédiée à la gestion des sargasses. Les études et les moyens ont alors été suspendus.

Si l'ordonnateur fait valoir, dans sa réponse, que ce document ne constituait pas un plan de gestion, la chambre observe néanmoins qu'il est intitulé « *plan de gestion synthétique du littoral de Saint-François dans le cadre des arrivages massifs des algues sargasses* » et qu'aucun autre document ne vient formaliser l'action de la commune dans la lutte contre les échouements de sargasse, notamment dans le cadre du plan communal de sauvegarde communal (PCS), contrairement aux recommandations du plan sargasse I.

En 2019, un plan de financement pour l'acquisition d'un ensemble Sargaplage (1 500 mètres de barrages flottants) et d'un bateau de type Sargator a été adopté. Son coût était estimé à 0,82 M€ HT et financé à hauteur de 85 % par la région grâce au fonds européen de développement régional (FEDER).

⁴⁶ Les lixiviats sont les jus produits sous l'action de l'eau de pluie et de la fermentation des déchets enfouis. Ils contiennent de nombreux polluants (ammoniac, déchets organiques, métaux lourds, arsenic).

Le premier projet n'a pas abouti. Il en est de même du second projet, voté en 2021⁴⁷, concernant uniquement l'acquisition et la pose de barrages. Les demandes de financement déposées par la collectivité entre novembre 2019 et avril 2021 ont reçu un avis défavorable, faute de production à la DEAL des pièces nécessaires à l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public et de « cas par cas » pour la mise en place de barrages déviants.

La chambre constate qu'une entreprise a mis en place sans autorisation d'occupation temporaire du domaine public et gratuitement un barrage déviant. En juillet 2020, un prestataire est intervenu à la demande de la commune pour la remise en place de celui-ci. D'après les services municipaux, il aurait été retiré par l'entreprise en mai-juin 2022 faute d'accord avec la commune sur la régularisation de la situation. Cette dernière aurait engagé 0,28 M€ de dépenses pour la mise en place et l'entretien du barrage.

Photo n° 3 : Barrage déviant installé à l'entrée du Port de plaisance



Source : plan de gestion communal

Deux ans plus tard, en décembre 2021, la commune a abandonné son projet initial et le recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage pour réaliser les études préalables (études de faisabilité technico-économique, réglementaire...), dont le coût était estimé à 0,38 M€. La commune a en effet choisi d'intégrer le marché d'études de courantologie et de bathymétrie lancé par la région. Ses résultats devraient être connus au deuxième semestre 2023. Ce choix conduit à reporter dans le temps les investissements alors que leurs financements étaient octroyés.

Ainsi, la commune a réalisé seulement 0,26 M€ d'investissement, sur les 1,2 M€ projetés pour la période 2018 et 2020.

⁴⁷ Délibération 2021-12/052

2.2.1 Des achats d'engins coûteux que les services communaux n'utilisent pas

À la suite de l'échouage massif de 2018, les communes ont été soutenues techniquement et financièrement par l'Etat pour l'acquisition de matériel de collecte, plus communément nommé « kit sargasse ». La cellule du plan d'urgence local contre les sargasses (PULSAR)⁴⁸ met à disposition des catalogues de matériels et organise des réunions régulières permettant un partage d'information.

La commune a ainsi acquis une cribleuse, une tractopelle, un tracteur et un épandeur à fumier. La cribleuse est tombée en panne. L'entreprise, attributaire du marché de maintenance, n'est pas intervenue car elle n'était payée. Finalement, cette machine a été réparée en 2023. L'épandeur acheté n'est pas adapté à la tractopelle. La commune souhaitait faire l'acquisition d'un « cane loader⁴⁹ » mais son marché a été infructueux.

Tableau n° 2 : Coût d'acquisition et financement perçus (en euros)

Acquisition	coût cible	montant facturé	subventions notifiées	Subventions encaissées
Cribleuse	74 247	62 270	69 144	27 658
Tractopelle		98 500		
Tracteur		59 950		
Épandeuse	359 244	38 950	331 100	362 196
	433 490	259 670	400 244	389 854

Source : commune

La chambre a constaté sur place que ces matériels coûteux n'étaient pas utilisés par les services municipaux. Ils sont entreposés et certains sont déjà recouverts par la végétation (voir la photo n°4 ci-dessous).

⁴⁸ La cellule PULSAR est positionnée auprès du sous-préfet de Pointe-à-Pitre. Elle l'assiste dans la définition des moyens de lutte contre les Sargasses dans l'objectif de protéger les populations et d'accompagner les collectivités.

⁴⁹ Type de chargeuse utilisée dans les travaux publics.

Photo n° 4 : La cribreuse de sargasses non utilisée ni entretenue

Source : chambre régionale des comptes

D'après les services communaux, cette situation anormale serait liée à un manque de moyen. Le nombre d'agents formés et disposant des certifications pour la conduite de ces engins serait insuffisant. Des demandes de formation auraient été formulées en ce sens. Les responsables font également valoir qu'ils ne disposeraient pas des Équipements de Protection Individuelle⁵⁰. La chambre relève pourtant que la cellule PULSAR met à disposition à titre gratuit des équipements spécifiques « sargasses », et qu'elle n'a pas été sollicitée par la commune.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur selon laquelle des démarches auraient été entreprises en 2023 en ce sens.

Toutefois, la commune n'a plus d'équipe spécialisée. Lorsque des petits échouages sont prévus, des agents du service « environnement propreté » réaliseraient le ramassage à l'aide de fourches, brouettes et râtaux. Lors des gros échouages, son responsable est supposé transmettre l'information à la direction des services techniques pour qu'une entreprise extérieure intervienne.

Par ailleurs, la chambre rappelle que si la commune estime que Gwad'Air⁵¹ assure la diffusion aux collectivités touchées par les sargasses des bulletins de situation relatives aux échouages, qui sont transférés à l'ensemble de ses services, cette transmission ne peut se substituer à l'obligation faite aux maires d'assurer la surveillance quotidienne des plages et des côtes de leur commune, comme rappelé dans le plan sargasses I.

⁵⁰ Sachant que les valeurs limites d'exposition professionnelle (VLEP) de l'H2S sont de 5 ppm pour 8 heures et 10 ppm pour 15 minutes, les principales préconisations sont les suivantes : • Chaque travailleur doit être équipé d'un détecteur portatif de H2S, situé près des voies respiratoires (dont l'ANSES précise les caractéristiques techniques).

- Chaque travailleur doit porter des équipements de protection individuelle dont des bottes, des gants et des demi-masques filtrant anti-gaz. Ceux-ci doivent être portés dès que le détecteur signale une concentration supérieure à 5 ppm. • Si la concentration reste égale ou supérieure à 5 ppm pendant 15 minutes, le chantier doit être évacué.

- Les cabines de conduite des engins de ramassage mécanique doivent être isolantes.

⁵¹ Association agréée de surveillance de la qualité de l'air en Guadeloupe

Pour le risque sanitaire, le plan communal de sauvegarde 2022, qui n'a pas été délibéré par le conseil municipal, précise que l'origine des émissions de gaz ne sont pas les algues fraîches mais celles en décomposition. Avec l'arrivée des bancs, la commune passe en pré-alerte et selon les mesures des taux prélevés et mis en ligne par l'ARS, l'alerte peut être déclenchée. Le recensement de ces pré-alertes n'est pas effectué par la commune.

2.2.2 La commune ne suit pas les prescriptions du plan sargasses et fait courir des risques sanitaires aux populations et de pollution des sols

Lors d'épisodes d'échouage massif sur la plage des raisins clairs, la commune déverse et entrepose les algues fraîches ramassées et égouttées en arrière de la plage. Leur poids est ainsi réduit. Leur volume diminue de 40 % en 48 h.

Or, cette pratique est contraire aux dispositions du plan départemental de 2018.

En effet, si le ramassage des algues n'est pas réalisé dans les deux jours suivant leur échouage, elles entrent en putréfaction et libèrent des gaz malodorants et incommodants (sulfure d'hydrogène et ammoniac notamment) qui peuvent avoir des effets sur la santé des populations. Au surplus, la commune ne respecte pas les dispositions du plan en termes d'épandage. Elle devrait le faire sur le site situé entre la route et le littoral de la Coulée à partir du restaurant le Colombo vers la Pointe des Châteaux, tel que le prévoit le plan départemental. Or, elle considère que cette zone ne répond pas aux critères préconisés par les services de l'État. Elle est trop petite et inaccessible aux engins en raison de la végétation. Elle a donc décidé d'utiliser le terrain de l'Anse Champagne (ex-méridien). Cette solution provisoire s'est poursuivie jusqu'en 2022.

Toutefois, les prestataires de la commune se sont limités au seul dépotage, sans épandage des algues, favorisant les dépôts sauvages. Selon les prescriptions, les sargasses collectées devraient être étalées sur une hauteur de 10 cm⁵².

La chambre constate que les entreprises facturent abusivement la prestation complète. Leurs opérations ne font pas systématiquement l'objet d'un suivi par les services municipaux. En l'absence de tout contrôle sur les prestations effectuées, de toute pesée ou évaluation des tonnages collectés, la commune est dans l'incapacité d'attester du service fait. Ainsi, la facture des tonnages repose sur les seules déclarations des prestataires en violation des obligations mises à la charge de l'ordonnateur.

L'ordonnateur oppose, dans sa réponse, l'impossibilité de calculer le tonnage en l'absence de données sur la densité des algues. La chambre rappelle qu'il lui appartient, de mandater le paiement de prestations évaluées en tonne de matière collectée, de satisfaire à son obligation préalable de certification du service fait, au besoin en déterminant les modalités d'évaluation de la prestation lui permettant d'en vérifier l'effectivité.

La pratique communale n'assure pas la protection des sols et expose les terrains concernés au risque d'une pollution du terrain et des nappes phréatiques à l'arsenic. En l'absence d'épandage, un risque sanitaire pour les populations est également encouru, sur ce

⁵² Recommandations de la DEAL.

lieu très fréquenté de l'Anse Champagne où les algues sont seulement déchargées. Au surplus, le terrain a été vendu en 2018 et n'est plus la propriété de la commune. Pour autant, cette situation n'a pas été anticipée et les dépotages sur ce site se poursuivent depuis.

L'ordonnateur objecte sur ce point l'absence de classification des sargasses en déchets. La chambre relève cependant que les risques sanitaires inhérents à la décomposition des sargasses font l'objet d'un consensus scientifique. L'absence de définition juridique des sargasses est donc sans emport sur la responsabilité des maires dans leurs obligations de surveiller les plages concernées, d'organiser rapidement la collecte des algues échouées et de prévoir leur stockage dans des conditions empêchant la contamination du sous-sol.

La chambre en déduit que la commune ne suit pas l'effectivité et les résultats de sa politique de lutte contre l'échouage et la pollution des sargasses. Au regard des enjeux, elle déplore ces négligences préjudiciables de la collectivité.

2.3 La gestion irrégulière, peu contrôlée et très onéreuse des prestations des entreprises

2.3.1 Un recours aux entreprises en dehors des règles de la commande publique

La politique de lutte contre la pollution des sargasses illustre les nombreux dysfonctionnements et irrégularités dans la gestion de la commande publique par la commune de Saint-François.

La commune ne détermine pas ses besoins globaux annuels de fournitures pour l'ensemble de la collectivité. A défaut de transmission d'information en provenance des autres services, celui de la commande publique ne procède pas aux recensements des achats nécessaires, n'établit donc pas leur liste et ne les regroupe pas au moyen de la nomenclature adéquate dans les grandes familles de produits⁵³. Il est donc dans l'incapacité de déterminer par computation les seuils à partir desquels les passations de marchés publics sont formalisées et donnent lieu à publicité.

En conséquence, les risques de dépassement des seuils et d'irrégularité dans la procédure de mise en concurrence sont constants. Aussi, la chambre invite la commune à définir chaque année de manière formalisée la nature et l'étendue des besoins d'achats à satisfaire.

⁵³ Deux documents de travail ont été élaborés (un par la directrice des achats et un par un prestataire extérieur) sans être finalisés ni servir à la rationalisation des achats.

Les règles de publicité et de mise en concurrence

Les marchés publics inférieurs à 40 000 euros HT⁵⁴ (25 000 euros HT jusqu'en décembre 2019) peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalables, à condition que l'acheteur public veille à choisir une offre pertinente et à ne pas contracter systématiquement avec la même entreprise.

Les marchés de travaux d'un montant inférieur à 100 000 euros HT conclus entre le 9 décembre 2020 et le 31 décembre 2022 sont également concernés par cette dispense de mise en concurrence en application des dispositions de l'article 142 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi ASAP), selon les mêmes conditions.

Entre 40 000 et 90 000 euros HT, les collectivités doivent recourir à une procédure adaptée dont elles déterminent librement les modalités en fonction des caractéristiques des besoins à satisfaire, du nombre d'entreprises susceptibles d'y répondre et des circonstances de l'achat. La publicité doit également être adaptée à celles-ci.

À partir de 90 000 euros HT, la publicité par insertion d'une annonce au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ou dans un journal d'annonces légales est obligatoire. Au-delà de 221 000 euros HT pour les fournitures et services, ou 5 548 000 euros HT pour les travaux, les acheteurs publics doivent recourir à l'une des procédures formalisées prévues par la réglementation.

La collectivité ne regroupe pas ses achats de prestations de collecte et d'épandage des sargasses ce qui implique le fractionnement de ses paiements, le non-respect et par voie de conséquence, la violation des règles de procédures de publicité et de mise en concurrence prescrites définies par le code de la commande publique⁵⁵.

Face aux importants échouages sur le littoral en 2023, la commune a eu recours aux dispositions de l'article R. 2122-1⁵⁶ du code de la commande publique pour faire appel à des prestataires en faisant valoir l'urgence et les risques sanitaires de la situation. La chambre constate que ces arguments sont évoqués de façon récurrente depuis 12 ans et que, par voie de

⁵⁴ Articles L. 2112-1 et R. 2112-1 du code de la commande publique.

⁵⁵ Aux termes de l'article R.2121-1 du code de la commande publique « *L'acheteur procède au calcul de la valeur estimée du besoin sur la base du montant total hors taxes du ou des marchés envisagés.*

Il tient compte des options, des reconductions ainsi que de l'ensemble des lots et, le cas échéant, des primes prévues au profit des candidats ou soumissionnaires. », de l'article R.2121-6 « Pour les marchés de fourniture ou de services, la valeur estimée du besoin est déterminée, quels que soient le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marchés à passer, en prenant en compte la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle. » et de l'article R. 2121-7 « Pour les marchés de fournitures ou de services qui répondent à un besoin régulier, la valeur estimée du besoin est déterminée sur la base : 1° Soit du montant hors taxes des prestations exécutées au cours des douze mois précédents ou de l'exercice budgétaire précédent, en tenant compte des évolutions du besoin susceptibles d'intervenir au cours des douze mois qui suivent la conclusion du marché ; 2° Soit de la valeur estimée des prestations qui seront exécutées au cours des douze mois ou de l'exercice budgétaire qui suit la conclusion du marché. ».

⁵⁶ Selon l'article R.2122-1 du même code, *l'acheteur peut dans certains cas conclure un marché sans publicité ni mise en concurrence préalables lorsqu'une urgence impérieuse résultant de circonstances extérieures et qu'il ne pouvait pas prévoir ne permet pas de respecter les délais minimaux exigés par les procédures formalisées.*

conséquence, la commune ne peut s'en prévaloir. Elle relève également que cette pratique est préjudiciable aux finances de la collectivité, dans la mesure où les seuils de mise en concurrence sont systématiquement dépassés, ainsi que le met en évidence le tableau n° 3 ci-dessous.

En novembre 2021, la commune a engagé la rédaction d'un marché public qui n'était toujours pas finalisée en décembre 2022. Les services municipaux ont indiqué au cours du contrôle de la chambre qu'il n'était plus nécessaire d'avancer sur ce dossier dès lors qu'un syndicat mixte regroupant les collectivités concernées par cette pollution prendra en charge la collecte des sargasses en 2023, ce qu'infirmes la cellule PULSAR.

Un service public de lutte contre les sargasses à l'échelle de la Guadeloupe

Dans le cadre des orientations définies en août 2022 par le comité national de pilotage des sargasses, un groupement d'intérêt public (GIP)⁵⁷ a été créé le 25 avril 2023. Il est dénommé SARGIP. Il regroupe l'Etat, la région, le département et la chambre de commerce et d'industrie des Îles de Guadeloupe.

Cet opérateur unique de gestion a pour mission de définir pour l'ensemble du territoire guadeloupéen les principes et les priorités de l'action publique dans la lutte contre les sargasses.

Dans le cadre d'une programmation pluriannuelle, il coordonne pour l'ensemble des collectivités les opérations de prévention, de ramassage, de stockage, d'épandage et de valorisation. Le GIP participe aux instances de concertation, de décision, d'ingénierie ou d'études visant à réduire la prégnance des sargasses sur l'activité économique et sociale. Il recueille et diffuse l'ensemble des données relatives à la prévention, à la recherche et à la coopération régionale. Son rôle est également d'informer la population.

Ce groupement est doté d'un budget de 0,25 M€, financé à hauteur de 80 % par l'Etat, de 3 % par la CCI et de 17 % par la région et le département.

Par ailleurs, la création d'un syndicat mixte est envisagée. Regroupant les communes et les communautés d'agglomérations concernées, il sera en charge des aspects opérationnels de la lutte contre cette pollution. Pour éviter les échouements, il installera par exemple les barrages. Il mobilisera et coordonnera l'action des communes de leurs moyens nécessaires à la collecte et aux autres opérations.

La chambre relève que cet établissement n'est pas créé et que la commune continue à ne pas respecter les règles de la commande publique. Or, un accord cadre permettrait de répondre aux exigences du ramassage des sargasses, sous une forme juridique appropriée, en intégrant les différents lots selon la nature de la collecte et en permettant de choisir, entre autres, l'offre économiquement la plus avantageuse.

⁵⁷ Un groupement d'intérêt public permet à des partenaires publics et privés de mettre en commun des moyens pour la mise en œuvre de missions d'intérêt général. La loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (dite « loi Warsmann ») a institué un statut législatif des GIP. Ils concernent de nombreux domaines de l'action publique (l'environnement, la santé...). Source : <https://www.budget.gouv.fr/reperes/operateurs-et-organismes-publics/articles/les-groupements-dinteret-public>

Recommandation n°6 : (Régularité) Respecter les règles de publicité, de mise en concurrence et de computation des seuils pour les achats de prestation de service conformément aux articles R. 2121-1, R. 2121-6 et R. 2121-7 du code de la commande publique

La chambre prend acte cependant de la réponse de l'ordonnateur selon laquelle un marché public a été publié en mai 2023 et que la commune a recours à deux cabinets de conseil afin de structurer la fonction achat et d'accompagner la collectivité dans l'expression de ses besoins et l'application des règles en matière de marché public.

2.3.2 Des prestations d'entreprises aux coûts parfois excessifs, non maîtrisés par la commune et largement financés par l'Etat

Entre 2018 et 2022, la commune aurait engagé, d'après les services municipaux, 0,6 M€ de dépenses pour la lutte contre les sargasses. La chambre émet de sérieuses réserves sur l'exhaustivité de ce montant (voir le tableau n°3). En effet, les prestations payées aux entreprises en 2018 ont été relativement modestes (62 310 euros) alors que les échouages d'algues sargasses ont été massifs. Plus étonnant encore, aucune charge n'a été constatée dans la comptabilité en 2021.

Tableau n° 3 : Les montants des prestations des entreprises (en euro)

Prestataires	2016	2017	2018	2019	2020	2022	Total par prestataire
<i>A</i>					4 060		4 060
<i>B</i>					38 150	63 000	101 150
<i>C</i>				1 000		70 500	71 500
<i>D</i>	17 500						17 500
<i>E</i>				40 700	9 800		50 500
<i>F</i>	2 730						2 730
<i>G</i>				94 814	49 302		144 116
<i>H</i>				33 060		80 800	113 860
<i>I</i>	24 750	19 000					43 750
<i>J</i>			62 310				62 310
Total par année	44 980	19 000	62 310	169 574	101 312	214 300	611 476

Source : commune – budget principal et budget annexe du port de plaisance.

Le recours à des prestations d'une entreprise sans mise en concurrence, à un coût très élevé et à l'effectivité non contrôlée

Une entreprise, prestataire de la commune pour la collecte, le transport et l'épandage des algues sargasses, est également titulaire du marché notifié en juillet 2018 concernant la réfection de la toiture du gymnase de la piscine communale « des raisins clairs » dégradée à la suite de la tempête Irma.

Toutefois, si le marché a été réceptionné avec retard, les réserves n'ont pas été levées et la réfection de la toiture n'est pas finalisée.

Cette entreprise est également l'attributaire d'autres marchés et elle réalise diverses interventions, en limite du seuil des marchés publics à partir duquel la procédure de mise en concurrence doit être formalisée et donné lieu à publicité. La commune a ainsi eu recours à ses services par simples bons de commande pour l'enlèvement des sargasses pour 100 000 euros HT.

La chambre constate que les bons de commande sont imprécis. Les décomptes joints sont forfaitaires, par exemple : 28 900 euros HT pour la « *récupération des sargasses par cribleuse et excavatrice 32 tonnes* » et 9 250 euros HT pour « *le transport des algues par camion benne et ampliroll⁵⁸* », pour un montant total de 38 150 euros HT.

Elle relève aussi qu'en 2022, ce prestataire a facturé des interventions à hauteur de 12 500 euros HT la journée. Or, aucun motif particulier ne peut justifier ce coût 7,5 fois supérieur à celui obtenu en moyenne des entreprises dans le cadre de la consultation en urgence évoquée *supra* pour des prestations identiques.

La chambre a par ailleurs constaté que certains devis de l'entreprise ont été remis en même temps que sa facture et que les bons de commande initiaux étaient signés par le directeur général des services ou le maire.

Or, les services techniques communaux n'ont pas validé le service fait pour les trois bons de commande de 2022. La constatation du service fait est une opération dont la finalité est de s'assurer que le prestataire a bien accompli ses obligations. Ce constat incombe aux services techniques communaux qui doivent attester de la conformité de la prestation à la commande et de la date d'effet du service fait. Les factures portent alors la mention de cette validation. Or, la chambre a constaté que sur une majorité d'entre elles, cette mention n'était pas portée. En l'absence de cette étape, la réalisation de la prestation n'est pas certaine.

Jusqu'en 2020, la commune recourait aux services de la seule entreprise qui disposait d'un bateau spécialisé pour la collecte en mer des sargasse, dénommé « Sargator »⁵⁹. Les prestations journalières réalisées sur bons de commande sans mise en concurrence étaient de 2 500 euros HT pour la mise à disposition journalière du bateau et des personnels.

⁵⁸ « L'ampliroll » est un système de bras de levage hydraulique doté d'un crochet pour charger, décharger ou déposer des caisses ou des bennes.

⁵⁹ Le bateau « Sargator » dispose d'un tapis de ramassage mobile qui collecte les algues en mer, par un système de motopompe hydraulique. Ce procédé a été mis au point par une société installée en Guadeloupe.

La facturation annuelle comprenait également des prestations de collecte sur plage et de mise à disposition d'autres équipements pour un prix moyen journalier oscillant entre 3 736 euros HT et 4 306 euros HT.

Tableau n° 4 : Prestation « Sargator »

	2019	2020
Nombre de jours bateau	10	5
Collecte en mer	4 306	3 736
Facturation globale (€HT)	43 060	41 100
Facturation TTC	46 720	44 594

Source : facturation entreprise

En 2022, les prix à la journée, facturés dans le cadre de la consultation d'urgence déjà évoquée, vont de 1 085 euros à 4 383 euros HT.

Tableau n° 5 : Détail des prix pratiqués à la journée en 2022 par les entreprises (en euro)

	Sereg (lot 5)	Sereg (lot 6) (port de plaisance)	ELGTP (Lot 3)	ELGTP (Lot 2)	lot 1 (elgtp)	lot 4(elgtp)
Collecte sur plage (MAD ⁶⁰ tracteur de plage avec cribleuse de plage, tractopelle, et personnels)			434	651	760	271
Collecte sur plage (MAD grue, engin amphibie, tractopelle, et personnels)	3 038	3 038				
Transport d'algues (MAD camion benne et personnel)	792	792	434	434	734	488
Épandage en arrière plage (MAD benne et personnel)	553	553	326	326	326	326
	4 383	4 383	1 194	1 411	1 819	1 085

Source : chambre régionale des comptes à partir des bons de commande

Tableau n° 6 : Prix moyen à la journée (en euro)

	2014	2015	2018	2019	2020	2022
Prix moyen constaté	1304	3130	1633	2007	2996	2379

Source : chambre régionale des comptes à partir des bons de commande

⁶⁰ MAD : mise à disposition.

L'adéquation des prix pratiqués par les entreprises au regard de la prestation exécutée nécessitent de rapporter leur coût au volume en m³ collecté sur la même période. Ainsi, en 2022, sur la base de 3 605 m³ de sargasses collectés selon le rapport⁶¹ de la commune, il est évalué un prix moyen de 59,45 € TTC/m³⁶², très largement supérieur aux tarifs de référence indiqués dans le tableau n° 7 *infra* du rapport collectif sur « *le phénomène d'échouage des sargasses dans les Antilles et en Guyane* » rédigé en juillet 2016 par le conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'inspection générale de l'administration (IGA).

Si dans sa réponse adressée à la chambre, l'ordonnateur objecte que les volumes collectés en 2022 n'ont pu être comptabilisés dans leur totalité par les différents prestataires et que le coût au m³ n'est donc pas fiable, il est rappelé l'obligation pesant sur l'ordonnateur de s'assurer de la réalité du service fait en contrôlant les quantités facturées.

Tableau n° 7 : Rendements et coûts des méthodes de collecte

Méthodes de collecte	Manuel ⁴⁵	Ratisseur	Tracteur agricole avec fourche	« Sargator »
Rendement	11 à 16 m ³ /homme jour dans les meilleures conditions Moyenne : 10 m ³ /homme jour ⁴⁶	450 m ³ /jour ⁴⁷ 210 à 240 m ³ /jour ⁴⁸	?	35 à 50 m ³ /jour ⁴⁹
Coût	30,5 €/m ³ ⁵⁰ 110 €/tonne ressuyée	7,2 à 10 €/m ³ ⁵¹ 24€/tonne ressuyée	2 €/m ³ ⁵²	40 €/m ³ ⁵³ 80 €/tonne ⁵⁴

Source : rapport « *le phénomène d'échouage des sargasses dans les Antilles et en Guyane* (CGEDD, CGAAER, IGA)

La chambre constate que, de 2018 à 2022, la commune a bénéficié d'un niveau très élevé de 429 320,72 euros de subventions de l'Etat pour la prise en charge des dépenses de collecte, lesquelles n'ont pas été utilisées avec efficacité compte tenu de l'abandon des équipements spécifiques dont elle s'est dotée au profit de l'externalisation des opérations de ramassage des sargasses sans contrôle du service fait par les prestataires.

⁶¹ Rapport d'exécution sur la collecte urgente des algues sargasses échouées sur le littoral de la commune de Saint-François au cours de l'année 2022.

⁶² Coût calculé selon le total général 2022 du tableau n° 3 *supra*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La politique de lutte contre la pollution des sargasses présente de nombreuses insuffisances.

La gestion de la collecte des algues met en exergue l'absence de stratégie territoriale et de respect des prescriptions du plan sargasses. Elle fait courir des risques sanitaires aux populations et des risques environnementaux, notamment de pollution des sols.

Cette situation est la conséquence des négligences de la commune et de son incapacité à mettre en œuvre un plan local de lutte contre les échouements de sargasse, alors qu'elle a été financée à un niveau élevé de 429 320,72 euros par l'Etat.

Bien que disposant de moyens matériels adaptés, ses services n'assurent pas les opérations. La commune recourt donc à des entreprises pour la collecte, le dépotage, le transport et l'épandage.

Pour ce faire, elle ne respecte pas les règles de publicité et de mise en concurrence. Elle ne se préoccupe pas de la maîtrise des conditions financières de ces prestations. Elle est en général dans l'incapacité de justifier leur effectivité, n'assure pas de suivi et ne collecte pas de données. A titre d'exemple, les entreprises doivent épandre les algues ramassées, ce qu'elles font rarement. Elles facturent pourtant la prestation sans que la commune y trouve à redire. Le prix moyen de collecte et de dépotage des sargasses supporté est de 59,45 €TTC/m³, soit un tarif très largement supérieur aux référentiels.

3 LA TRAJECTOIRE FINANCIERE DE LA COMMUNE NE CESSE DE SE DEGRADER

En raison de l'absence de fiabilité des comptes de la commune (cf. chapitre 4), la chambre a procédé aux retraitements des données principales, en intégrant les restes à réaliser⁶³ et d'autres corrections. Le tableau n° 8 présente les chiffres des comptes administratifs définitif 2018 et provisoire 2022, les montants de RAR et les données retraitées.

De 2018 à 2022⁶⁴, les produits et les charges de gestion ont augmenté respectivement de 5,1 M€ et 7,6 M€. Cette progression beaucoup plus soutenue des dépenses (+ 35,6 %) a pour effet de dégrader l'excédent brut de fonctionnement, malgré une hausse des produits fiscaux de presque 5 M€. En 2022, il est négatif (- 1,53 M€), contre 0,94 M€ en 2018.

⁶³ Les restes à réaliser (RAR) correspondent aux dépenses engagées auprès d'un fournisseur qui n'ont pas fait l'objet de la constatation du service fait à la fin de l'exercice. Pour l'investissement, leur montant est pris en compte pour déterminer le besoin de financement au 31 décembre et l'affectation du résultat de clôture nécessaire à sa couverture (financement).

⁶⁴ En 2018, les corrections en section de fonctionnement ont une incidence de -0,096 M€ sur le résultat.

La collectivité ne maîtrise pas ses charges de personnel (+ 3,2 M€) et ses charges à caractère général (+ 3,7 M€). La capacité d'autofinancement brute⁶⁵ est très largement négative à - 4,26 M€ contre - 0,73 M€ en 2018. Les dépenses d'équipement réalisées au cours de cette période représentent en montant cumulé, 6,4 M€. La commune n'ayant pas d'autofinancement, elles ont été financées par 11 M€ de produits de cessions d'actifs et 4,5 M€ de subventions reçues.

L'endettement est de 13,7 M€.

Tableau n° 8 : Évolution de la CAF Brute 2018/2022

en €	2018	RAR	CA2018	2022	RAR	CA 2022*	Données retraitées	CA2022 retraité
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	17,406	0,000	17,406	22,243	0,047	22,290	0,000	22,290
+ Fiscalité reversée	-1,385	0,000	-1,385	-1,294	0,000	-1,294	0,000	-1,294
= Fiscalité totale (nette)	16,020	0,000	16,020	20,949	0,047	20,996	0,000	20,996
+ Ressources d'exploitation	1,040	0,265	1,305	1,304	0,949	2,253	-0,600	1,653
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4,898	0,000	4,898	4,616	0,049	4,665	0,000	4,665
+ Travaux en régie	0,000		0,000	0,000		0,000		0,000
= Produits de gestion (A)	21,958	0,265	22,223	26,868	1,046	27,914	-0,600	27,314
Charges à caractère général	2,706	0,827	3,533	3,610	3,010	6,620	0,578	7,198
+ Charges de personnel	15,045	0,742	15,787	18,476	0,537	19,014	0,000	19,014
+ Subventions de fonctionnement	1,471	0,000	1,471	1,956	0,000	1,956	0,000	1,956
+ Autres charges de gestion	0,470	0,013	0,483	0,462	0,217	0,679	0,000	0,679
= Charges de gestion (B)	19,693	1,582	21,275	24,504	3,764	28,268	0,578	28,846
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2,266	-1,317	0,948	2,364	-2,718	-0,354	-1,178	-1,533
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>10,3</i>		<i>4,3</i>	<i>8,8</i>		<i>-1,3</i>		<i>8,8</i>
+/- Résultat financier	-0,82	0,00	-1	-0,39	0,00	0	0,00	0
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0,00	0,00	0	0,00	0,00	0	0,00	0
+/- Autres produits et charges excep. réels	0,15	-1,01	-1	-0,52	-0,02	-0,5	-1,798	-2,342
= CAF brute	1,596	-2,325	-0,729	1,454	-2,737	-1,283	-2,977	-4,260
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>7,3</i>		<i>-3,3</i>	<i>5,4</i>		<i>-4,6</i>		<i>-15,6</i>

Source : Chambre régionale des comptes

CA 2022 : Données provisoires

Malgré le plan de redressement de la chambre mis en place depuis 2017, la commune a dégradé sa situation financière, n'est toujours pas en mesure de financer ses opérations d'investissement et demeure dépendante des ressources externes ou de recettes exceptionnelles à l'image de la cession du terrain Anse-Champagne en 2022.

⁶⁵ La capacité d'autofinancement (CAF) brute correspond à l'épargne dégagée par l'activité courante de la collectivité sur un exercice (excédent brut de fonctionnement). Elle est disponible pour couvrir tout ou partie des dépenses d'investissement, y compris l'amortissement du capital de la dette. La CAF brute moins ce dernier constitue la capacité d'autofinancement nette.

3.1 Les recettes fiscales, moteur de la hausse des produits de gestion

3.1.1 Les recettes fiscales, ressources principales de la commune

Dans un contexte de réformes successives de la fiscalité locale, et notamment la suppression définitive en 2023 de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les taxes foncières⁶⁶ représentent un peu plus de 50 % des recettes fiscales directes des collectivités⁶⁷.

Les ressources principales de la commune proviennent de ces impôts locaux fondés sur la détention du patrimoine.

La commune a engagé avec les services de la direction régionale des finances publiques un travail pour améliorer le recensement des bases fiscales (constructions et travaux non déclarés) et donc s'assurer d'un niveau plus élevé de ressources.

Cette opération, issue de la recommandation n°2 formulée par la chambre lors de son précédent contrôle, n'a toutefois pas été finalisée.

En effet, la commission communale des impôts directs⁶⁸ ne s'est pas réunie et aucune proposition de révision n'a été soumise au directeur départemental des finances publiques⁶⁹.

La chambre estime à 0,68 M€ d'euro le produit potentiel perdu pour la commune. Elle souligne également que son inaction est source d'inégalité des contribuables devant l'impôt.

Recommandation n°7 : (Performance) Poursuivre l'actualisation des bases fiscales, en relation avec la direction régionale des finances publiques

Recommandation n°8 : (Performance) Mettre en place les contrôles d'urbanisme aux fins de recensement des constructions manquantes au cadastre ou devant faire l'objet de reclassement

Malgré cette inaction, la commune a bénéficié à la fois du dynamisme des bases liées aux constructions et travaux et de ses décisions de relèvements de taux en 2018 et en 2020 (cf. tableau n° 4 en annexe n° 2).

Entre 2018 et 2022, elles ont progressé de 17,7 % (+ 3 M€), 42 % de cette augmentation est liée toutefois aux revalorisations forfaitaires annuelles nationales et 58 % à la progression physique des bases saint-franciscaine évoquée précédemment. Elles devraient encore progresser en 2023, en raison principalement d'une révision nationale fixée à 7,1 %⁷⁰.

⁶⁶ Taxes foncières sur les propriétés bâties (TFNB) et les taxes foncières non bâties (TFNB).

⁶⁷ Rapport « Les taxes foncières » de la Cour des comptes publiés le 27 février 2023.

⁶⁸ Article L1650-1 du code général des impôts.

⁶⁹ Constat en l'absence de données transmises par la collectivité.

⁷⁰ Cf. tableau n° 5 en annexe n° 2.

Couplées aux hausses de taux décidés par la commune, les recettes fiscales sur le foncier ont progressé de 3,89 M€ entre 2018 et 2022. Elles devraient encore augmenter de 1,27 M€ en 2023.

Les autres recettes fiscales ont enregistré une progression de 0,95 M€. Les produits de jeux, la taxe sur les carburants et la taxe sur les passagers accusent une diminution. Les produits des autres recettes fiscales sont en hausse : les recettes d'octroi de mer (+ 0,67 M€), les droits de mutation (+ 0,48 M€), la taxe sur l'électricité (+ 0,34 M€).

Pour sa part, la fiscalité reversée (FNGIR⁷¹ + Attribution de compensation) est restée relativement stable à 1,29 M€ en 2022 contre 1,39 M€ en 2018.

Ainsi, entre 2018 et 2022, les produits fiscaux ont progressé de 4,9 M€.

3.1.2 Des ressources institutionnelles stables et des ressources d'exploitation insuffisamment mobilisées

Malgré la baisse de la population, les dotations restent stables. La dotation globale de fonctionnement (DGF) progresse de 1 % (+ 0,1 M€), la dotation d'aménagement outre-mer (+ 0,24 M€) compensant la baisse de la dotation forfaitaire (-0,09 M€) (cf. tableau n° 6 en annexe n° 1).

Tableau n° 9 : Évolution de la DGF en nombre d'habitants

	2018	2019	2020	2021	2022	Variation
Population	14 008	13 262	12 989	12 518	11 849	-15 %
Dotation Globale de Fonctionnement (en €/hab.)	266	281	295	309	328	5,3 %
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	<i>161</i>	<i>167</i>	<i>172</i>	<i>177</i>	<i>184</i>	3,3 %
<i>Dont DACOM</i>	<i>105</i>	<i>114</i>	<i>123</i>	<i>132</i>	<i>144</i>	8,3 %

Source : chambre régionale des comptes

La commune se contente de cette situation plutôt favorable, qui pourrait l'être plus encore. En effet, elle néglige le recouvrement des recettes qui lui seraient pourtant acquises.

Ainsi, elle n'effectue pas les déclarations pour l'obtention du fonds de compensation de la TVA (FCTVA) lié au montant des dépenses d'équipement. En ne réglant pas rapidement des restes à réaliser, elle se prive du versement des subventions qui lui sont attribuées et pénalise ses fournisseurs par ses retards de paiement.

Par ailleurs, la commune pourrait augmenter le montant des produits de gestion en instaurant la taxe sur la publicité extérieure (TLPE)⁷², ce qui améliorerait son autofinancement.

⁷¹ Le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) a été mis en place pour permettre de faire compenser par les communes bénéficiaires de la réforme de la taxe professionnelle comme Saint-François les écarts fiscaux des autres communes et établissements publics intercommunaux.

⁷² Articles L. 2333-6 à L. 2333-16 du CGCT. Cette taxe vise la taxation des supports publicitaires.

De même, elle n'a pas engagé le travail de recensement de ses biens immobiliers, de mise à jour de ses baux et d'autorisations d'occupation du domaine public. Certains sont occupés sans titre et souvent sans paiement de loyer, comme sur le domaine aéroportuaire. La commune perd, selon ses propres estimations, des recettes évaluées à 0,15 M€.

Dans sa réponse adressée à la chambre, l'ordonnateur fait valoir d'une part l'émission de titres de recette à l'encontre des occupants sans titre du domaine public, sans préjudice des résultats prochains de la mission confiée à un cabinet de conseils sur la cartographie et la valorisation des AOT, et d'autre part le travail collaboratif avec la DRFIP sur le recouvrement des recettes. Elle espère également optimiser le recouvrement des recettes par l'adhésion au service de paiement en ligne (Payfip). La chambre en prend acte et relève toutefois qu'il n'est pas justifié des premières mesures annoncées.

D'autres recettes pourraient également être envisagées, comme la facturation de l'utilisation de ses équipements sportifs, de celle des services réalisés par ses équipes municipales en dehors du domaine communal ou des redevances forfaitaires sur réseau. D'autres encore pourraient être optimisées par un meilleur contrôle et une gestion contractuelle plus dynamique (cf. recommandation sur le casino en annexe n° 1).

Sur la période 2018-2022, les produits d'exploitation, hors refacturation des charges de personnel aux budgets annexes, ont en conséquence décliné et représentent seulement 0,2 M€ en 2022.

Recommandation n°9 : (Régularité) Régulariser les titres et procéder à la mise en recouvrement des loyers et des redevances

3.2 Des charges de gestion qui progressent plus rapidement que les produits

3.2.1 L'absence de maîtrise des charges à caractère général hypothèque la couverture des besoins d'entretien et de maintenance de la collectivité

En 2018, les charges à caractère général s'établissaient à 3,5 M€ (RAR compris). En 2022, selon les résultats du compte administratif provisoire retraité, leur montant aurait doublé avec 7,2 M€. Une part de ces dépenses comprend des restes à réaliser d'exercices antérieurs, à l'image du rappel de taxes foncières non payées par la commune de 0,9 M€, chiffre que conteste la commune, et des factures impayées pour un montant total de 0,7 M€. L'explication de cette situation pourrait être le rattrapage de dépenses engagées qui n'avaient pas été prises en charge pendant la crise sanitaire et surtout la grève de six mois des services municipaux en 2021. Aussi, la commune ne dispose pas des moyens nécessaires pour faire face aux besoins d'entretien et de maintenance des voiries et de ses bâtiments.

Dès lors, l'objectif de stabiliser le montant des dépenses du chapitre 011 « Charges à caractère général » à 4 M€ n'est pas tenable, au surplus en période d'inflation, et sans un recensement des contrats et une responsabilisation des services communaux.

3.2.2 Une gestion calamiteuse des ressources humaines qui expose la collectivité à des risques financiers et juridiques

La commune de Saint-François emploie, tous établissements confondus, 475 agents au 31 décembre 2022⁷³. Son taux d'administration est de 40 agents pour 1 000 habitants⁷⁴, nettement supérieur à la moyenne nationale. Pour le seul périmètre communal et de ses régies, les effectifs rémunérés sont de 387 à fin 2022, contre 386 en 2018.

Lors de la mise en plan de redressement de la commune, la chambre avait recommandé de « stabiliser les dépenses de personnel à hauteur de 15,23 M€, en ne procédant plus à aucun recrutement de quelque nature que ce soit et en ne renouvelant pas les contrats à durée déterminée ». Dans son avis budgétaire de 2018, la chambre engageait la commune au « non remplacement des agents partant à la retraite et l'arrêt de nouveaux recrutements de personnel de catégorie C et au non renouvellement des contrats d'agents non titulaires de catégorie C à compter de 2019 ».

Ces recommandations ont été réitérées dans les avis budgétaires suivants. Une estimation du non remplacement des départs à la retraite sur les exercices 2022-2025 conduisait à évaluer l'économie potentielle cumulée à 3,38 M€.

La commune a pris l'exact contrepied des mesures préconisées par la chambre. Ainsi, si le poids relatif des charges de personnel diminue (68,1 % des produits de gestion, contre 71% en 2018), les décisions de gestion ont entraîné une augmentation de 3,23 M€ des charges de personnel. Leur importance obère les marges de manœuvre financière de la commune. Elle affiche l'objectif de « contenir » le chapitre 012 « Charges de personnel » en deçà de 19 M€, soit 3,77 M€ de plus que l'objectif proposé par la chambre au préfet.

Non seulement, la commune n'a pas fait d'effort pour le non remplacement des départs à la retraite (13 en 2021, 9 en 2022), mais, au surplus, elle a procédé à un plan de résorption de l'emploi précaire par la titularisation des contractuels jusqu'à ceux embauchés en 2020, sans que le recours à l'emploi de contractuel ne diminue dans les mêmes proportions.

Tableau n° 10 : Évolution des équivalents temps plein rémunérés (2018-2022)

Statut	2018	2019	2020	2021	2022	Variation
Titulaires	296,59	293,63	306,36	308,27	329,36	+ 33
Contractuels	80,5	86,61	69,32	63,35	54,18	-26
Emplois aidés	8,48	2,96	0,69			-4
PEC			1,23	2,39	3,83	
Total	385,57	383,2	377,6	374,01	387,37	+ 2

Source : Chambre régionale des comptes avec les données des ETPR transmises par la commune

⁷³ Données transmises par la collectivité regroupant les ETP de la commune, de la caisse des écoles et du CCAS.

⁷⁴ Ce taux ne tient pas compte des agents de la communauté d'agglomération et des syndicats intervenants sur le périmètre communal. En moyenne, le taux d'administration de la fonction publique territoriale est de 30 agents pour 1 000 habitants.

Ce plan de titularisation intervenu entre 2020 et 2022 a généré un surcoût évalué par la direction des ressources humaines à 447 561 euros pour 65 mises en stage⁷⁵. Alors que les services municipaux étaient fermés ou fonctionnaient au ralenti, la commune n'a pas limité le nombre d'agents contractuels pendant la crise sanitaire et la grève continue pendant six mois en 2021.

Elle a également procédé à la revalorisation des rémunérations, à la suite de la mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP)⁷⁶, sans refonte des primes existantes. À la suite d'un mouvement social et après accord⁷⁷ pris à l'encontre des conditions de réexamen du régime décidées par l'assemblée délibérante, une revalorisation générale de 300 euros mensuel a été actée.

Cette décision, qui conforte les écarts préexistants, a été prise avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019. Elle a été suivie de revalorisations complémentaires pour une trentaine d'agents, non actées en comité technique ni en conseil municipal, bien que les motifs invoqués ne répondent pas aux modalités de réexamen autorisées par l'assemblée délibérante. Consécutivement, la revalorisation mensuelle moyenne a été de 308 euros pour les agents de catégorie C, 544 euros pour les agents de catégorie B et 943 euros pour les agents de catégorie A. Il en résulte une augmentation de 1,3 M€ du montant du régime indemnitaire annuel.

Ces choix de gestion concourent à une progression de 20,4 % de la masse salariale sur la période 2018-2022. Le prévisionnel 2023 transmis par le service des ressources humaines le 18 mars 2023 s'établit à 18,2 M€ et conforte la trajectoire de 2022 sans pour autant intégrer l'ensemble des conséquences des décisions à intervenir, telle que celle sur le complément indemnitaire annuel (CIA).

Pour autant, la chambre constate que toutes ces décisions ont été prises sans chiffrage de leurs incidences financières et sans étudier d'autres scénarii.

Elles correspondent aux demandes des organisations syndicales, voire de la direction des ressources humaines qui surévalue les crédits budgétaires nécessaires et maintient des postes budgétés non nécessaires pour conserver des marges de manœuvre significatives lui permettant de gérer les relations sociales sans en référer aux autorités décisionnaires.

Dans son avis de 2020, la chambre alertait déjà sur la nécessité pour le conseil municipal d'ajuster le tableau des emplois à l'effectif actuel et de s'assurer de l'existence des délibérations des créations de poste pour chaque poste. Il doit être réduit systématiquement à chaque départ (retraite, non renouvellement de contrat, etc.). En effet, les créations et suppressions de poste et les modifications du tableau relèvent du seul arbitrage de l'assemblée délibérante.

Or, ces décisions sont prises par la direction des ressources humaines. En effet, bien qu'un réajustement du tableau ait été réalisé, ce dernier comporte toujours un effectif supérieur

⁷⁵Les agents contractuels ne bénéficient pas des dispositifs financiers tels que la prime de vie chère ou le régime indemnitaire. Le coût de leur intégration dans la fonction publique est de 6588 euros en moyenne hors les impacts financiers des mesures de revalorisation nationale auxquelles sont assujetties les collectivités.

⁷⁶ Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP dans la fonction publique d'Etat et décret n° 2020-182 du 27 février 2020 relatif au régime indemnitaire des agents de la fonction publique territoriale

⁷⁷ Décision du 10 mars 2020.

de 79 postes, soit 20 % des emplois pourvus, la direction n'ayant pas été en mesure de produire les justificatifs des créations de poste des emplois pourvus et à pourvoir (cf. annexe n° 3).

Recommandation n°10 : (Régularité) Mettre le tableau des effectifs en cohérence avec leur nombre et prendre une délibération de régularisation pour que l'ensemble des postes pourvus et budgétés soient effectivement créés

Les procédures réglementaires de gestion des ressources humaines sont absentes, irrégulières ou imprécises, ce qui participe aux dysfonctionnements des services communaux.

Ainsi, les règles de procédures de recrutement ne sont pas respectées, voire parfois contournées pour permettre des recrutements, qui ne correspondent pas aux besoins (ex : le directeur des services techniques recruté n'avait pas encadré d'agents auparavant, le responsable de la commande publique n'a pas suivi de formation). Cette pratique nuit à une gestion efficace et régulière de la commune.

Tableau n° 11 : Les constats de la chambre sur le processus de recrutement

POSTE A POURVOIR	TYPE DE RECRUTEMENT	DVE	FICHE DE POSTE	DOSSIER CANDIDATURE AGENT RETENU	AUTRES CANDIDATURES	COURRIER ENTRETIEN	GRILLE EVALUATION	RAPPORT DE JURY	REPOSE AGENTS
DGS	Externe	✓	✓	✓	✓	X	X	X	✓
DST	Externe	✓	✓	✓	✓	X	X	X	X
DDT	Externe	✓	✓	✓	✓	X	X	X	✓
Assistant Commande Publique	Interne	X	✓	✓	X	X	X	X	X
Coopération Territoriale Globale	Externe	✓	✓	✓	✓	X	✓	X	X
ASVP 2022	Interne	X	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ASVP 2021	Interne	X	✓	✓	✓	✓	✓	X	✓
Caddy polyvalent	Externe	X	X	✓	X	X	X	X	X

Source : Chambre régionale des comptes avec les données transmises par le service ressources humaines (« X » équivaut à l'absence de pièce)

Recommandation n°11 : (Régularité) Appliquer les règles et procédures de recrutement conformément à la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, devenue l'article L. 311-2 du code général de la fonction publique, se conformer aux mesures de publicité obligatoires en cas de vacance d'emploi et respecter les principes généraux d'égalité de traitement et de transparence envers les candidats

L'organisation mise en place et l'absence de procédure de contrôle interne favorise l'octroi de versement d'accessoires de rémunération et d'éléments variables de paye irréguliers. C'est notamment le cas pour les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS), les indemnités forfaitaires complémentaires pour les élections (IFCE) ou l'attribution des nouvelles bonifications indiciaires (NBI) (cf. annexe n° 3). S'agissant des heures supplémentaires, en l'absence de suivi automatisé du temps de travail, leur paiement est irrégulier.

Enfin, l'application du principe de rémunération après service fait n'est pas respecté. Seulement la moitié des directions communales produisent les absences des agents. A défaut de ces informations, les retenues pour absence de service fait ne sont pas effectuées. Cette règle n'est pas non plus appliquée lors des mouvements de grèves. En 2021, ce sont ainsi 0,5 M€ de rémunération qui ont été indument payés.

Tableau n° 12 : Incidence financière des mesures prises par la commune

En milliers d'€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2018/2023	Cumul 2020/2023
Avancements de grade	-	-	-	-	887	44	44	931
Restes à payer Avancements de grade 2015-2020	-	-	-	-	-	24	24	24
Avancements d'échelon*	-	-	-	-	-	-	-	-
Reconstitution de carrière	-	-	-	-	55	45	45	100
Mise en stage	-	-	274	346	174	204	204	997
Régime indemnitaire	504	472	1 270	1 700	1 803	1 955	1 451	4 712
IHTS	115	12	72	105	262	-	115	440
IFCE élections	-	-	5	9	10	-	-	23
CNAS	-	-	-	-	-	72	72	72
Chèque-déjeuner	365	284	205	220	330	496	131	166
Total	984	768	1 826	2 380	3 521	2 840	1 856	7 465

*Les avancements d'échelon sont réalisés à cadencement unique

Source : Chambre régionale des comptes avec les éléments transmis par la commune

Recommandation n°12 : (Régularité) Mettre en place un suivi automatisé des heures supplémentaires en application des dispositions de l'article n° 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 et, dans l'attente, ne plus procéder au paiement des heures supplémentaires.

3.2.3 Des charges de gestion courante obérées par la prise en charge du prix de revient très élevé des prestations de cantines de la caisse des écoles de la caisse des écoles

Les charges de gestion courante (chapitre 65) demeurent relativement stables sur la période hormis la subvention de fonctionnement de la caisse des écoles qui croît fortement (+ 0,994 M€) pour faire notamment face à des rappels de factures et au prix de revient des prestations de cantine (27 euros le repas), qui n'est pas couvert par la tarification aux usagers.

3.2.4 Une section d'investissement qui finance irrégulièrement les charges de fonctionnement

Sur la période de contrôle, la section d'investissement a dégagé 22 M€ de recettes propres, pour moitié issues des produits de cession d'actifs. La commune a réalisé 6,4 M€ de dépenses d'équipement, a bénéficié d'1,6 M€ de préfinancement et a mobilisé 1,96 M€ de financements externes. En conséquence, cette section a dégagé 5,9 M€ d'excédent de financement, lesquels ont servi à la réduction des encours de dettes d'exploitation et d'immobilisations. Cet excédent a surtout financé le fonctionnement courant. Ce sont donc des ressources de long terme (y compris les emprunts) qui ont financé les dépenses courantes, contrairement au principe d'équilibre budgétaire.

La trésorerie retraitée des restes à payer sur le budget principal est de 1,45 M€ et de -2,13 M€ une fois retraitée des RAR de fonctionnement et des factures non engagées non prises en compte en RAR. Cette situation comprend une ligne de trésorerie mobilisée à hauteur de 0,68 M€ non remboursée en fin d'exercice, ce qui est irrégulier.

Tableau n° 13 : Le financement de l'investissement (2018-2022)

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Cumul sur les années
TLE et taxe d'aménagement	342 021	666 667	373 526	449 851	769 956	2 602 022
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	281 633	126 037	329 626	102 131	0	839 427
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	367 190	1 351 168	2 322 300	371 336	77 106	4 489 100
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	749 113	284 971	130 785	20 178	266 688	1 451 736
+ Produits de cession	0	7 008 200	0	0	4 022 610	11 030 810
+ Autres recettes	0	0	780 038	443 421	375 168	1 598 627
= Recettes d'inv. hors emprunt	1 739 958	9 437 043	3 936 276	1 386 917	5 511 528	22 011 721
- Annuité en capital de la dette	2 103 526	1 868 588	3 112 393	2 038 171	2 215 382	11 338 059
= Financement propre disponible (hors financement épargne négative)	-363 568	7 568 455	823 883	-651 254	3 296 147	10 673 662

- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	1 579 688	1 027 701	1 639 333	1 508 335	651 772	6 406 830
- Participations et inv. financiers nets (préfinancements)	-517 708	-268 349	-275 065	-283 887	-254 804	-1 599 814
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 425 548	6 809 103	-540 386	-1 875 702	2 899 179	5 866 646
Nouveaux emprunts de l'année	850 000	0	1 113 151	0	0	1 963 151
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-575 548	6 809 103	572 765	-1 875 702	2 899 179	7 829 797

Source : Comptes de gestion de la commune

L'encours de dette a diminué de 8,1 M€ pour atteindre 13,7 M€ du fait du faible recours à l'endettement (0,85 en 2018 et 1,1 M€ en 2020). Le taux moyen des intérêts est de 2,8 %.

La commune souffre d'un déficit de compétence et de maîtrise technique de ses opérations d'investissement. Le taux d'exécution 2022 des dépenses d'investissement sur immobilisation (hors opérations) est de 34,6 % (0,36 M€ sur 1,04 M€ de crédits budgétés). Celui sur les opérations est à peine de 6,6 % (0,49 M€ sur 7,39 M€ budgétés).

La composition des restes à réaliser est révélatrice des difficultés rencontrées par la commune et de son incapacité à finaliser des opérations lancées depuis plusieurs années. Les défaillances dans le suivi opérationnel et administratif des dossiers, le retard ou l'absence de mandatement et les défauts de paiement l'exposent au retard d'exécution des travaux et à des litiges juridiques. Certaines opérations sont anciennes et ne sont pas soldées pour ces motifs.

Pour autant, la commune ne respecte pas ses engagements transactionnels. À titre d'exemple, elle n'a pas honoré la convention passée avec la SEM d'aménagement. Les créances de 2013 ne sont pas entièrement payées malgré trois protocoles d'accord entre 2014 et 2021. Elle a également 0,1 M€ d'engagements sur les exercices 2013 à 2017 pour des réparations sur les bâtiments communaux, qui sont en attente de paiement.

Ces dysfonctionnements conduisent également la collectivité à verser des intérêts moratoires dont les montants peuvent correspondre à plus de 70 % du montant initial de l'opération.

Selon l'état provisoire des restes à réaliser communiqué, la commune bénéficie d'un montant global de subventions notifiées de 10,2 M€ pour les exercices de 2015 à 2022. En l'absence de réalisations de travaux, de passation de marchés et de caducité des conventions de subventions, celles non recouvrées au 31 décembre 2022 s'élèvent à 1,97 M€, soit 19 % du montant global.

Par ses défaillances, le manque de suivi des subventions et le non traitement des dossiers, et malgré le travail de demande de prorogation de délais, la commune encourt le risque de perdre le financement de certaines opérations (ex : réfection de la décharge [0,2 M€], éclairage public [2,1 M€], acquisition matériel sargasses [0,18 M€]). Pour certaines opérations, elle a perdu des subventions faute de traitement du dossier (ex : école numérique [0,08 M€], étude fréquentation OGS [0,02 M€], adaptation des écoles au protocole sanitaire [0,04 M€], plan eau [0,05 M€]).

Elle encourt également un risque de demande par ses financeurs de remboursement des subventions versées sur des opérations non engagées, comme pour l'avance perçue pour la réhabilitation de l'hôtel de police (0,07 M€) ou le préfinancement des études dans le cadre de l'OGS (0,03 M€).

La commune bénéficie d'avances en préfinancement. Trois opérations datant des exercices 2018 et 2020 sont encore concernées par des avances non soldées. Une d'entre elles n'a pas été soldée, les travaux n'étant toujours pas terminés (toiture du gymnase). Aussi, la collectivité doit suivre ses écritures budgétaires. A défaut, elle perd le bénéfice du FCTVA à raison de la prescription comme c'est le cas pour l'avance sur la réparation du gymnase.

3.3 Des services publics industriels et commerciaux déficitaires

Les services publics industriels et commerciaux sont organisés en régie à autonomie financière. Les dépenses, recettes et éléments de bilan sont retracés dans des comptes annexes autonomes. Les principes d'équilibre financier doivent être respectés, aucune subvention d'équilibre (directe ou indirecte) ne pouvant être attribuée par le budget principal. Les conseils d'exploitation doivent régulièrement être réunis, le débat d'orientation budgétaire et les budgets devant être présentés par les directeurs de ces services ; l'avis du conseil d'exploitation, bien que consultatif, est obligatoire.

Les régies du golf et de la Marina ne respectent pas les obligations en matière d'équilibre financier.

3.3.1 La gestion défaillante de la régie du golf aggrave son déficit d'année en année

Lors de son précédent examen de la gestion, la chambre engageait la commune, aux termes de sa recommandation n°4, à « *Réduire les charges de personnels du golf avec l'objectif de ne pas dépasser 50 % du chiffre d'affaire. Rechercher de nouvelles recettes auprès de partenaires, sponsors et par le développement de programmes avec les tours opérateurs. Améliorer les prestations du bar restaurant pour les rapprocher des standards internationaux. Améliorer le site internet* ».

Cette recommandation n'a pas été suivie par la commune de Saint-François.

En 2013, les charges de personnel s'élevaient à 819 463 euros pour un effectif de 22 employés (représentant 78,5 % du chiffre d'affaire). En 2022, le golf compte désormais 18 employés dont les charges de personnel s'élèvent à 940 328⁷⁸ euros (représentant 96,1 % du chiffre d'affaire). Ainsi, si le nombre de postes a diminué, les charges supportées progressent de 8,5 % en moyenne annuelle. La collectivité a accordé aux agents des revalorisations et indemnités dont le surcoût pérenne est estimé à 0,22 M€.

⁷⁸ Source Helios – compte de gestion 2022

Tableau n° 14 : Évolution comparative entre le chiffre d'affaires et les charges de personnel (2018- 2022 ; en euro et %)

	2018	2019	2020	2021	2022*	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	1 204 211	1 145 582	959 625	1 013 482	977 766	-5,1 %
Charges de personnel	679 000	660 227	718 000	1 307 824	940 328	8,5 %
ETPR	17,58	17,02	17	17,48	17,89	

Source : chambre régionale des comptes et données ETPR transmises par la collectivité

Nota : données 2022 provisoires du compte de gestion

Le directeur du golf considère qu'il existe des pistes d'économies, le sureffectif de ce service étant de trois à quatre agents. Une sous-activité est effectivement observée au niveau des mécaniciens et des agents d'entretien et d'accueil. Dans l'attente des décisions de suppression de postes, aucune mutualisation de moyen n'a été envisagée (ex : entretien de l'aérodrome, élagage...).

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur selon laquelle il n'a pas été encore délibéré sur les propositions émises par le directeur.

Toutefois, le directeur, en contradiction avec ses propos, a obtenu de la commune le recrutement temporaire d'un personnel en qualité de caddy polyvalent. L'agent recruté, jusqu'alors moniteur à son compte sur le golf sans rétribution de la régie pour cette activité, intervient dorénavant en tant qu'enseignant, ce qui constitue de nouvelles missions. Il a été présélectionné⁷⁹ sans mise en place d'une procédure de recrutement en violation des dispositions du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale, les dispositions de l'article L. 332-23 du code général de la fonction publique, invoquées par l'ordonnateur dans sa réponse, ne l'exonérant pas de l'examen d'autres candidatures.

S'agissant des autres charges, comme pour les autres budgets, la procédure d'engagement comptable est défaillante. La régie ne maîtrise aucunement ce processus et se repose sur les services supports, comme pour les ressources humaines et la commande publique. Ainsi, elle ne transmet pas les informations indispensables à l'édition de comptes fiables. Il en résulte une comptabilisation partielle des charges à caractère général, plus particulièrement au niveau de la consommation de fluides et des locations de crédits-bail. Par ailleurs, les dotations aux amortissements sont sous-évaluées, les transferts d'actifs n'ayant pas été réalisés. Ce sont en effet 6,8 M€ d'immobilisations concernant le golf qui sont toujours à l'actif du budget principal de la commune, qui auraient dû être amorties à hauteur de 4,42 M€. La dotation complémentaire annuelle est estimée, selon les informations communiquées, à 0,45 M€, le déficit d'exploitation étant augmenté d'autant⁸⁰. Le directeur de la régie, malgré les préconisations réitérées du comptable public, n'a pas mis en place de comptabilité de stock.

⁷⁹ Dans sa note sur la réorganisation du golf en date du 7 mai 2022, le nom de la personne est déjà mentionné avec celui d'un autre agent.

⁸⁰ Manque le calcul sur les subventions amortissables.

En outre, certaines décisions prises s'avèrent contraires aux intérêts du budget. C'est notamment le cas du choix de leasing des voiturettes du golf.

Un premier leasing avec option d'achat⁸¹ a été contracté en 2018, pour l'acquisition de 5 voiturettes (34 831 euros HT) et une tondeuse (72 287 euros HT) pour un montant total de 126 397,35 euros dont 19 279 euros de frais. Ces derniers ont été majorés de 58 % (11 177 euros) pour des intérêts, en raison du retard de paiement de la régie.

Une deuxième convention, établie en 2020 pour une durée de cinq ans, prévoit la mise à disposition de cinq voiturettes pour un montant annuel de 22 500 euros pour un total de 112 500 euros, soit plus de 3 fois le prix d'achat, sans que le devenir des voiturettes ne soit précisé. Cette acquisition réalisée sans mise en concurrence s'avère particulièrement coûteuse.

En outre, la convention prévoit la reprise des voiturettes en cas de retard de paiement et en cas de défaut d'entretien, la régie étant tenue de poursuivre le paiement jusqu'au terme du contrat. La convention a été dénoncée par le prestataire, étant constaté que, malgré le risque encouru, la régie n'a pas suivi le mandatement des sommes dues et ne s'est pas assurée de l'entretien des voiturettes pas ses deux mécaniciens. Ainsi, le golf pourrait être amené à poursuivre le paiement pour une prestation dont il ne bénéficie pas.

Photo n° 5 : Voiturettes en stationnement dans les locaux techniques du golf



Source : chambre régionale des comptes

Au niveau des recettes, les mesures prises ont été très insuffisantes. Les augmentations tarifaires pour les usagers n'ont été réalisées qu'à la marge. Pourtant, des possibilités existent par comparaison aux autres golfs internationaux de la région ou hexagonaux, en précisant toutefois que ces derniers ne tiennent pas compte du coût de la vie guadeloupéenne et de la situation monopolistique du golf de Saint-François. Il ressort en outre que le ticket moyen abonné est en baisse, de même que celui du *green fee*⁸².

⁸¹ La levée d'option est de 1 162,23 euros.

⁸² Cf tableau n° 16 en annexe n° 4

S'agissant des autres mesures préconisées par la chambre, le non suivi des redevances d'occupation du domaine public ou l'utilisation et la mise en œuvre de procédures irrégulières lors du dernier appel à manifestation d'intérêt, sont constatés.

Une procédure de sélection irrégulière

La commune a lancé en décembre 2020, un appel à projet relatif à l'exploitation d'une structure de restauration-bar et d'animation du club house du golf de Saint-François.

Si la collectivité objecte à raison que les dispositions du code des marchés publics ne sont pas applicables aux autorisations d'occupation du domaine public, la loi lui faisait toutefois obligation d' « *organise[r] librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* »⁸³.

Suite à la diffusion par la collectivité d'un avis d'appel public à concurrence en vue de l'occupation temporaire du domaine public concernant l' « *exploitation du club house du golf international de la ville de Saint-François* », neuf entreprises ont fait acte de candidature.

En premier lieu, l'avis précisait que les critères d'attribution reposaient sur l'offre économique la plus avantageuse pondérée par la valeur technique (60%), le prix (30%) et le délai de réalisation (10%). La collectivité ne pouvait dès lors, après l'examen des dossiers, la réception des candidats et leur classement par le jury en fonction des critères publiés, ajouter une nouvelle condition fondée sur leur garantie financière et, sur cette base, écarter le candidat initialement retenu par le jury après examen des critères prédéfinis au profit d'un autre.

En second lieu, le règlement de consultation valant cahier des charges prévoit que l'activité de gestion de la structure de restauration-bar et d'animation du club house du golf de Saint-François est concédée par le propriétaire (la ville) sous la forme d'une autorisation temporaire du domaine public (AOT).

À ce titre, le maire et l'entreprise M. ont signé une convention le 3 août 2022.

Or, les espaces dédiés à la restauration et à l'animation mentionnés dans celle-ci sont supérieurs à ceux inscrits dans le cahier des charges. Elle offre dans son article 3 « *DESIGNATION ET DESTINATION DES LIEUX OCCUPES* », la possibilité pour l'occupant « *de solliciter ponctuellement l'utilisation d'autres espaces du golf* ».

Les dispositions de l'AOT modifient donc substantiellement le règlement de consultation sur lequel les candidats se sont basés pour effectuer leur offre.

En conséquence, la commune n'a pas satisfait aux exigences légales d'impartialité et de transparence au cours de la procédure de sélection préalable à l'autorisation d'occupation du domaine public pour l'exploitation du club house de son golf, ce dont il résulte une rupture d'égalité de traitement entre candidats susceptible d'entacher la régularité de l'autorisation d'occupation temporaire du domaine public.

⁸³ Article L.2122-1-1 du CG3P

En conclusion, la situation financière de la régie du golf se dégrade en raison d'erreur de gestion et de l'insuffisance des mesures prises pour augmenter ses recettes.

La chambre observe que le projet du maire de créer un établissement public industriel et commercial irait à l'encontre de la transparence financière et aurait une incidence significative pour le budget principal en raison de la reprise du déficit de clôture (-2,8 M€ selon les comptes provisoires) et du financement du fonds de roulement. En l'absence de modification organisationnelle et de changement de modèle économique, ce futur satellite de la commune encourrait le risque de se retrouver en plan de redressement.

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur selon laquelle il estime nécessaire le changement de mode de gestion de ce SPIC et qu'il explore plusieurs options pour y parvenir.

3.3.2 La dégradation de la situation financière de la Marina

Le précédent rapport d'examen de la gestion de la chambre invitait la commune, aux termes de la recommandation n°5, à « *Accroître les recettes du port de plaisance par le développement de la capacité d'accueil, l'augmentation des places de passage, l'augmentation des tarifs, l'amodiation de places du port et la mise en place de nouvelles taxations* ».

La collectivité n'a pas suivi cette recommandation, ce qui la prive d'une augmentation de recettes. Le chiffre d'affaires du port de plaisance enregistre une diminution en 2022. Pour mémoire, les recettes d'exploitation s'élevaient en 2013 à 313 705 euros.

L'ordonnateur attribue cette baisse à la crise sanitaire de la Covid 19, sans toutefois le démontrer.

Tableau n° 15 : Évolution du chiffre d'affaires du port de plaisance (2018-2022)

En €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	330 878	399 827	344 051	364 066	306 249	-1,9 %

Source : comptes de gestion

Nota : compte administratif provisoire pour 2022 (y compris restes à réaliser)

Dans son avis budgétaire de 2022, la chambre engageait la commune à « *procéder à la révision tarifaire des places portuaires et des redevances d'occupation du domaine public, en tenant compte notamment de l'avantage conféré par leur utilisation, et à anticiper la fin du contrat d'amodiations* ».

Selon les comptes de gestion, les charges restent très élevées par rapport aux recettes réalisées. La fiabilité de ces données présente en outre des irrégularités entachant la sincérité des résultats présentés.

Tableau n° 16 : Évolution des charges courantes du port de plaisance (2018-2022)

en €	2018	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	87 612	134 848	237 661	92 996	168 708
+ Charges de personnel	0	265 000	142 000	147 435	168 841
+ Subventions (M43)	0	0	0	0	0
+ Autres charges de gestion	0	3 708	0	0	0
+ Charges d'intérêt et pertes nettes de change	14 820	11 931	8 923	5 791	1 466
Charges courantes	102 431	415 487	388 584	246 221	310 617

Source : comptes de gestion et compte administratif 2022 provisoire

Les dépenses de personnel et les annuités d'emprunts ne sont pas systématiquement comptabilisées. Les charges de structure ne l'ont jamais été et les dotations aux amortissements ne sont que partiellement enregistrées. L'amortissement complémentaire est évalué à un peu moins de 0,1 M€. Ce sont 1,5 M€ qui auraient dû être affecté au bilan du port de plaisance en valeur brute. Le retard d'amortissement s'élève quant à lui à 1,08 M€.

Tableau n° 17 : Valeur brute, valeur nette retraitée et montant des amortissements manquant à l'actif de la régie port de plaisance

Référence des comptes des immobilisations devant être amorties	Valeur brute comptabilisée au 31/12/2022	Amortissements antérieurs à 2022 qui auraient dû être comptabilisés	Amortissement de l'exercice 2022 à comptabiliser	Valeur nette retraitée
Comptes 2318 et 2315	1 494 741	1 083 621	99 649	311 471

Source : chambre régionale des comptes

Ainsi, le résultat affiché est très éloigné de sa réalité comptable et le port de plaisance souffre d'un déficit d'investissement.

D'après les délibérations communiquées, les tarifs appliqués pour la location d'emplacement au port de plaisance n'ont pas augmenté depuis 2018. Un tarif pour le mouillage est ajouté à partir de 2020, mais l'opération permettant l'augmentation du nombre de places est toujours dans sa phase de conception, la CARL étant désormais le maître d'ouvrage.

Le nombre d'emplacements n'a pas évolué (211 places). Ceux dédiés à l'accueil de passage n'a pas été communiqué à la chambre. Or, ce type d'accueil est plus rentable pour le port qu'une location à l'année. Toutefois, en 2022, la commune n'a pas eu de régisseur pour encaisser les recettes, l'appel interne à candidature n'ayant pas trouvé preneur.

Aux termes de sa réponse, l'ordonnateur fait valoir que le conseil d'exploitation a validé une augmentation des tarifs. Elle ajoute qu'une zone de mouillage permettant d'accroître la

capacité d'accueil de la marina est à l'étude avec la communauté d'agglomération et que des démarches ont été entreprises avec les services de l'Etat concernant les mauvais payeurs et l'expiration des contrats d'amodiation et concession du port. La chambre en prend acte.

A la fin du premier trimestre 2023, aucune AOT n'a été délivrée sur la Marina. Ainsi, l'ensemble des restaurateurs et commerçants bénéficient de la gratuité et d'une utilisation sans titre du domaine public. L'ordonnateur a indiqué qu'une offre d'un cabinet d'audit pour aider à la mise en œuvre des AOT était en cours d'analyse.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation financière de la commune s'est très nettement dégradée entre 2018 et 2022, sous l'effet d'une progression de plus du double des dépenses de fonctionnement par rapport à celle des recettes, dont l'augmentation est liée à la hausse des produits fiscaux et à la stabilité des dotations, alors que la population baisse. La collectivité n'a pas d'épargne brute et son fonctionnement courant est pour partie financé par l'excédent de la section d'investissement, imputable aux recettes exceptionnelles des ventes immobilières. Dès lors, la commune réalise peu de dépenses d'équipement (1,28 M€ par an, soit 37 % de la moyenne nationale de la même strate des communes que Saint-François). Ce taux très faible s'explique également par le déficit de compétences techniques et opérationnelles des services municipaux et le suivi insuffisant des chantiers (ex : réhabilitation de la décharge, éclairage public).

Ces résultats découlent des choix de gestion et des négligences de la commune.

A ce titre, les décisions prises en matière de ressources humaines, à contrepieds des préconisations de la chambre, ont eu pour conséquence d'augmenter les charges de personnel de plus de 3,2 M€ entre 2018 et 2022. La commune ne fait pas les démarches nécessaires au versement du FCTVA, ne cherche pas à augmenter ses bases fiscales foncières en recensant toutes les constructions et ne recouvre pas les loyers et redevances qui lui sont dues. En ne réalisant pas les travaux, elle prend le risque d'être obligée de rembourser les avances sur subventions qu'elle a encaissées.

Les services publics industriels et commerciaux du golf et du port de plaisance présentent également des situations financières très dégradées. Aucune mesure n'est prise pour améliorer cette situation. Les recommandations faites lors du précédent rapport de la chambre n'ont pas été mises en œuvre au détriment des équilibres budgétaires. Les comptes présentés ne sont pas sincères. Les dispositions réglementaires de gestion en régie à autonomie financière ne sont pas respectées. L'organisation des services et la direction sont déficientes.

Le projet de création d'une régie à autonomie personnalisée du golf aura pour conséquence la suppression de ce budget annexe. Le conseil municipal n'aura plus à se prononcer sur son équilibre financier. Toutefois, cela ne rendra pas pour autant rentable cette structure. En l'absence de changement organisationnel et de sérieux efforts de gestion, les défaillances observées et le déséquilibre financier seront reproduits.

4 UNE CARENCE IMPORTANTE DANS LA TENUE DES COMPTES QUI CACHE LES RISQUES PRIS PAR LA COLLECTIVITE

La commune de Saint-François est tenue de se conformer aux dispositions budgétaires et comptables correspondant à sa strate démographique, en l'occurrence celle des communes de plus de 3500 habitants, édictées aux articles L. 2311-1, L. 2311-2 et suivants du CGCT et L. 2312-1, L. 2313-1 et suivants du code précité. Parmi ces règles figurent notamment celle de l'obligation d'amortissement des immobilisations, le rattachement des charges et produits à l'exercice, les dotations aux provisions pour risques, la production d'annexes et d'informations complémentaires dans les budgets et comptes administratifs.

Lors du précédent contrôle la chambre avait relevé plusieurs observations en matière de fiabilité des comptes qui avaient donné lieu à la recommandation n°1 suivante : « *Améliorer la fiabilité des comptes par la mise en conformité des annexes des documents budgétaires, la présentation des documents nécessaires à l'information des élus et des administrés, le rattachement des charges à l'exercice, la mise en place de provisions pour dépréciation des créances, ainsi que la régularisation des mises en services d'immobilisations.* ».

Il ressort de ce contrôle de la chambre que la mise en œuvre de la recommandation est incomplète, plus particulièrement sur les écritures affectant la sincérité des comptes. Si des efforts ont été réalisés par le service des finances, les choix de gestion ont pu limiter leurs résultats.

4.1 Une qualité de l'information financière, budgétaire et patrimoniale qui nécessite d'être encore améliorée

S'agissant de la mise en conformité des documents budgétaires, et notamment des annexes et du rapport d'orientation budgétaire (ROB)⁸⁴, les informations ne sont pas toutes mentionnées, même si la complétude des documents s'est améliorée.

S'agissant des annexes, parmi les anomalies identifiées, méritent d'être plus particulièrement relevés les écarts suivants : l'absence d'informations sur les participations, des défaillances dans la ventilation par fonctions des recettes et dépenses, des différences entre l'état de la dette et le compte de gestion (les soldes de comptes 16 449 et 16 441), que la commune n'a pas été en mesure d'explicitier. Les tableaux des flux réciproques entre budgets ne sont pas renseignés, au détriment de la vision agrégée de la situation financière de la commune. Il en est de même de l'état des provisions. L'annexe relative à leur étalement ne correspond pas aux soldes du compte de gestion du comptable. En raison de l'insincérité des restes à réaliser, l'annexe sur l'équilibre à couvrir par des ressources propres est faussée. La liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune n'est pas complétée.

⁸⁴ A partir des documents des BP et DOB 2022 et des CA 2021.

Au niveau du ROB, si une amélioration du contenu⁸⁵ a pu être constatée, le manque de prospective financière est relevé. La commune n'a toujours pas été en mesure d'élaborer un plan pluriannuel d'investissement. En fonctionnement, l'absence de chiffrage des incidences des négociations salariales (cf. §3.2.2) et de connaissance de la situation réelle des engagements (cf. § 4.3.1) rend irréalisable la projection des équilibres budgétaires à venir.

Les manquements à l'information financière affectent également les SPIC. Certaines annexes ne sont pas renseignées comme les contrats de crédits baux ou les états des engagements donnés ou reçus. Les informations sur les données pluriannuelles sont également manquantes dans le DOB. Celles communiquées au conseil d'exploitation sont parcellaires.

La commune ne respecte pas les règles de mise en ligne des informations publiques prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT, n'ayant pas de site internet mais seulement un compte « Facebook ». Il en résulte que seuls les citoyens pouvant se déplacer en mairie ont la possibilité de prendre connaissance des délibérations par la voie d'affichage, sans avoir accès aux rapports qui les accompagnent.

La fiabilité et la communication financière doivent être améliorées afin de garantir la diffusion d'une information complète et réglementaire au conseil municipal et aux administrés.

4.2 Un suivi patrimonial incomplet

4.2.1 L'absence d'inventaire physique, la méconnaissance de la domanialité publique et privée, la non correspondance entre l'inventaire comptable et l'actif du comptable et leurs insuffisances

L'instruction budgétaire et comptable M14 impose de procéder à l'inventaire physique des biens immobilisés, de manière à disposer d'un état reflétant fidèlement la situation patrimoniale.

La commune ne dispose pas d'un tel inventaire physique⁸⁶, tant pour son budget principal que pour ses budgets annexes. Il en résulte que son inventaire comptable, qui se limite aux immobilisations amortissables, est incomplet et ne correspond aucunement à l'état de son patrimoine. La mise en correspondance entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable est impossible.

S'agissant du domaine immobilier, cette insuffisance est particulièrement dommageable dès lors qu'elle se couple avec une méconnaissance de la destination du bien, de son utilisation, voire de son bénéficiaire.

⁸⁵ La présentation d'un ROB est obligatoire en application de l'article L. 2312-1 du CGCT. Ordonnance n° 2005-1027 du 26 août 2005, loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014, art. 93-1, décret n° 2016-841 du 24 juin 2016 et la loi de programmation des finances publiques 2018-2021 est venu en préciser son contenu.

⁸⁶ La commune n'a pas été en mesure de produire les inventaires physiques demandés.

Les biens mis au rebut ne sont que partiellement comptabilisés et les éléments de sortie de l'inventaire ne sont pas communiqués au comptable. En conséquence, son état de l'actif comprend des biens qui n'ont plus d'existence physique.

Ce document présente plusieurs lacunes. En premier lieu, il ne ventile pas les flux d'amortissements, ce qui rend impossible la connaissance de la valeur nette des biens et la correcte comptabilisation des amortissements. En second lieu, il comprend des lignes « migration vers hélios » qui ne permettent pas d'identifier le détail des immobilisations correspondantes. Au surplus, l'actif comprend des immobilisations qui ne devraient plus être comptabilisées au budget principal, mais dans les budgets annexes, ce qui n'est pas sans incidence sur la fiabilité du haut de bilan de chacun des budgets.

Recommandation n°13 : (Régularité) Engager un travail d'inventaire physique de ses biens, en vue d'ajuster son inventaire comptable, et par la suite, en collaboration avec le comptable public, et mettre à jour l'état de l'actif tenu par celui-ci

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur selon laquelle les services ont débuté avec la DRFIP un travail de fiabilisation et valorisation de l'actif de la collectivité, ce qui n'est cependant pas objectif.

4.2.2 Le non-respect des règles d'amortissement

En application des dispositions de l'article L. 2321-2 27° du CGCT, la commune de Saint-François doit procéder à l'amortissement de certaines de ses immobilisations, ces dépenses étant considérées comme des dépenses obligatoires. Or, cette obligation n'est pas respectée. En effet, si elle constate les amortissements qui s'imposent pour les biens comptabilisés en comptes définitifs (comptes 21), elle ne le fait pas pour de nombreuses autres immobilisations. Ainsi, elle conserve des montants importants en comptes d'immobilisations en cours (comptes 23), alors que l'instruction budgétaire et comptable prévoit que, lors de la mise en service, un transfert en comptes définitifs (compte 21) doit avoir lieu.

Les soldes d'immobilisations en cours (chapitre 23) ont évolué de 3,05 % sur la période de contrôle, passant de 61,96 M€ en fin d'exercice 2018 à 63,85 M€ en 2022⁸⁷. Les soldes des comptes 21 n'ont quasiment pas évolué sur la même période, faute d'investissement, la diminution comptabilisée en 2022 étant liée à une cession.

Tableau n° 18 : Évolution du volume des immobilisations du budget principal en comptes définitifs et en comptes d'en cours

en M€	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2018/2022
Chapitre 21	117,13	112,39	112,76	112,97	111,08	-5,16 %
Chapitre 23	61,96	61,01	62,27	63,51	63,85	3,05 %

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

Nota : les données pour 2022 sont provisoires

⁸⁷ Selon le compte de gestion prévisionnel du 21-03-23.

S'il s'agit de biens amortissables, l'absence de transfert des immobilisations aux comptes définitifs a pour conséquence de ne pas déclencher le calcul des dotations aux amortissements. Dans la situation décrite, les résultats de la section de fonctionnement sont donc artificiellement majorés.

La commune n'ayant pas été en mesure de produire l'état des immobilisations en comptes 23 devant être amorties, la chambre a procédé à une première évaluation du retard d'amortissement et de l'amortissement qui aurait dû être comptabilisé en 2022. Ce travail, qui doit être confortée par une analyse fine de la commune, a été réalisé à partir des fichiers d'actifs du comptable et du croisement du fichier d'inventaire de la commune. Le résultat serait un retard d'amortissement de 23 M€ (incidence sur le déficit cumulé au niveau budgétaire, et dans le cadre d'une reprise, sur la valeur des fonds propres) et de 2,67 M€ sur la valeur de l'amortissement complémentaire à enregistrer en 2022.

Tableau n° 19 : Évaluation des amortissements qui auraient dû être comptabilisés, de l'amortissement annuel et de la valeur nette retraitée consécutive.

Référence des comptes des immobilisations devant être amorties	Valeur brute comptabilisée au 31/12/2022	Amortissements antérieurs à 2022 qui auraient dû être comptabilisés	Amortissements de l'exercice 2022 à comptabiliser	Valeur nette retraitée
Compte 2312	995 014	766 061	45 883	183 070
Compte 2313	16 946 040	11 057 498	1 059 499	4 829 042
Compte 2315	19 560 489	8 128 750	1 278 405	10 153 333
Compte 2318	4 266 376	3 071 753	282 541	912 083
<i>Sous-total</i>	<i>41 767 918</i>	<i>23 024 062</i>	<i>2 666 329</i>	<i>16 077 528</i>
Biens de faible valeur	20 418,50	20 418,5	0,0	0,0
Total	41 788 337	23 044 480	2 666 329	16 077 528

Source : Chambre régionale des comptes à partir de l'actif du comptable

De même, la commune ne procède pas à l'amortissement (sur 5 ans) des études non suivies de réalisation. Ce sont ainsi 0,01 M€ qui auraient dû être comptabilisés en 2022 à ce titre et le retard d'amortissement est estimé à 0,25 M€.

Recommandation n°14 : (Régularité) Procéder aux écritures de transfert des immobilisations en cours en comptes définitifs et déclencher les plans d'amortissement des immobilisations, en application des articles L. 2321-2 27° et R. 2321-1 du CGCT, et dans le respect des règles adoptées par le conseil municipal

La chambre prend acte de la réponse de l'ordonnateur selon laquelle ses services ont débuté avec la DRFIP un travail de recensement de ses biens, ce qui n'est cependant pas objectif.

4.3 Les principes de sincérité comptable, de prudence et d'indépendance des exercices et d'annualité budgétaire

4.3.1 Une comptabilité d'engagement déficiente en raison de dysfonctionnements organisationnels

Les opérations de dépenses sont successivement l'engagement, la liquidation, le mandatement et le paiement.

L'obligation pour le maire de tenir une comptabilité d'engagement est prévue à l'article L. 2342-2 du CGCT. Sa tenue permet en fin d'exercice de déterminer le montant des charges et produits à rattacher et de respecter ainsi le principe d'indépendance des exercices.

Si la commune ne suit pas ses engagements, elle ne peut pas vérifier le service fait en fin d'exercice, et s'assurer que la facture lui est parvenue.

Cette obligation n'est pas respectée par la commune pour plusieurs raisons. D'abord, l'ensemble des bons de commande ne font pas l'objet d'un engagement comptable. Ensuite, le suivi n'est pas réalisé. Ainsi, en fonctionnement, il n'y a pas de suivi infra-annuel des engagements contractuels et des paiements et sommes dues associés. Enfin, le traitement des engagements en fin d'exercice présente des défaillances comme l'illustre l'absence de fiabilité des comptes du golf et ses conséquences en matière des rattachements de charge ou les problèmes encore prégnants de suivi des restes à réaliser (cf. § 4.3.2).

Outre la défaillance en matière de comptabilité d'engagement, de multiples entorses au processus de liquidation de la dépense peuvent être observées. Le service fait n'est pas systématique, au risque de prendre en charge des dépenses qui ne correspondent pas à la prestation attendue ou pour lesquels aucun service n'a validé l'engagement. L'existence d'un suivi papier et informatique peut en outre conduire à des doubles paiements, dès lors que la facture n'est pas raccrochée au bon de commande. L'apurement des comptes d'attente est très parcellaire.

Ces défaillances dans le processus d'engagement, de suivi de la dépense et de non exhaustivité du service fait affectent la sincérité budgétaire et la fiabilité des comptes, et conduisent au non-respect des principes d'indépendances des exercices et d'annualité budgétaire.

Cette situation résulte d'une méconnaissance des agents et directeurs de services des principes comptables et budgétaires, y compris pour les directeurs de régie. L'organisation interne au sein de la direction des finances et les fragilités des interactions avec les autres directions participent à ces insuffisances. L'absence de procédure écrite et de règlement budgétaire ne permet pas également la sécurisation de la chaîne de dépense.

Or, au-delà des irrégularités observées, ces dysfonctionnements se traduisent par un retard dans le mandatement, et par voie de conséquence, dans le paiement des fournisseurs et

le titrage des titres de recettes, et donc de leur encaissement⁸⁸, au risque d'atteindre la prescription.

Tableau n° 20 : Évolution du délai moyen entre la réception de la facture et son mandatement (en jours)

Budgets	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Budget principal	212	136	156	304	394	460
Régie du Golf	55	76	69	103	521	
Régie du port de plaisance	59	40	89	140	138	

Source : commune de Saint-François

Nota : Les données sont celles établies au 24/03/2023 : à la date d'édition des statistiques (fin mars), il n'y avait pas encore eu de mandatement pour les deux budgets annexes.

Pour autant, les statistiques du nombre de mandats et titres traités en moyenne par agent n'attestent pas d'une suractivité du service finances.

Tableau n° 21 : Évolution du nombre de mandats et titres émis par budget et du nombre moyen traité par agent

Budgets	2018	2019	2020	2021	2022
Budget principal	11 180	10 615	9 525	10 099	9 845
Régie du Golf	466	428	616	492	456
Régie du port de plaisance	244	483	368	341	134
Total	11 890	11 526	10 509	10 932	10 435
Nombre d'agents (ETPR) ⁸⁹	5	5	5	5,5	6,74
Nombre moyen de mandats et titres par agent et par jour	11,3	11,0	10,0	9,5	7,4

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données de la commune de Saint-François

Un audit des processus financier a été commandé par la commune et a donné lieu à un rapport en décembre 2022⁹⁰. Certaines des préconisations sont en cours de déploiement. A la date du contrôle de la chambre, les changements sont insuffisants pour en percevoir l'incidence sur la fiabilité des comptes.

La commune doit modifier son organisation, responsabiliser les services prescripteurs et rationaliser le fonctionnement du service finances. Elle doit respecter les règles budgétaires et comptables, les 30 jours de délais de global de paiement, sans quoi la comptabilité d'engagements restera défailante.

⁸⁸ Hors recettes et dépenses perçues avant émission de titre ou mandat.

⁸⁹ EPTR : équivalent temps plein rémunéré.

⁹⁰ Dans sa version définitive.

4.3.2 Les dysfonctionnements dans le processus de rattachement et de comptabilisation des restes à réaliser de fonctionnement

En application du principe d'indépendance des exercices et d'annualité, il est procédé au rattachement et à la comptabilisation des RAR.

Les rattachements correspondent aux dépenses engagées, dont le service a été fait mais dont la facture n'est encore pas parvenue. Les restes à réaliser de la section de fonctionnement correspondent aux dépenses engagées non mandatées et non rattachées (pas de service fait) telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements, et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre et non rattachées (article R. 2311-11 du CGCT). Les restes à réaliser de fonctionnement sont classiquement limités, compte-tenu du type de dépenses qu'ils concernent.

Ce n'est pas le cas pour Saint-François. Le pourcentage des RAR a pu représenter jusqu'à 16 % des dépenses de fonctionnement. Au niveau des budgets annexes, ils ont représenté 51 % des dépenses réelles de fonctionnement pour le budget golf tandis que les rattachements ont atteint 54% pour le budget du port.

Tableau n° 22 : Dépenses de fonctionnement du budget principal et poids des rattachements et des RAR (2018-2022)

		Dépenses réelles de fonctionnement	Rattachement	RAR
2018	En €	22 860 618	64 647	2 710 561
	<i>Soit en % des dépenses de fonctionnement</i>		0,3%	12%
2019	En €	23 247 211	1 399	2 275 773
	<i>Soit en % des dépenses de fonctionnement</i>		1%	10%
2020	En €	25 982 247	1 083 112	803 331
	<i>Soit en % des dépenses de fonctionnement</i>		4%	3%
2021	En €	22 476 973	636 885	3 509 496
	<i>Soit en % des dépenses de fonctionnement</i>		3%	16%
2022	En €	28 622 891	613 101	3 865 264
	<i>Soit en % des dépenses de fonctionnement</i>		2%	14%

Source : Chambre régionale des comptes

La nature des dépenses enregistrées en RAR met clairement en évidence qu'elles ont donné lieu à service fait et que la facture a été réceptionnée. Celles-ci n'ont cependant pas été engagées ni mandatées contrairement aux règles comptables.

C'est notamment le cas de la majorité des dépenses d'eau et une partie de celles d'électricité qui n'ont pas été engagées pour un montant global de 0,91 M€, alors même que les crédits avaient été ouverts. Il en résulte, plus particulièrement pour l'eau, que le paiement de ces charges accuse un retard d'un an.

Dans certains cas, des RAR sont inscrits au vu d'engagement de marchés à bons de commande, sans certitude de leur existence et de leur réalisation. Selon le processus normal, le service finances engage les dépenses, actes juridiques à l'appui. Toutefois, les services opérationnels émettent des doutes sur les montants comptabilisés en RAR pour 2022. Pour autant, ils n'assument pas leur rôle de vérification des engagements. Cela est révélateur de l'insuffisante circulation de l'information entre les services et surtout de la méconnaissance de la réalité des engagements envers les prestataires extérieurs. Par défaut et mesure de précaution, la commune a opté pour l'inscription en restes à réaliser.

Dans d'autres cas, elle décide d'inscrire en restes à réaliser des sommes qu'elle ne juge pas devoir. Ainsi, les avis de taxes foncières 2017-2022, d'un montant de 0,96 M€ n'ont pas été inscrits en décision modificative au budget, la commune ayant considéré qu'elle aurait dû bénéficier d'un dégrèvement dès lors que l'assujettissement concerne des bâtiments administratifs. Cette approche est contraire aux règles de comptabilité et de gestion des réclamations par l'administration fiscale.

Enfin, il y a le cas des RAR constatés après la clôture de l'exercice et qui résultent du défaut de pilotage budgétaire et de suivi des dépenses engagées, comme pour ceux comptabilisés à hauteur de 0,54 M€ en charges de personnel.

Au final, une part importante des RAR aurait dû être mandatée et à défaut, faire l'objet de rattachement. A l'inverse, d'autres sont incertains. La méconnaissance par les services opérationnels des règles de gestion budgétaire et des obligations comptables participe à l'insincérité budgétaire, sans que les quelques actions mises en œuvre y remédient.

Malgré le poids des factures comptabilisées en RAR faute d'engagement, il reste des factures non engagées qui n'ont pas été prises en compte dans ceux-ci pour un montant de 0,58 M€. Si leur nombre et montant diminuent, ces factures hors comptabilité représentent encore 1,8 % des dépenses courantes.

Par ailleurs, certaines charges à payer n'ont ni été recensées, ni fait l'objet d'une valorisation financière. C'est notamment le cas des droits acquis en matière de congés annuels en fin d'exercice ou le paiement d'heures supplémentaires.

En recette, les RAR correspondent pour la plupart à des recettes en compte d'attente pour lesquelles le service finance n'a pas établi les titres. Dans certains cas, ils ne sont pas en capacité de justifier l'origine comme pour les recettes comptabilisées en produits de gestion courante (0,83 M€).

<p>Recommandation n°15 : (Régularité) Mettre en place la comptabilité d'engagement, en application des dispositions des articles L. 2342-2 et R. 2311-11 et du CGCT</p>
--

L'ordonnateur a fait valoir, dans sa réponse, que la commune tenait une comptabilité d'engagement, ce que la chambre n'a pas constaté de manière exhaustive à l'occasion de son contrôle, et qu'elle poursuit son travail d'apurement des comptes transitoires d'attente, ce dont la chambre prend acte.

4.3.3 Des comptes d'attente non apurés

Les comptes d'attente sont des comptes où sont enregistrées les opérations comptables qui ne peuvent être imputées de façon certaines à un compte et nécessitent une information complémentaire. Toutes les opérations portées sur le compte 47 « *Comptes transitoires d'attente* » doivent être imputées rapidement aux comptes définitifs. En tout état de cause, ils doivent être apurés en fin d'exercice, sans quoi le résultat de fonctionnement est faussé puisqu'il ne comprend pas les recettes et dépenses imputables à l'exercice.

Ces comptes présentent des montants significatifs pour la commune de Saint-François. Au compte de gestion 2022 provisoire, les recettes à classer représentent 3,4 % des produit de gestion courante tandis que les dépenses à classer équivalent à 4 % des charges de gestion courante.

Tableau n° 23 : Évolution 2018-2022 des recettes et dépenses à classer (En €)

	2018	2019	2020	2021	2022
Recettes à classer	9 682 238	2 750 189	1 188 075	959 657	1 009 352
Dépenses à classer	1 029 132	1 833 980	1 036 441	2 033 091	1 052 307
<i>dont remboursement d'emprunt</i>	19 985	1 260 592	131 646	128 956	0

Source : comptes de gestion

L'absence d'apurement résulte de la défaillance du service finances dans le suivi des écritures comptables enregistrées, mais également du non rapprochement de certaines écritures avec les mandats et titres émis. Ainsi, en fin d'exercice 2022, sont notamment comptabilisées des recettes à hauteur de 0,65 M€ concernant des subventions et 0,14 M€ concernant des ventes de parcelles.

Lorsque le solde des dépenses à classer est supérieur aux recettes, le résultat de fonctionnement est artificiellement majoré : à l'inverse, comme en 2021, il a été artificiellement minoré d'1 M€.

La direction des finances doit organiser un suivi régulier des comptes d'attente et se rapprocher régulièrement du comptable public pour traiter les écritures non soldées.

4.3.4 Une amélioration de la comptabilisation des restes à réaliser en investissement

Les règles budgétaires imposent de comptabiliser l'ensemble des dépenses et recettes engagées en investissement. Selon la définition, les RAR de cette section arrêtée à la clôture de l'exercice correspondent aux dépenses engagées non mandatées et aux recettes certaines n'ayant

pas donné lieu à l'émission d'un titre au 31 décembre de l'année considérée, celles-ci devant être dûment attestées par une pièce justificative⁹¹.

L'investissement public a pour objet de financer la réalisation d'équipements nécessaires au développement collectif, qui répondent aux besoins de l'intérêt général et des usagers du service public⁹².

Les dépenses d'équipement comprennent essentiellement des opérations qui se traduisent par une modification de la consistance ou de la valeur du patrimoine de la commune. En principe, elles peuvent être auto-financées et/ou financées en partie par les subventions de l'État⁹³, de la région, du département⁹⁴ et des établissements publics de coopération intercommunale⁹⁵, sous réserve du respect des dispositions réglementaires et de la justification de réalisation du projet subventionné.

En l'espèce, les dépenses d'investissement de la commune restant à réaliser au 31 décembre 2022 s'élèvent à 5,5 M€.

La chambre constate positivement que les préconisations du précédent contrôle budgétaire en matière de suppression des opérations ne donnant pas lieu à engagement et pour lesquelles aucun projet ne sera lancé dans l'exercice suivant ont été respectées. Ainsi, le montant de celles-ci est de 44 % inférieur à celles du budget primitif 2022.

Cette position permet de tendre sensiblement vers un rééquilibrage de la section d'investissement. Il peut cependant être observé que les restes à réaliser comportent encore une opération ne donnant pas lieu à engagement juridique strictement, même si des discussions sont en cours avec le titulaire du marché initial pour sa reprise, ce qui induit des risques. Sans méconnaître ces derniers, il peut être observé qu'au 31 décembre 2022, l'opération ne devrait pas figurer en restes à réaliser. En recettes, les règles budgétaires ont été respectées.

4.3.5 Des provisions pour risques et charges partiellement comptabilisées

Les règles comptables prudentielles imposent aux collectivités d'enregistrer en comptabilité une provision sur l'exercice en cours, en raison de la réalisation probable d'un risque ou d'une charge nécessitant une sortie de ressources dans le futur. Le résultat comptable se trouve ainsi cohérent avec la réalité de ses obligations financières.

Certaines provisions prévues par la nomenclature comptable sont obligatoires, en application de l'article L. 2321-2 du CGCT. Ainsi, des provisions doivent être constituées par

⁹¹ Application des dispositions des articles R. 2311-11 et D. 5217-12 du CGCT et des instructions budgétaires et comptables.

⁹² Article L. 1111-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) : « Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi ».

⁹³ Décret n° 99-1060 du 16 décembre 1999 relatif aux subventions de l'État pour des projets d'investissement.

⁹⁴ Article L. 1111-10 du CGCT.

⁹⁵ Articles L. 5217-8, L. 5215-26, L. 5216-5 et L. 5214-16 du CGCT.

délibération de l'assemblée délibérante dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la collectivité, dès qu'une procédure de règlement judiciaire ou de liquidation judiciaire est engagée vis à vis d'un organisme bénéficiant d'une garantie d'emprunt, enfin lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public.

Sur la période sous contrôle, la commune a constitué les provisions à raison de litiges à hauteur de 3,7 M€ (dont 1,44 M€ en 2022) : cependant, ces écritures ont été inscrites sans que les délibérations n'aient été adoptées par l'assemblée délibérante. Le montant est conforme au tableau de suivi des contentieux de la commune (soit en RAR, soit mandaté).

Les créances présentant un risque de non recouvrement doivent faire l'objet d'une provision. Lors que le recouvrement est irrémédiablement compromis, les créances font l'objet d'une procédure d'admission en non-valeur à l'initiative du comptable qui s'accompagne, dans la comptabilité de la collectivité, de la constatation d'une charge au compte de perte sur créances irrécouvrables.

Sur la période de contrôle, la collectivité n'a constaté aucune admission en non-valeur et, contrairement aux dispositions à l'article du code précité, elle n'a pas non plus constitué de provision pour dépréciation des comptes de tiers, ce qui nuit à la fiabilité et la sincérité de ses états financiers.

Selon les états transmis par la collectivité, le total des restes à recouvrer du budget principal s'élève à 9,23 M€ au 31 décembre 2022, soit près de 27 % des recettes de fonctionnement.

Parmi ces créances, plusieurs titres sont antérieurs à 2018 et se trouvent vraisemblablement prescrits au vu des diligences exercées. Pour ces derniers, il est préconisé⁹⁶ leur admission en non-valeur, pour un montant de 1,8 M€, contre 0,22 M€ comptabilisés en RAR au compte administratif 2022. À défaut de diligence du comptable dans ce sens, une provision devra être constituée. Elle ne comprend pas la couverture des risques postérieurs à 2017, en l'absence de communication par celui-ci des taux d'irrécouvrabilité.

La commune et le comptable public doivent se rapprocher afin de déterminer ce taux pour déterminer le montant des provisions à constituer et identifier le montant des admissions en non-valeur.

<p>Recommandation n°16 : (Régularité) Respecter les obligations de provision pour risques et charges définies à l'article L. 2321-2 du CGCT</p>
--

⁹⁶ Avis budgétaire n° 2022-0054 Commune de Saint-François – Chambre régionale des comptes de Guadeloupe.

Dans sa réponse, l'ordonnateur soutient que les écritures de provision ont été régularisées. La chambre en prend acte et rappelle qu'il appartiendra à la collectivité d'en justifier leur adéquation avec la réalité de ses obligations financières.

L'ensemble des irrégularités comptables relevées, sous réserve d'éventuelles informations non communiquées par la commune, ont une incidence financière sur le résultat, dont les montants sont évalués par la chambre à 4,92 M€. Ce montant aboutit à la minoration des résultats de clôture présentés dans les comptes des budgets de la commune.

Après retraitement et ajustement, le déficit du résultat de clôture de 2,11 M€ est en réalité de 7,03 M€⁹⁷.

Tableau n° 24 : Détail des ajustements préconisés ayant une incidence sur le résultat de la section de fonctionnement

	En M€
Retraitement en minoration du résultat	
Provisions pour contentieux :	0
Provisions sur créances irrécouvrables	1,58
Admission en non-valeur	Nd*
Dotation complémentaire aux amortissements	2,67
Factures non engagées	0,58
Heures supplémentaires	Nd**
Congés annuels	Nd**
Autres évènements RH	0,099
Total retraitement en minoration du résultat	4,92
Retraitement en majoration du résultat	
Subventions d'investissement	0
Produits à recevoir	0
Total retraitement en majoration du résultat	0
Incidence de la fiabilisation des comptes sur le résultat de fonctionnement	4,92

Source : chambre régionale des comptes

Nota : * absence de réponse du comptable public

Nota (2) : ** absence de réponse du service ressources humaines

⁹⁷ Compte administratif provisoire du 4 avril 2023 retraité au niveau des ANC du doublon « 0,97 M€ ».

Tableau n° 25 : Résultats de fonctionnement et de clôture 2022, avant et après retraitement

	En M€
Résultat reporté	- 0,42 M€
Résultat de l'exercice	0,86 M€
Résultat de clôture 2022	0,44 M€
Résultat réajusté	-4,48 M€

Source : chambre régionale des comptes

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Lors de son précédent contrôle en 2015, la chambre avait émis une recommandation en matière de fiabilité comptable, dont la mise en œuvre est incomplète.

La présentation des comptes 2022 comporte des améliorations, notamment au niveau de la comptabilisation de certaines provisions et des restes à réaliser en investissement. L'information donnée au conseil municipal est également davantage conforme aux textes en vigueur.

Toutefois, celle-ci doit encore être améliorée et faire l'objet d'une diffusion complète et élargie. Au niveau des comptes, de nombreuses omissions peuvent être encore constatées lesquelles concourent à sous-estimer le déficit du budget principal de 4,92 M€.

ANNEXES

Annexe n° 1. Suivi des recommandations	1
Annexe n° 2. Données financières du budget principal	76
Annexe n° 3. Les dysfonctionnements dans la gestion des ressources humaines.....	80
Annexe n° 4. Données financières du golf.....	89
Annexe n° 5. Données financières du port de plaisance	91
Annexe n° 6. Glossaire	93

Annexe n° 1. Suivi des autres recommandations émises lors du précédent rapport

Recommandations	Totalement mise en œuvre	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre en cours	Non mise en œuvre	Devenue sans objet	Refus de mise en œuvre
Recommandation n°3 : Appliquer rigoureusement le principe de la taxe de séjour par un recensement complet des capacités d'hébergement et un suivi attentif du recouvrement.					X	
Recommandation n°6 : Effectuer les diligences nécessaires au recouvrement régulier des recettes de la commune auprès du casino et organiser le partenariat pour que cet établissement participe à l'animation culturelle et touristique au travers d'une programmation contrôlée.		X				
Recommandation n°7 : Régulariser la situation des agents mis à disposition des associations et conditionner le versement des subventions aux associations par le respect de leurs obligations, y compris pour l'association Matamba					X	

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
<i>Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.</i>	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

Précisions sur le suivi des recommandations non mentionnées dans le corps du rapport

Les recommandations devenues sans objet

La recommandation n°3 « Appliquer rigoureusement le principe de la taxe de séjour par un recensement complet des capacités d'hébergement et un suivi attentif du recouvrement » est devenue sans objet en raison du transfert de cette compétence à la CARL.

La recommandation n°7 « Régulariser la situation des agents mis à disposition et conditionner le versement des subventions aux associations par le respect de leurs obligations, y compris pour l'association MATAMBA » est devenue sans objet en suite de la reprise par la commune en régie directe⁹⁸ des activités anciennement conventionnées par l'association OMCSL à partir de 2019.

De ce fait, les agents communaux ne sont plus mis à disposition de l'association et ont bien réintégré l'effectif communal. Depuis 2020, la liste des concours attribués à des tiers, en annexe du compte administratif de la commune, ne mentionne aucune subvention versée à des associations.

Les recommandations incomplètes

La recommandation n°6 : « Effectuer les diligences nécessaires au recouvrement régulier des recettes de la commune auprès du casino et organiser le partenariat pour que cet établissement participe à l'animation culturelle et touristique au travers d'une programmation contrôlée » a été partiellement mise en œuvre.

En effet, le prélèvement communal ainsi que le reversement légal sont justifiés et reversés à la commune mensuellement. Le taux de prélèvement communal a été fixé lors des négociations en 2005 à 8 % du produit brut des jeux (PBJ), il n'a jamais fait l'objet d'une revalorisation de la part de la commune pourtant permise dans la convention. Les données 2022 n'ont pas été communiquées par la commune ou par l'association gérant le casino. La commune n'effectue aucun contrôle des produits déclarés à partir des comptes de l'association, qui ne lui sont pas communiqués et qu'elle ne réclame pas.

Tableau n° 1 : Évolution du reversement à l'Etat et à la commune du produit des jeux par le Casino de Saint-François

	01/11/2017 - 31/10/18	01/11/2018 – 31/10/19	01/11/2019 - 31/10/20	01/11/2020 - 31/10/21	01/11/2021 - 31/10/22
Produit brut des jeux	10 698 528	10 944 649	8 029 756	5 517 844	nd
Reversement État/commune	354 507	358 955	250 199	160 096	nd
Prélèvement communal	618 970	639 384	447 422	285 286	nd
Total reversements	973 477	998 339	697 621	445 382	nd

Source : Commune de Saint-François

⁹⁸ Délibération N° 2014/2020

Le casino n'a pas communiqué l'état des recettes « supplémentaires » (tracées dans le compte 471 de la comptabilité du casino), conformément à l'article L. 2333-56 du CGCT. Ces recettes sont destinées à des travaux d'investissement pour l'amélioration de l'équipement touristique de la ville.

Enfin, l'article 19 du cahier des charges stipule que le casino doit investir chaque année dans des actions d'animation culturelle et touristique de la commune, à hauteur de 2,5 % du produit brut des jeux, et produire un bilan de ses activités culturelles et artistiques. Or, les sommes réinvesties restent insuffisantes par rapport aux clauses du cahier des charges, sur la période 2018-2019. À partir de 2020, les actions de communication et d'animation ont été freinées par la crise sanitaire de la Covid 19 indépendamment de la volonté du casino.

Tableau n° 2 : Montants investis en application de l'article n°19 du contrat

	Montant investi	% sur PBJ	Objectif contractuel (2,5 % du PBJ)	Somme due par le casino à la commune
2017/2018	301 000	2,8%	267 463	0
2018/2019	206 000	1,92%	273 616	67 616
2019/2020	106 948	1,33%	200 744	93 796
2020/2021	nd	nd	137 946	-
2021/2022	nd	nd	-	-
Total				

Source : Chambre régionale des comptes à partir des données communiquées par la commune.

Les rapports du délégataire 2020/2021 et 2021/2022 n'ont pas été communiqués à la commune de Saint-François. Les comptes rendus du délégataire n'ont que très peu évolué entre 2015 et 2020. Ils se limitent toujours à l'énumération des animations réalisées et des associations sponsorisées sans précision des montants, ni des actions financées. Ils ne permettent pas à la commune de s'assurer de l'effectivité des obligations contractuelles du casino. Le contrôle de la commune est défaillant sur cet aspect.

Annexe n° 2. Données financières du budget principal

Tableau n° 3 : Évolution de la capacité d'autofinancement brute du budget principal (2018-2022)

en euro	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	17 405 648	17 973 665	17 915 709	20 048 052	22 242 872	6,3%
+ Fiscalité reversée	-1 385 248	-1 370 573	-1 333 189	-1 277 628	-1 294 251	-1,7%
= Fiscalité totale (nette)	16 020 400	16 603 092	16 582 521	18 770 423	20 948 620	6,9%
+ Ressources d'exploitation	1 039 739	1 256 626	1 145 780	1 268 012	1 303 634	5,8%
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 898 201	4 204 967	4 830 009	4 543 346	4 615 852	-1,5%
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0	0	
= Produits de gestion (A)	21 958 341	22 064 686	22 558 309	24 581 781	26 868 106	5,2%
Charges à caractère général	2 706 213	2 909 217	4 762 123	1 756 676	3 609 838	7,5%
+ Charges de personnel	15 045 321	15 409 565	16 315 761	16 354 160	18 476 410	5,3%
+ Subventions de fonctionnement	1 470 760	1 457 900	1 458 252	1 706 000	1 956 000	7,4%
+ Autres charges de gestion	470 436	476 566	457 900	426 207	461 703	-0,5%
= Charges de gestion (B)	19 692 730	20 253 248	22 994 036	20 243 043	24 503 951	5,6%
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	2 265 611	1 811 437	-435 727	4 338 738	2 364 155	1,1%
<i>en % des produits de gestion</i>	10,3%	8,2%	-1,9%	17,7%	8,8%	
+/- Résultat financier	-823 190	-619 661	-850 445	-566 246	-385 277	17,3%
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	0	
- Subventions exceptionnelles versées aux services publics industriels et commerciaux	0	0	0	0	0	
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	
+/- Autres produits et charges excep. réels	153 688	90 145	35 249	18 248	-524 862	
= CAF brute	1 596 108	1 281 922	-1 250 923	3 790 740	1 454 017	-2,3%
<i>en % des produits de gestion</i>	7,3%	5,8%	-5,5%	15,4%	5,4%	

Source : comptes de gestion

Tableau n° 4 : Évolution des taux communaux des taxes sur le foncier bâti et non bâti

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
TFB	13,9	18,9	18,9	24,22	24,22	31,47	31,47
TFNB	32,31	32,31	37,31	47,82	47,82	54,83	54,83

Source : comptes de gestion

Tableau n° 5 : Évolution des bases fiscales du foncier bâti 2018-2023 (en € et %)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Variation 2018/2022	Variation 2018/2023
Bases (en €)	16 759 794	17 131 540	17 674 140	18 797 167	19 035 863	20 164 908	21 816 000	17,7%	30,2%
Variation	-	371 746	542 600	1 123 027	238 696	1 129 045	1 651 092	3 405 114	5 056 206
<i>dont variation nationale</i>		201 118	376 894	212 090	37 594	647 219	1 431 708	2 705 506	1 474 915
<i>dont variation Saint-François</i>		170 628	165 706	910 937	201 102	481 826	219 384	2 149 583	1 930 199

Source : Chambre régionale des comptes

Tableau n° 6 : Évolution des ressources institutionnelles

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Dotation Globale de Fonctionnement	3 732 636	3 730 872	3 834 154	3 866 372	3 887 832	1,0%
<i>Dont dotation forfaitaire</i>	2 262 122	2 215 458	2 237 441	2 211 104	2 176 879	-1,0%
<i>Dont dotation d'aménagement OM</i>	1 470 514	1 515 414	1 596 713	1 655 268	1 710 953	3,9%
Autres dotations	0	0	11 546	0	39 000	
<i>Dont dotation générale de décentralisation</i>	0	0	11 546	0	39 000	
FCTVA	121 612	18 681	138 448	24 329	0	-100,0%
Participations	644 240	10 762	389 221	446 218	485 747	-6,8%
<i>Dont Etat</i>	165 212	32 195	6 891	34 882	25 373	-37,4%
<i>Dont régions</i>	0	-1 563	304	3 300	29 000	
<i>Dont départements</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont communes</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont groupements</i>	0	0	0	0	0	
<i>Dont fonds européens</i>	0	-535 008	0	0	0	
<i>Dont autres</i>	479 029	515 138	382 026	408 036	431 374	-2,6%
Autres attributions et participations	399 713	444 652	456 640	206 426	203 273	-15,6%
<i>Dont compensation et péréquation</i>	383 836	428 913	441 046	197 846	188 874	-16,2%
<i>Dont autres</i>	15 877	15 739	15 594	8 580	14 399	-2,4%
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4 898 201	4 204 967	4 830 009	4 543 346	4 615 852	-1,5%

Source : comptes de gestion

Tableau n° 7 : Évolution des charges de personnel 2018/2022

En €	2018	2019	2020	2021	2022 provisoire*
Rémunérations du personnel	10 747 231	10 692 426	12 386 064	12 331 518	13 886 069
+ Charges sociales	3 841 051	4 296 788	3 639 826	3 697 985	4 023 067
+ Impôts et taxes sur rémunérations	457 039	420 351	289 871	307 551	548 732
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0
= Charges de personnel interne	15 045 321	15 409 565	16 315 761	16 337 055	18 457 868
<i>Charges sociales en % des CP interne</i>	25,5%	27,9%	22,3%	22,6%	21,8%
+ Charges de personnel externe	0	0	0	17 105	18 542

= Charges totales de personnel	15 045 321	15 409 565	16 315 761	16 354 160	18 476 410
- Remboursement de personnel mis à disposition	678 884	925 249	955 163	901 504	1 100 328
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	14 366 437	14 484 316	15 360 598	15 452 656	17 376 083
<i>en % des produits de gestion</i>	65,4%	65,6%	68,1%	62,9%	64,7%

Source : comptes de gestion

Nota : données 2022 provisoires et hors restes à réaliser

Tableau n° 8 : Répartition de la masse salariale entre personnel titulaires et contractuels

en €	2018	2019	2020	2021	2022 provisoire
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	8 881 037	8 851 966	10 893 368	10 830 981	12 419 306
en % des rémunérations du personnel*	82,4%	82,7%	87,9%	87,7%	89,4%
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 746 128	1 803 352	1 457 775	1 467 852	1 398 300
en % des rémunérations du personnel*	16,2%	16,8%	11,8%	11,9%	10,1%
Autres rémunérations (c)	152 347	54 519	38 832	46 142	75 344
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	10 779 511	10 709 837	12 389 976	12 344 975	13 892 950
- Atténuations de charges	32 280	17 411	3 912	13 457	6 881
= Rémunérations du personnel	10 747 231	10 692 426	12 386 064	12 331 518	13 886 069

Source : comptes de gestion

Tableau n° 9 : Montant des revalorisations mensuelles complémentaires 2019

	Montant mini	Montant moyen	Montant maxi
A	150 €	332 €	534 €
B	150 €	249 €	509 €
C	21 €	124 €	344 €

Source : tableau de suivi du RI 2018 à 2022 BP de la commune

Tableau n° 10 : Montant des revalorisations mensuelles complémentaires 2021

	Montant mini	Montant moyen	Montant maxi
A	100 €	300 €	400 €
B			100 €
C	2 €	71 €	203 €

Source : tableau de suivi du RI 2018 à 2022 BP de la commune

Tableau n° 11 : Comparaison des montants versés à la moyenne nationale

	A	B	C
Moyenne de la collectivité en 2020	1 184	879	276
Moyenne de la collectivité en 2021	1 339	852	378
Moyenne de la collectivité en 2022	1 514	887	377
Moyenne nationale	1 167	786	530

Source : Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2022 - données 2020

Tableau n° 12 : Le versement irrégulier de la NBI (en euros)

MOTIFS D'IRREGULARITE	2018	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Versement d'une NBI de 10 points pour des fonctions d'accueil pour des agents n'exerçant pas d'accueil à titre principal	11 030	10 702	14 419	17 647	16 952	70 750
Versement d'une NBI de 10 points sans motif (pas d'arrêté individuel/pas de motif dans le tableau de suivi)				787	801	1 588
Versement d'une NBI de 25 points après cessation des fonctions					849	849
Versement d'une NBI de 25 points au DST alors que le texte ne prévoit pas l'octroi de cette NBI aux fonctionnaires affectés à un emploi fonctionnel de directeur général des services techniques ou de directeur des services techniques				3 772	4 005	7 777
TOTAL	11 030	10 702	14 419	22 206	22 607	80 964

Source : chambre régionale des comptes à partir des bulletins de paye

Annexe n° 3. Les dysfonctionnements dans la gestion des ressources humaines

Les économies potentielles liées au non remplacement des départs à la retraite

Si la répartition statutaire de ses effectifs correspond au chiffre au sein de la FPT, soit 80 % d'agents titulaires (stagiaires et titulaires) et 20 % d'agents contractuels, celle par catégorie de personnels présente une surreprésentation de la catégorie C avec 95 % des effectifs contre une moyenne nationale de 75 %⁹⁹.

Le taux d'encadrement est faible (6 % pour une moyenne de 13 %) et les perspectives d'évolution professionnelle limitées dans un contexte où la commune n'a pas mis en œuvre de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEEC)¹⁰⁰.

Dans son avis budgétaire de 2020, la chambre avait évalué l'économie cumulée à fin 2025 du non remplacement des 35 départs à la retraite à 3,38 M€. L'évolution des effectifs démontre que la commune n'a pas saisi l'opportunité des premiers départs en retraite aux fins de réduction de sa masse salariale. La chambre prend acte de la volonté affichée par l'ordonnateur dans sa réponse de limiter le remplacement d'un départ à la retraite pour quatre.

L'absence de pilotage de la masse salariale et de stratégie

La maîtrise des coûts de personnel constitue un objectif déterminant pour dégager une capacité de financement pour les projets d'investissement communaux.

Or, les pilotages budgétaires et des ressources humaines sont défaillants avec notamment un prévisionnel réalisé en mars de l'année N à partir des données de la paie du mois de janvier et des dépenses de personnel qui ne sont pas anticipées mais constatées après mandatement.

Le service ressources humaines n'est dès lors pas en mesure de déterminer l'atterrissage de fin d'exercice, ni d'expliquer les dérapages comme celui constaté sur l'exercice 2022 avec 0,5 M€ de restes à réaliser, soit un tiers de la dépense des ressources humaines mensuelles. De plus, le service déjà composé de 12 agents¹⁰¹ a souhaité être assisté d'un personnel dans le cadre du contrat Corom pour créer et développer des tableaux de pilotage. Dans sa réponse, la collectivité indique qu'un rattachement de la fonction paie à la DRH permettra le pilotage de la masse salariale. La chambre en prend acte.

Enfin, les élus ne sont que partiellement informés des évolutions à intervenir en matière de ressources humaines, dès lors qu'une partie des dépenses n'est pas intégrée¹⁰². Sur ce point, malgré la tenue de comité technique devenu comité social territorial, la direction des ressources

⁹⁹ Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2022, DGAFP

¹⁰⁰ La GPEEC permet de se projeter sur les besoins en effectifs, en compétences, en emplois et d'en évaluer le coût

¹⁰¹ 50 % supérieurs à ceux nécessaires pour gérer l'effectif communal et les missions exercées

¹⁰² Le tableau transmis pour le DOB constitue un indicateur de la masse salariale. « Est un agrégat qui cumule les rémunérations brutes versées et les cotisations salariales ; les éléments tels que les frais de médecine préventive, les cotisations CDFPT ne sont pas intégrés dans le tableau ».

humaines n'endosse pas suffisamment son rôle de conseiller auprès de l'exécutif et du conseil municipal, lui permettant notamment d'élaborer une stratégie de recrutement.

En effet, la commune qui ne dispose d'aucun plan de recrutement précisant le mode de recrutement envisagé (interne, externe ou concours) pour armer les postes vacants, utilise les 79 postes vacants budgétés en 2023 pour mettre en œuvre des rattrapages et avancements d'agents déjà en poste.

Si l'ordonnateur argue dans sa réponse d'une stratégie favorisant le recrutement interne, ce fonctionnement fondé sur les besoins immédiats du personnel en poste ne prend pas en compte ses réels besoins sur le moyen/long terme.

Un tableau des effectifs qui ne reflète pas les besoins de la commune

Le tableau des effectifs des emplois permanent est un document obligatoire¹⁰³ voté par l'assemblée délibérante qui est seule compétente pour créer, supprimer ou modifier des emplois au sein de la commune. Il recense tous les emplois permanents créés par la collectivité ainsi que l'ensemble de leurs caractéristiques.

Alors que le tableau des effectifs¹⁰⁴ en vigueur au sein de la commune dénombre 429 postes permanents, les effectifs physiques sur emploi permanent du budget principal sont limités à 350 au 31 décembre 2022, soit un nombre de postes budgétés supérieurs de 79 postes.

Bien que la commune ait réalisé des efforts significatifs pour diminuer les écarts entre les postes budgétaires et les postes pourvus¹⁰⁵, ils représentent toujours 20% du total des effectifs, ce qui ne permet pas à la collectivité de s'inscrire dans une démarche de fiabilisation des données, de pilotage des effectifs.

Si la direction des ressources humaines indique que « *la pratique consiste à conserver des postes dans plusieurs grades, en prévision des futures intégrations liées au plan pluriannuel de résorption de l'emploi précaire, pour les avancements de grade et les futurs recrutements* », ce fonctionnement qui est contraire à la réglementation prive l'autorité décisionnelle de sa capacité de décision.

Contrairement à ce que l'ordonnateur indique dans sa réponse, la commune ne s'est toujours pas mise en conformité en comptabilisant toujours des postes supprimés dans l'attente de futurs recrutements.

Des irrégularités constatées dans le processus de recrutement

Le processus de recrutement pour les huit derniers postes à pourvoir au sein de la commune a été analysé à partir des dossiers de recrutements concernant les postes de directeur général des services (DGS), directeur des services techniques (DST), chargé de convention territoriale (CTG), assistant de la commande publique, agent de surveillance de la voie publique (ASVP), directeur de développement territorial et caddy polyvalent au profit du golf.

¹⁰³ Article L. 2313-1 du Code général des collectivités territoriales

¹⁰⁴ Délibération sur le tableau des effectifs 2022

¹⁰⁵ Délibérations sur le tableau des effectifs : 2021 et 2022

L'absence de rapport de jury avec classement des personnels a été constatée dans sept dossiers sur huit analysés. Seul un dossier de recrutement ASVP présente un rapport de jury. Pour mémoire, ce document, dont la forme est laissée à l'appréciation du recruteur, permet de classer les candidats en fonction des compétences recherchées. Son absence ne permet pas de garantir l'égal traitement des candidats.

Sur les huit dossiers analysés, trois sont issus d'une mobilité interne et cinq ont été pourvus par le biais d'une mutation externe. Alors que les employeurs publics ne peuvent plus organiser une première publication en interne pour solliciter exclusivement, dans un premier temps, les candidatures des personnels déjà en poste dans leurs services, pour les emplois qu'ils ont à pourvoir¹⁰⁶, trois recrutements par voie de mobilité interne aux postes d'assistant de la commande publique et d'ASVP n'ont pourtant pas fait l'objet de déclaration de vacance de poste auprès du centre de gestion.

L'absence de déféré par l'autorité préfectorale sur les décisions de nomination des agents concernés, invoquée par l'ordonnateur dans sa réponse, est indifférente aux irrégularités constatées par la chambre dans le processus de recrutement.

Un régime indemnitaire s'écartant des objectifs du législateur

La réglementation¹⁰⁷ prévoit la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), à compter du 1^{er} janvier 2018 pour l'ensemble des collectivités.

Ce nouveau régime engageait les collectivités à mener une réflexion sur le régime indemnitaire existant, en travaillant sur les fonctions et les pratiques d'évaluation et en mesurant les incidences financières.

Or, la collectivité a instauré le RIFSEEP¹⁰⁸ en maintenant le montant du régime indemnitaire précédemment perçu par les agents.

Les partenaires sociaux, constatant que le travail de refonte du régime indemnitaire au sein de la commune n'avait pas été mis en œuvre par le service ressources humaines, ont engagé des discussions aux fins de révision du régime indemnitaire existant. Ces discussions entreprises sur fond de mouvement social ont débouché sur le relevé de décision de la réunion de travail du 10 mars 2020 avec le syndicat UTC/UGTG, actant que l'ensemble des agents bénéficieront d'une revalorisation mensuelle de 300 euros de leur IFSE en deux étapes : un premier versement de 200 euros avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2019 et un deuxième versement de 100 euros au 1^{er} janvier 2021.

Cette décision ne répond ni aux circonstances de réexamen validées par l'assemblée délibérante, ni aux objectifs affichés de refonte du régime indemnitaire et de réduction des écarts, dès lors que la prime est appliquée de manière uniforme.

106 Articles L. 311-2 du code général de la fonction publique et 1 du décret n°2018-1351 du 28 déc. 2018

107 Décret n° 2014-513 du 20 mai 2014

108 Délibération n° 2017-11/063

Tableau n° 13 : Montants mensuels minimums et maximums versés sur la période 2018/2022

Année	Montant IFSE mensuel minimum	Montant IFSE mensuel maximum
2018	21	1716
2022	321	3018

Source : Tableau de suivi du régime indemnitaire 2018 à 2022 de la commune

Conduisant à une augmentation significative du régime indemnitaire (+1,3 M€ au budget principal entre 2018 et 2022) en méconnaissance des enjeux financiers, elle continue à avoir des effets dans le cadre du plan de titularisation jusqu'en 2025. En effet, les agents qui ne bénéficiaient pas de régime indemnitaire en qualité d'agent contractuel, pourront prétendre à un régime indemnitaire à compter de leur mise en stage pour un montant mensuel minimum de 300 euros. Le coût des mises en stage est estimé à 0,247 M€ par le service ressources humaines sur la période 2023-2025¹⁰⁹.

L'ordonnateur ne peut utilement invoquer, dans sa réponse adressée à la chambre, la forte revendication sociale qu'il a subie pour justifier de décisions dépourvues de fondement juridique et de validation par l'assemblée délibérante.

Enfin, si le relevé de décision de mars 2020 prévoit que la revalorisation individuelle est applicable à l'ensemble des personnels bénéficiant du régime indemnitaire, il apparaît que 30 agents (7 agents de catégorie A, 10 agents de catégorie B et 13 agents de catégorie C)¹¹⁰ ont pu obtenir des revalorisations complémentaires en plus de celle validée dans le protocole, sans avis du comité technique ni validation par l'assemblée délibérante, étant observé que les motifs invoqués ne répondent pas aux modalités de réexamen prévues par délibération.

La direction des ressources humaines indique que les décisions individuelles sont « justifiées par les motifs d'ancienneté (agent ayant + de 30 ans de service), de sujétions liées au poste, de fonctions de régisseurs ou de régisseurs adjoints et/ou d'harmonisation du régime indemnitaire entre mêmes fonctions de direction » et que « les revalorisations complémentaires sont en lien avec des demandes exprimées individuellement par les agents. Les contraintes et les sujétions particulières du poste ont été prises en compte. L'ensemble des postes n'ont pas été rebalayés mais nous ne pouvions pas laisser des agents exerçant des fonctions d'encadrement percevoir le même régime indemnitaire qu'un agent d'exécution ».

Ces décisions accroissent les disparités entre catégories comme le met en évidence le tableau ci-dessous. En moyenne, les personnels de direction et d'encadrement ont bénéficié d'une revalorisation moyenne de 1 150 euros et les agents de catégorie C de 317 euros.

¹⁰⁹ DOB RH 2023-2025

¹¹⁰ Sur ces 30 agents, 10 agents ont bénéficié d'une revalorisation complémentaire en 2019 et en 2021.

Tableau n° 14 : Montant moyen du régime indemnitaire mensuel par catégorie

	A	B	C
2018	571	343	69
2019	1 184	800	276
2020	1 184	879	276
2021	1 339	852	378
2022	1 514	887	377

Source : tableau de suivi du RI 2018 à 2022 de la collectivité – budget principal

À la suite de ces revalorisations, la commune verse un régime indemnitaire de 14 % supérieur à la moyenne nationale pour le personnel de catégorie A, 8 % supérieur pour le personnel de catégorie B et 28 % inférieur pour le personnel de catégorie C¹¹¹.

La direction des ressources humaines continue de mettre en œuvre des révisions individuelles arbitraires sans logique d’harmonisation globale, ni mesure de l’impact financier des décisions appliquées, ce qui interroge sur les pratiques individuelles mises en place et l’absence de détermination d’enveloppes budgétaires.

En plus de la part liée au niveau de responsabilité et d’expertise, il est possible de verser un complément indemnitaire annuel (CIA). La commune a décidé de son principe et de ses modalités par délibération mais ne l’applique pas depuis son entrée en vigueur.

La délibération fixe les plafonds selon les montants maximaux du décret mais ne prévoit pas les limitations préconisées par la circulaire ministérielle qui prévoit que les « *attributions individuelles ne représentent pas une part disproportionnée dans le régime indemnitaire de l’agent et se limite à 15 % du plafond global du RIFSEEP pour les agents de catégorie A, 12 % pour les agents de catégorie B et 10 % pour les agents de catégorie C* ».

Dans le principe, ces pourcentages ne sont pas obligatoires pour la collectivité mais pour respecter l’esprit du texte et ne pas dénaturer l’objectif du RIFSEEP, il est vivement recommandé de les intégrer.

Le 15 septembre 2022, le maire s’est engagé auprès du syndicat UTC / UGTG, sans disposer d’études financières réalisées par le service des ressources humaines, à ce que « *le CIA [soit] versé au titre de l’année 2022, après adoption du budget 2023 et la réalisation des entretiens professionnels* ».

Dans sa réponse, l’ordonnateur informe toutefois la chambre qu’après la tenue d’un comité social territorial sur les modalités de versement du CIA à laquelle les élus membres du conseil technique ont été conviés, ce complément indemnitaire sera versé « *en 2023* ».

Il demeure que le régime indemnitaire en vigueur au sein de la collectivité est ainsi inéquitable, peu lisible et non attractif.

¹¹¹ Rapport annuel sur l’état de la fonction publique 2022, DGAFP

Par ailleurs, la commune de Saint-François a décidé que les agents partant à la retraite bénéficient d'une « prime de départ » en revalorisant le montant de l'IFSE les derniers mois de travail avant la cessation définitive d'activité.

Sur la forme, des arrêtés individuels d'attribution sont pris pour augmenter le montant de l'IFSE en cours d'année sans justificatif lié à l'application de la réglementation du RIFSEEP ni validation des responsables de service.

Au cours de la période 2018/2022, 12 agents ont bénéficié de cette mesure pour un montant de 7 729 euros.

Sur le fond, le versement de la prime de départ méconnaît les critères retenus par l'assemblée délibérante pour déterminer les montants par groupe de fonction.

La commune qui oppose la prise en compte du faible montant de la pension de retraite versée à certains agents titulaires, doit toutefois supprimer cette prime dépourvue de fondement juridique.

Des attributions de NBI irrégulières et une insuffisance de contrôle

Instituée par l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) constitue un élément de rémunération à part entière consistant à attribuer un certain nombre de points d'indices majorés aux fonctionnaires qui exercent des fonctions comportant une responsabilité ou une technicité particulière, limitativement fixées par la réglementation.

L'autorité territoriale établit un arrêté d'attribution individuel dès que l'agent exerce des fonctions au titre desquelles il est en droit de la percevoir et un arrêté de retrait dès que l'agent quitte la collectivité ou cesse d'exercer lesdites fonctions.

En 2022, 102 agents ont perçu une NBI au sein de la collectivité soit 24 % de l'effectif rémunéré¹¹². Le suivi de l'attribution de la NBI est réalisé sur un tableau par la direction des ressources humaines.

Des irrégularités d'attribution sont relevés pour la NBI de 10 points, versée à des agents n'exerçant pas des fonctions d'accueil, et la NBI de 25 points, attribuée à certains fonctionnaires.

Ainsi, contrairement à ce que soutient la commune dans sa réponse, les agents « *amenés à rencontrer au quotidien d'autres catégories de personnel* » ne sont pas éligibles à la NBI pour fonction d'accueil, la réglementation étant d'application stricte.

Un fonctionnaire détaché sur un emploi fonctionnel de directeur général adjoint du 1^{er} mai 2017 au 31 juillet 2022, en sus de ses fonctions de directeur des ressources humaines, a continué à percevoir une NBI de 25 points¹¹³ après la cessation de son détachement, sans nouvelle décision de retrait, ni nouvelle décision d'attribution au titre de ses fonctions de

¹¹² Source : tableau interne de suivi de la NBI du service ressources humaines

¹¹³ Sur le fondement de l'article 1-8° du décret n°2001-1367 du 28 décembre 2001

DRH¹¹⁴. Si la commune soutient que cet agent étant éligible à cette NBI, après cessation de l'intérim, au titre de ses fonctions de DRH, elle ne justifie pas d'un arrêté d'attribution régulier.

L'agente exerçant les fonctions de directrice de l'environnement a assuré une période d'intérim de la direction des services techniques (DST) entre 2020 et 2021, période au cours de laquelle elle a été détachée sur un emploi fonctionnel de directrice générale adjointe alors que, par application de l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26/01/1984 devenu L.412-6 du code général de la fonction publique, elle aurait dû l'être sur un emploi de directrice des services techniques n'ouvrant pas droit à la NBI de 25 points perçue.

De même, l'agent recruté en suivant sur le poste de DST a bénéficié d'une NBI de 25 points au motif du détachement sur un emploi fonctionnel de directeur général adjoint alors qu'il aurait dû l'être sur un emploi fonctionnel de DST.

Le versement de ces NBI est donc irrégulier.

Le montant indu est de 80 963 euros pour la période 2018-2022. La commune doit demander le versement de la créance indue pour la période 2021 et 2022¹¹⁵.

La carence du contrôle de son effectivité

La durée du temps de travail est fixée à 35 heures hebdomadaires soit 1 607 heures annuelles dans la fonction publique¹¹⁶.

Toutefois, par dérogation aux règles de droit commun, la loi¹¹⁷ prévoyait la possibilité de maintenir des régimes de travail plus favorables aux agents de la fonction publique territoriale, c'est-à-dire inférieurs à la durée légale, incluant notamment l'attribution de jours de congés supplémentaires ou d'absence dépourvus de base légale dès lors qu'ils avaient été définis avant 2001.

Au sein de la commune, les agents travaillaient 223 jours et bénéficiaient de cinq jours chômés¹¹⁸. La durée du temps de travail appliquée¹¹⁹ était de 1561 heures.

La loi du 19 août 2019 de transformation de la fonction publique a mis fin aux régimes dérogatoires sur le temps de travail¹²⁰ à compter du 1^{er} janvier 2022.

¹¹⁴ Sur le fondement de l'article 1 du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006

¹¹⁵ Lorsqu'une administration verse une rémunération à tort à un agent, elle a un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, pour demander le reversement par l'agent (article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000)

¹¹⁶ Décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale et décret n° 2002-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'Etat et dans la magistrature

¹¹⁷ Article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale

¹¹⁸ Les jours chômés correspondent aux jours carnaval, mi-carême et vendredi saint

¹¹⁹ Délibération n° 2004-02/011 relative à l'organisation du temps de travail

¹²⁰ Décision n° 2022-1006 QPC du 29 juillet 2022 Commune de Boneuil sur Marne : Le conseil constitutionnel a jugé constitutionnelle l'obligation pour toutes les collectivités locales de fixer le temps de travail à 1607 heures

La commune, soumise à cette obligation, s'y est conformée par délibération du 21 octobre 2022 avec mise en application en février 2023.

Sur le fond, s'il est observé que le nombre de jours travaillés est toujours de 223¹²¹, la durée hebdomadaire du travail a évolué de 35 à 36 heures pour réaliser l'obligation réglementaire de 1607 heures annuelles.

Sur la forme, les dispositions pour se conformer aux obligations réglementaires ont été prises avec un retard d'un an sur les échéances retenues par le législateur puis mises en œuvre quatre mois après la validation de l'assemblée délibérante. Sous réserve que ses services s'assurent de l'effectivité des horaires réalisés par les agents, la commune s'est toutefois mise en conformité sur la durée annuelle du temps de travail.

Le respect des obligations annuelles de travail des agents est en effet de la responsabilité de l'autorité territoriale¹²² et par délégation, des directeurs et responsables de service selon les modalités internes de la commune.

Au sein de la commune, le suivi des présences a été mis en place après avis du comité technique¹²³ sous la forme d'un tableur mensuel à remplir quotidiennement par les responsables d'équipes ou de services et transmis le 05 du mois suivant à la direction des ressources humaines.

Toutefois, les éléments mensuels réceptionnés par le service des ressources humaines correspondent à la moitié des services, ce qui ne permet pas le suivi de la position administrative pour plus de la moitié des agents au sein de la commune et contrevient au principe selon lequel les fonctionnaires ont droit, après service fait, à rémunération¹²⁴.

La commune procède ainsi au paiement d'heures alors que les responsables de services n'ont pas l'assurance que leurs agents aient effectué leur temps de travail hebdomadaire de 35h puisqu'aucun décompte quotidien des heures travaillées n'est valablement effectué en l'absence de gestion automatisée du temps de travail¹²⁵. De même, pendant la période de crise sanitaire de la Covid 19, le temps de travail a été réduit pour limiter la circulation du virus ; pour autant, des heures supplémentaires ont été rémunérées sans soustraction des heures hebdomadaires non réalisées.

Le problème de paiement des salaires en l'absence de service est particulièrement prégnant lors des grèves pour lesquelles aucun décompte des agents grévistes n'est transmis à la direction des ressources humaines et aucune retenue sur rémunération n'est donc appliquée. Le coût de la grève 2021 non déduit des rémunérations est de 0,455 M€.

¹²¹ Au lieu des 228 jours dans le décompte du temps de travail de référence

¹²² Circulaire du 31 mai 2017 relative à l'application des règles en matière de temps de travail dans les trois versants de la fonction publique

¹²³ Comité technique du 23 juin 2017

¹²⁴ Articles L. 711-1 et L. 711-2 du code général de la fonction publique

¹²⁵ Article 6 du décret 2000-815 du 25 août 2000, article 1 du décret 2000-623 du 12 juillet 2001 et article 2 alinéa 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2022.

Une délibération a été prise en 2019 pour le paiement des IHTS et les indemnités forfaitaires complémentaires pour élection (IFCE). Son contenu ne respecte pas les règles permettant la mise en paiement de l'IFCE¹²⁶. En effet, la délibération ne fixe pas le taux de référence (qui peut être inférieur au taux de référence réglementaire), ni le coefficient multiplicateur. Il n'est pas davantage indiqué si les revalorisations des traitements de la fonction publique sont prises en compte pour le calcul de l'IFCE. De même, aucune mention n'est faite sur la majoration possible prévue lorsqu'un seul agent est concerné par la disposition appliquée. Au surplus, elle vise des cadres d'emplois qui bénéficient à priori des IHTS, ce qui est incompatible avec le versement des IFCE.

Au final, le versement des IFCE a été réalisé sur la base d'une décision du maire entachée d'irrégularité puisqu'il appartenait au seul conseil municipal de fixer les taux et coefficients multiplicateur.

¹²⁶ Article 2 du décret 2002-60 du 14 janvier 2002, article 1 du décret 2003-1013 du 23 octobre 2003 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux modifie le décret 91-875 du 6 septembre 1991, et l'article 7 du décret n° 2004-777 relatif à la mise en œuvre du temps partiel dans la fonction publique territoriale

Annexe n° 4. Données financières du golf

Tableau 16 : Évolution des recettes du golf

€	2018	2019	2020	2021	2022
Bar - Restauration	/	15000	0	0	0
Redevances	10 600	11400	13 600	10 000	11 600
GOLF	1 135 658	1 133 726	959 284,90	1 024 356	1 067 811
Dont Abonnements	646 148	613 165	545 842,30	561 819,20	583 523
Green Fees	275 438	291 760	225 584	258 441	271 888
Locations	112 857	105 831	99 346	123 957	146 732
Dont. Voitures		66 636	67 910	92 372	89 881
Séries de clubs		29 025	18 795	22 365	32 235
Droit de tapis					
Autres rubriques licences					
practice	35 956	33 427	23 752	25 484	19 339
...	22 093	13765	25 257	23 418	25 756
			...	21 409	...
Autres prestations (artistique, mariage, autres...etc)					
Ticket moyen abonné	1 377,71	1 301,83	1269,4	1 294,51	1 341
Ticket moyen G. Fee	€ 62,07	63,41	59,2	55,18	56,57

Source : régie du golf

Tableau n° 17 : Évolution de la formation de la capacité d'autofinancement brute 2018-2022

en €	2018	2019	2020	2021	2022	Var. annuelle moyenne
Chiffre d'affaires	1 204 211	1 145 582	959 625	1 013 482	1 078 870	-2,7%
+ redevances versées par les fermiers	0	0	0	0	0	
+ autres redevances	0	0	0	0	0	
= Ressources d'exploitation	1 204 211	1 145 582	959 625	1 013 482	1 078 870	-2,7%
+ Ressources fiscales (M4 - M41 - M43 - M44)	0	0	0	0	0	
+ Production stockée (+) ou destockée (-)	0	0	0	0	0	
+ Production immobilisée	0	0	0	0	0	
= Produit total	1 204 211	1 145 582	959 625	1 013 482	1 078 870	-2,7%

- Consommations intermédiaires	310 266	247 094	335 248	195 315	229 432	-7,3%
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	0	0	0	0	0	
= Valeur ajoutée	893 944	898 487	624 377	818 167	849 438	-1,3%
<i>en % du produit total</i>	<i>74,2%</i>	<i>78,4%</i>	<i>65,1%</i>	<i>80,7%</i>	<i>83,9%</i>	
- Charges de personnel	679 000	660 227	718 000	1 307 824	940 328	8,5%
+ Subvention d'exploitation perçues	0	0	0	0	0	
- Subventions d'exploitation versées (M43)	0	0	0	0	0	
+ Autres produits de gestion	23 788	12 000	0	1 900	9 607	-21,6%
- Autres charges de gestion	5 380	4 935	5 033	0	11 285	20,3%
= Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées - M43)	233 352	245 326	-98 657	-487 757	-111 781	
<i>en % du produit total</i>	<i>19,4%</i>	<i>21,4%</i>	<i>-10,3%</i>	<i>-48,1%</i>	<i>-10,4%</i>	
- Subventions d'équipement versées (M43)	0	0	0	0	0	
= Excédent brut d'exploitation	233 352	245 326	-98 657	-487 757	-111 781	
<i>en % du produit total</i>	<i>19,4%</i>	<i>21,4%</i>	<i>-10,3%</i>	<i>-48,1%</i>	<i>-12,5%</i>	
+/- Résultat financier	-34 168	-47 120	-23 739	-19 099	-12 280	-22,6%
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	1 500	2 600	0	323 201	953	-100,0%
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices (M4) (M43)	200 684	200 806	-122 396	-183 655	-123 109	
<i>en % du produit total</i>	<i>16,7%</i>	<i>17,5%</i>	<i>-12,8%</i>	<i>-18,1%</i>	<i>-11,4%</i>	

Source : Comptes de gestion – compte administratif provisoire pour 2022 – non corrigé des erreurs en sincérité

Annexe n° 5. Données financières du port de plaisance

Tableau n°18 : Évolution de la capacité financière du Port de plaisance

en €	2018	2019	2020	2021	2022 Données provisoires*
Chiffre d'affaires	330 878	399 827	344 051	364 066	304 302
- Consommations intermédiaires	87 612	134 848	237 661	92 996	149 150
- Impôts taxes et versements assimilés (sauf personnel)	0	0	0	0	0
= Valeur ajoutée	243 266	264 978	106 390	271 070	155 152
<i>en % du produit total</i>	<i>73,5%</i>	<i>66,3%</i>	<i>30,9%</i>	<i>74,5%</i>	<i>51,0%</i>
- Charges de personnel	0	265 000	142 000	147 435	160 000
+ Autres produits de gestion	267	3 708	0	0	0
- Autres charges de gestion	0	3 708	0	0	0
= Excédent brut d'exploitation (avant subventions d'équipement versées - M43)	243 533	-22	-35 610	123 636	-4 848
<i>en % du produit total</i>	<i>73,6%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-10,4%</i>	<i>34,0%</i>	<i>-1,6%</i>
= Excédent brut d'exploitation	243 533	-22	-35 610	123 636	-4 848
<i>en % du produit total</i>	<i>73,6%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-10,4%</i>	<i>34,0%</i>	<i>-1,6%</i>
+/- Résultat financier	-14 820	-11 931	-8 923	-5 791	-1 466
+/- Résultat exceptionnel (réel, hors cessions)	0	988	0	33 568	0
= CAF brute avant impôts sur les bénéfices (M4) (M43)	228 714	-10 964	-44 533	151 413	-6 314
<i>en % du produit total</i>	<i>69,1%</i>	<i>-2,7%</i>	<i>-12,9%</i>	<i>41,6%</i>	<i>-2,1%</i>
- Impôts sur les bénéfices et assimilés (M4) (M41) (M42) (M43) (M44)	0	0	0	0	0
= CAF brute	228 714	-10 964	-44 533	151 413	-6 314
<i>en % du produit total</i>	<i>69,1%</i>	<i>-2,7%</i>	<i>-12,9%</i>	<i>41,6%</i>	<i>-2,1%</i>

Source : comptes de gestion

Tableau n°19 : Évolution 2018-2022 du fonds de roulement

au 31 décembre en €	2018	2019	2020	2021	2022 Données provisoires
Fonds de roulement net global	272 207	144 457	19 311	88 196	29 539
- Besoin en fonds de roulement global	33 157	-55 771	-191 369	-95 047	-308 420
=Trésorerie nette	239 050	200 228	210 680	183 243	337 959
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	851,8	175,9	197,9	271,6	397,1
<i>Dont trésorerie active</i>	223 934	183 674	192 834	164 566	319 231

Source : comptes de gestion

* hors reste à réaliser

Annexe n° 6. Glossaire

ADASF	Association pour le développement de l'aérodrome de Saint-François
AFPS	Attestation de formation aux premiers secours
AOT	Autorisation temporaire d'occupation du domaine public
ASAP	Loi d'accélération et de simplification de l'action publique
ASVP	Agent de surveillance de la voie publique
BOAMP	Bulletin officiel des annonces de marchés publics
BEA	Bail emphytéotique administratif
BP	Budget principal
CAF	Capacité d'autofinancement
CARL	Communauté d'agglomération la riviera du Levant
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CHEA	Conditions d'homologation et procédures d'exploitation des aérodromes
CIA	Complément indemnitaire annuel
CNAS	Comité national d'action sociale
CP	Charges de personnels
CRC	Chambre régionale des comptes
DACOM	Dotation pour les communes d'outre-mer
DDT	Directeur du développement du territoire
DEAL	Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	Directeur général des services
DIE	Direction de l'immobilier de l'Etat

DOB	Débat d'orientation budgétaire
DRH	Direction des ressources humaines
DSAC	Direction de la sécurité de l'aviation civile
DSFAC	Direction de la sûreté et de la facilitation de l'aviation civile
DSP	Délégation de service public
DST	Directeur des services techniques
DVE	Déclaration de vacance d'emploi
EPF	Etablissement public foncier
EPI	Equipement de protection individuelle
EPIC	Etablissement public industriel et commercial
ETPR	Equivalent temps plein rémunéré
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FNGIR	Fonds national de garantie individuelle des ressources
FPT	Fonction publique territoriale
GPEEC	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
HT	Hors taxe
IFCE	Indemnité forfaitaire complémentaire pour élections
IHTS	Indemnité horaire pour travaux supplémentaire
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NOTAM	Notice to airmen
OGS	Opération grand site
OMCSL	Office municipal de la culture des sports et des loisirs
PBJ	Produit brut des jeux
RAR	Restes à réaliser
RH	Ressources humaines
RIB	Relevé d'identité bancaire

RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport d'orientations budgétaires
RSU	Rapport social unique
SAS	Société par actions simplifiée
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SPIC	Service public industriel et commercial
SSIAP	Service de sécurité incendie et d'assistance aux personnes
TFB	Taxes foncières sur les propriétés bâties
TFNB	Taxes foncières sur les propriétés non bâties
TLE	Taxe locale d'équipement
TLPE	Taxe locale sur la publicité extérieure
TTC	Toutes taxes comprises
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UGTG	Union générale des travailleurs de Guadeloupe
ULM	Ultra léger motorisé
UTC	Union des travailleurs des collectivités
VHF	Very high frequency
VHS	Chaussures de sécurité
ZAC	Zone d'aménagement concertée

[...]



Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

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