



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COLLECTIVITE DE SAINT-MARTIN

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 3 octobre 2024

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	6
PROCÉDURE.....	8
1 LA COLLECTIVITÉ DOIT METTRE UN TERME À LA DÉGRADATION RAPIDE DE SA SITUATION FINANCIÈRE.....	11
1.1 Des comptes qui ne sont pas fiables	11
1.1.1 Les inscriptions comptables ne reflètent pas le patrimoine réel et l'origine du financement des actifs de la collectivité.....	11
1.1.1.1 Le recensement des immobilisations est très défaillant.....	11
1.1.1.2 Un sous-amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles	12
1.1.1.3 Bien qu'elle réalise des travaux en régie, la collectivité n'est pas en capacité de les immobiliser à son bilan	12
1.1.1.4 Des provisions pour litiges doivent être constituées.....	13
1.1.2 La régularisation des comptes de tiers (redevables et fournisseurs) a un impact financier	13
1.1.2.1 Les restes à recouvrer sont correctement provisionnés mais de nouvelles admissions en non-valeur doivent être inscrites	13
1.1.2.2 La régularisation des comptes d'attente a un impact sur les comptes de 2023	13
1.1.2.3 L'absence de rattachement de certaines charges à l'exercice nuit à la sincérité des résultats.....	14
1.2 Une trajectoire financière inquiétante	15
1.2.1 Après une nette reprise post-crise sanitaire en 2021, les produits de gestion s'effondrent.....	15
1.2.1.1 Des recettes fiscales en repli depuis 2022	16
1.2.1.2 La baisse des dotations est liée à l'arrêt des aides exceptionnelles de l'État suite aux épisodes de crises climatique et sanitaire	18
1.2.2 Depuis 2022, une augmentation spectaculaire et inquiétante des charges de fonctionnement.....	19
1.2.2.1 Après une période de stabilisation, la collectivité ne maîtrise plus la hausse de ses charges de gestion.....	19
1.2.2.2 Une progression spectaculaire des charges de personnel	20
1.2.2.3 Depuis 2022, les autres charges de fonctionnement sont soumises à une tendance très nettement haussière	20
1.2.2.4 Air Antilles : une prise de participation exposée à des risques financiers non maîtrisés et déconnectée des capacités financières de la collectivité.....	20
1.2.3 Une collectivité dans l'incapacité d'autofinancer ses investissements.....	22
1.2.4 En 2023, la collectivité est confrontée à un déséquilibre significatif de son bilan, qui nécessite des décisions de gestion urgentes	23

1.2.4.1	Un besoin de financement de 70 M€ en 2023	23
1.2.4.2	Le fonds de roulement et la trésorerie diminuent drastiquement.....	23
1.2.4.3	La collectivité n'est potentiellement plus en capacité de rembourser sa dette	24
2	LA COLLECTIVITÉ S'EST SAISIE PLEINEMENT DE LA QUESTION DE LA GESTION DES ALGUES SARGASSES	25
2.1	La lutte contre les sargasses : une place pour la préservation de l'environnement à mieux définir et à concilier entre les acteurs.....	26
2.1.1	Une problématique à fort enjeux pour le territoire.....	26
2.1.2	Des points de vue parfois divergents entre les acteurs de la politique environnementale	28
2.2	Une gouvernance partenariale à parfaire.....	30
2.2.1	L'organisation territoriale face au phénomène.....	30
2.2.1.1	Une gestion partenariale État - Collectivité.....	30
2.2.1.2	L'organisation de la collectivité	31
2.2.2	La collectivité ne mobilise pas tous les financements accordés.....	31
2.3	Des moyens techniques croissants déployés lors des échouements	33
2.3.1	La prévention des risques, la surveillance et la protection des populations	33
2.3.1.1	La prévention et la surveillance du risque sargasse	33
2.3.1.2	La mise en place de barrages est prévue pour 2024	35
2.3.2	La collecte et le transport des algues.....	36
2.3.2.1	Le marché de collecte mis en place entre 2019 et fin 2022 a connu une exécution irrégulière et onéreuse.....	36
2.3.2.2	Les retards dans l'attribution du marché de collecte de 2023 font prendre des risques à la collectivité territoriale	37
2.3.2.3	La réquisition systématique, un moyen irrégulier et très onéreux	38
2.3.2.4	Le coût de la collecte des sargasses est en forte augmentation.....	40
2.3.3	Le suivi des dépôts et le contrôle de la facturation doivent être améliorés	41
2.4	Une valorisation actuellement limitée.....	43
2.4.1	La fabrication du compost à partir de sargasses n'est plus à l'ordre du jour	43
2.4.2	L'utilisation des « déchets » sargasses dans la production d'énergie est en cours d'étude	44
2.4.3	Un certain isolement dans la gestion des sargasses.....	45
3	LA COLLECTIVITÉ DOIT MIEUX MAITRISER SA GESTION INTERNE.....	48
3.1	Une capacité de maîtrise d'ouvrage à renforcer	48
3.1.1	Un plan pluriannuel d'investissement surdimensionné au regard de la capacité à l'exécuter	48
3.1.2	Un renforcement très progressif de la maîtrise d'ouvrage, qui ne répond pas encore aux défis identifiés	49
3.1.2.1	Un renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage encore insuffisant	49
3.1.2.2	La nécessaire élaboration d'un PPI et d'une programmation opérationnelle	50
3.1.3	Des difficultés à maîtriser le coût et le calendrier des investissements : le cas des établissements scolaires	51

3.1.4 La chaîne de l'achat public s'améliore très progressivement	53
3.1.4.1 La définition des besoins doit être plus rigoureuse	53
3.1.4.2 La formalisation des demandes d'achat et les délais de certification du service fait doivent être améliorés	53
3.1.4.3 Le délai trop long de paiement des prestataires est la résultante des dysfonctionnements observés sur la chaîne de la dépense	54
3.1.4.4 Des conditions de travail non satisfaisantes et une trop grande dépendance vis-à-vis du prestataire informatique de la collectivité	54
3.2 Une augmentation massive des effectifs et des avantages irréguliers : une explosion des dépenses de personnel	55
3.2.1 Une politique de recrutement sans lien avec les besoins et la situation financière de la collectivité.....	55
3.2.1.1 À partir de 2021, une augmentation des effectifs de 188 agents en trois ans : une décision qui obère de façon durable et structurelle la gestion de la collectivité	55
3.2.1.2 Une partie des recrutements correspondent à un besoin d'expertise et d'exercice des compétences de la collectivité	56
3.2.1.3 Une « école territoriale de management public » dont le coût n'est pas en relation avec les capacités financières de la collectivité	57
3.2.2 Des recrutements irréguliers, susceptibles de déboucher sur des conflits d'intérêt	58
3.2.2.1 Le recrutement massif et irrégulier de contractuels sur des emplois non permanents	58
3.2.2.2 Des recrutements familiaux exposent la collectivité à des risques juridiques	59
3.2.3 Des avantages irréguliers octroyés à de nombreux agents	60
3.2.3.1 Des attributions de prime irrégulières	60
3.2.3.2 Des reconstitutions de carrière en grande partie irrégulières	61
3.2.4 La gouvernance de la fonction RH est en progression mais se heurte encore à de nombreux obstacles	63
3.2.4.1 De nombreux chantiers réalisés depuis 2019.....	63
3.2.4.2 Une meilleure gestion des absences mais un temps de travail non mesuré	64
ANNEXES.....	66
Annexe n° 1. Administration de l'impôt	67
Annexe n° 2. Évolution des dettes – en €.....	68
Annexe n° 3. Rattachement des factures non parvenues (compte 408) – en €	69
Annexe n° 4. Traitement des factures	70
Annexe n° 5. Caractérisation des sites à enjeux.....	71
Annexe n° 6. Suivi des tonnages de sargasses	72
Annexe n° 7. Suivi des tonnages collectés	73
Annexe n° 8. Glossaire.....	74

SYNTHÈSE

Affectée par les conséquences du cyclone Irma en 2017 puis par celles de la crise sanitaire en 2020, la collectivité territoriale de Saint-Martin n'a pas achevé sa reconstruction et ne maîtrise toujours pas l'entièreté des compétences dévolues par l'importante réforme institutionnelle de 2007.

Une situation financière préoccupante

Fin 2023, sa situation financière est très préoccupante. Après quatre années de maîtrise et de rétablissement des marges de manœuvre dans le cadre du protocole signé avec l'État, l'évolution des charges n'est plus maîtrisée. Avec une augmentation nette de 188 agents sur la période, en grande partie déconnectée des besoins, et d'avantages coûteux accordés irrégulièrement aux personnels, elles ont progressé de 41 M€. Cette orientation est d'autant plus inquiétante qu'elle intervient alors que les produits de gestion sont en recul de 19 M€.

Malgré cette situation, elle s'est engagée dans le projet de reprise de la compagnie aérienne Air Antilles. Sa prise de participation l'expose à des risques financiers non maîtrisés, d'autant qu'elle assume à 100 % toutes les dépenses de cette compagnie naissante.

La collectivité territoriale perd ainsi toute capacité à financer ses projets d'investissement, pourtant nécessaires alors qu'elle est toujours confrontée aux défis de la reconstruction et du besoin en équipements structurants. Sur les 230 M€ de dépenses d'investissement post-Irma initialement prévus, seuls 52,7 M€ ont effectivement été réalisés depuis 2019-2023, malgré la disponibilité d'importants financements. La collectivité prévoit d'engager à l'horizon 2026 au total 375 M€. Mais, compte tenu de ses capacités internes, la collectivité serait seulement en mesure de réaliser 20 M€ par an. En effet, elle n'assume pas pleinement son rôle de maître d'ouvrage, dans la mesure où elle ne dispose pas encore de toute l'expertise, ne programme pas précisément ses ouvrages et ne suit pas correctement la mise en œuvre de ses trop nombreux projets.

La politique de lutte contre les sargasses

La collectivité de Saint-Martin s'est saisie de la politique de lutte contre les algues sargasses, pollution aux conséquences sanitaires, écologiques et économiques importantes. Sa gestion est traversée par les dysfonctionnements récurrents. Le défaut d'anticipation sur les délais de passation des marchés, les imperfections dans la définition du besoin, les difficultés à vérifier la réalité du service fait sont autant de points faibles qui pèsent sur cette politique.

Celle-ci a cependant pu mettre en place progressivement et en particulier sur l'année 2023 une logistique mieux dimensionnée pour la collecte, d'enlèvement et de transport des sargasses, pour un coût logiquement croissant de cette politique, qui représente 2,5 M€ en 2023.

RECOMMANDATIONS

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

Recommandations (régularité)

	Totalem mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mis en œuvre	Page
Recommandation n° 1 : <i>constituer une provision pour les pertes d'exploitation liées aux conséquences de l'obtention différée des autorisations nécessaires à la reprise de l'activité commerciale d'Air Antilles conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.</i>				X	12
Recommandation n° 2 : <i>respecter les conditions d'exercice du pouvoir de réquisition, conformément à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.</i>				X	14
Recommandation n° 6 : <i>mettre en place la durée légale du temps de travail conformément à l'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, en installant un système automatisé de la mesure de la présence des agents.</i>				X	42
Recommandation n° 7 : <i>produire, en lien avec le comptable public, l'inventaire des immobilisations de la collectivité en concordance avec l'état de l'actif en application de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.</i>				X	51
Recommandation n° 8 : <i>régulariser les comptes d'attente conformément aux dispositions de l'article 57 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012.</i>				X	51
Recommandation n° 9 : <i>rattacher les charges et les produits conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 (tome 1).</i>					64

Recommandations (performance)

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mis en œuvre	Page
Recommandation n° 3 : <i>appliquer le tarif correspondant à la prise en charge des sargasses à l'ISDND pour rendre conforme celui-ci au type de traitement (enfouissement) et demander le remboursement du trop-perçu en application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique</i>				X	15
Recommandation n° 4 : <i>renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage, dans sa partie technique et sa partie administrative.</i>				X	21
Recommandation n° 5 : <i>mettre en place une programmation réaliste des opérations d'investissement adaptée aux capacités budgétaires de la collectivité.</i>				X	40

*** Voir notice de lecture**

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.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité territoriale de Saint-Martin à compter de 2019 été ouvert le 25 octobre 2023 par lettres du président de la chambre territoriale des comptes de Saint-Barthélemy adressées à M. Louis MUSSINGTON, président et ordonnateur en fonctions, et à M. Daniel GIBBS, son prédécesseur.

Ce contrôle porte sur la situation financière, la gestion interne de la collectivité sur deux points essentiels (la maîtrise d'ouvrage et les ressources humaines) et la politique de lutte contre la pollution des algues sargasses.

En application des articles L. 254-5 et L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle se sont déroulés le 29 février 2024 pour l'ancien ordonnateur et le 20 mars 2024 pour l'ordonnateur en fonctions.

La chambre, dans sa séance du 4 avril 2024, a arrêté les observations provisoires. Elles ont été communiquées aux ordonnateurs en fonction sur la période contrôlée, M. Daniel GIBBS et M. Louis MUSSINGTON, qui en ont accusé réception respectivement le 14 juin 2024 et le 3 juin 2024.

Les ordonnateurs n'ont pas fait part de leurs observations dans le délai prescrit.

Des extraits ont été adressés à douze tiers, pour ce qui les concernait. Cinq d'entre eux ont répondu successivement le 1^{er}, 4, 11 et 17 juillet 2024.

La collectivité territoriale de Saint-Martin

Située à 250 km au nord de la Guadeloupe, Saint-Martin est une île de 90 km² partagée en une partie française au nord (56 km²) et une partie néerlandaise au sud (34 km²), avec une population dont la majorité est de langue maternelle anglaise. La population de la partie française a plus que quadruplé entre 1982 et 2000, mais connaît une légère décroissance depuis une quinzaine d'années. En 2023, la collectivité compte 31 801 habitants.

Saint-Martin est une collectivité d'outre-mer depuis le 15 juillet 2007. Celle-ci est régie par l'article 74 de la constitution. À ce titre, elle exerce depuis janvier 2008 les compétences précédemment dévolues à l'ancienne commune de Saint-Martin, au département, à la région, ainsi que certaines compétences de l'État. Elle conserve le statut de « *région ultrapériphérique* » (RUP). Depuis le 1^{er} avril 2012, elle est également compétente dans les matières suivantes : urbanisme, construction, habitation, logement et énergie. Douze ans après ce dernier transfert et dix-sept après sa création, la collectivité de Saint-Martin n'exerce pas toujours pas l'intégralité de ses compétences.

Dans la nuit du 5 au 6 septembre 2017, l'île de Saint-Martin a été dévastée par le cyclone Irma. 56 % des infrastructures étaient modérément à sévèrement endommagées, voire détruites¹. Malgré des capacités de gestion insuffisantes, la collectivité, qui n'avait pas encore achevé la mise en place et l'organisation d'institutions relevant de la réforme législative de 2007, a pris en charge sa reconstruction avec un soutien important de l'État. La Cour des comptes a publié en juillet 2021 un rapport public thématique sur « *la reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma* ». Il en ressort que si la collectivité a bénéficié d'un soutien important de l'État et de ses opérateurs, la reconstruction était encore jugée partielle en 2021 (« *moins de la moitié du parc de bâtiments et d'équipements reconstruits est reconstruit, à l'exception des écoles et des lycées aujourd'hui quasiment tous remis à niveau* »²).

L'activité de l'île, qui avait repris son essor en 2019, a été entravée par la pandémie de Covid-19 en 2020 et 2021. L'économie saint-martinoise est repartie à la hausse à partir de 2022, sans effacer totalement les traces des chocs successifs d'Irma et de la crise sanitaire³.

La collectivité a connu sur la période récente des épisodes de blocage social : trois mois de grève en 2019 sur le motif de non intégration de seize agents contractuels de la caisse territoriale des œuvres scolaires (CTOS). Certaines des décisions prises en matière de gestion des ressources humaines s'expliquent par ce mouvement social.

¹ Cour des comptes, *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*, rapport public thématique, juillet 2021.

² Cour des comptes, *La reconstruction de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy après le passage de l'ouragan Irma*, rapport public thématique, juillet 2021., p. 13.

³ IEDOM, Rapport annuel économique 2022 de Saint-Martin, septembre 2023.

Avec son contrôle, la chambre territoriale des comptes (CTC) se penche donc sur une collectivité encore exposée aux suites de la reconstruction et cherchant enfin à maîtriser les compétences qui lui ont été dévolues par la réforme législative de 2007. Dans son rapport de 2017, portant sur la période 2007 à 2016, la CTC s'était penché sur les effets de cette importante réforme institutionnelle. Il constatait que la collectivité était toujours en cours d'appropriation de ses compétences et d'organisation de ses capacités de gestion. À la date du rapport, la collectivité de Saint-Martin était engagée dans un processus de rétablissement de sa situation financière, fortement dégradée.

1 LA COLLECTIVITÉ DOIT METTRE UN TERME À LA DÉGRADATION RAPIDE DE SA SITUATION FINANCIÈRE

Alors qu'elle dégagait des excédents jusqu'en 2022, la collectivité connaît depuis une diminution de ses recettes et une augmentation spectaculaire de ses dépenses de fonctionnement. Elle est soumise à un effet de ciseaux très net depuis 2023. Après les retraitements effectués par la chambre, elle n'a plus de capacité d'autofinancement en 2023 (- 13,7 M€). La collectivité fait face à un besoin de financement pour ses investissements de 70 M€.

Les comptes ne rendent pas une image fidèle du patrimoine de la collectivité et les résultats de sa gestion sont insincères.

1.1 Des comptes qui ne sont pas fiables

1.1.1 Les inscriptions comptables ne reflètent pas le patrimoine réel et l'origine du financement des actifs de la collectivité

1.1.1.1 Le recensement des immobilisations est très défaillant

Fin 2022, le montant l'actif était de 538,03 M€. Il mentionne les amortissements effectués cette année-là ainsi que ceux des années antérieures. Ces chiffres ne concordent toutefois pas avec ceux des comptes de gestion. Ainsi, les amortissements antérieurs représentent 4,46 M€, alors que les comptes de gestion sur les années 2019 à 2022 cumulent des amortissements à hauteur de 17,16 M€. Le total de l'actif net immobilisé au compte de gestion de 501,76 M€ diffère de celui déjà évoqué.

L'usine de traitement de l'eau potable que gère l'établissement des eaux et de l'assainissement de Saint-Martin (EEASM) est restée dans le patrimoine de la collectivité. Elle doit cependant subir d'importantes rénovations, pour lesquelles cet établissement a déjà reçu une subvention du fonds Outre-mer (FOM) d'un montant de 300 milliers d'euros⁴. Or, la chambre observe qu'il ne détient pas cet actif et que ces installations n'ont jamais fait l'objet d'un amortissement. Le transfert de la collectivité à l'établissement s'impose, tout comme le rattrapage des amortissements. L'évaluation des montants en question n'a pas été faite, mais l'impact budgétaire de cette opération pourrait être important pour la collectivité.

Celle-ci ne tient pas d'inventaire physique à jour de ses biens. Il n'y a donc aucune possibilité de garantir la présence et le suivi des biens dans l'actif de la collectivité. La chambre rappelle qu'elle avait déjà formulé une recommandation sur ce point lors précédent examen de la gestion de la collectivité⁵.

⁴ Lors du COPIL FOM du 8 novembre 2023. Cette subvention sera consacrée notamment à la mise en conformité des infrastructures d'assainissement et de l'usine de dessalement dont la production doit être étendue.

⁵ Rapport d'observations définitives notifié le 13 avril 2018 au président de la collectivité (recommandation n°2).

Recommandation n° 1. (*Régularité*) Produire, en lien avec le comptable public, l'inventaire des immobilisations de la collectivité en concordance avec l'état de l'actif en application de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

1.1.1.2 Un sous-amortissement des immobilisations corporelles et incorporelles

Les amortissements représentent seulement 1,82 M€ en 2022, contre 6,63 M€ en 2020 et 6,42 M€ en 2021. En 2023, aucun amortissement n'est inscrit au moment du contrôle de la chambre. Le faible montant de 2022 s'explique par une diminution des crédits au compte 2804 « *Amortissement des immobilisations - Subventions d'équipement versées* », en raison d'un repli très important des subventions d'équipement versées.

Une situation voisine est observée pour les frais d'études. Sur la période contrôlée, ils ont représenté la somme de 2,64 M€, soit environ 700 milliers d'euros par an en moyenne. Or, le montant à amortir devrait plutôt être en rythme annuel de 120 milliers d'euros, compte-tenu de la durée d'amortissement de cinq ans pour ce type d'immobilisations.

La collectivité a l'obligation d'amortir une partie de ses immobilisations corporelles et notamment les biens inscrits aux comptes 2157 « *Matériel et outillage technique* », 2158 « *Autres installations, matériel et outillage techniques* » et 218 « *Autres immobilisations corporelles* ». Sur la période 2019-2023, le débit du compte 23 « *Immobilisations en cours* » passe de 337,2 M€ à 413 M€. Aucune opération en débit du compte 21 « *Immobilisations corporelles* » et crédit du compte 23, marquant le transfert des opérations achevées au bilan n'a été effectuée. Cela est de nature à nuire à l'exhaustivité de l'amortissement des immobilisations.

Au regard de l'état de l'actif, de leur entrée dans le patrimoine et de la période d'amortissement, le compte 205 a correctement été amorti, ce qui n'est pas le cas des opérations passées sur les comptes 204, 2157, 2158 et 218. Un rattrapage est donc nécessaire pour des montants respectifs, selon les comptes, de 2,14 M€, 1,20 M€, 114 milliers d'euros et 4,08 M€, soit un total de 7,54 M€.

Cette opération doit être prise en compte sur l'année 2023, en charge du chapitre 68 « *Dotations aux amortissements et aux provisions* » et en produit au chapitre 28 « *Amortissements* », pour refléter la situation financière réelle de la collectivité.

1.1.1.3 Bien qu'elle réalise des travaux en régie, la collectivité n'est pas en capacité de les immobiliser à son bilan

La collectivité n'a inscrit aucune production d'immobilisation en interne. Elle dispose pourtant du personnel des services techniques et d'ateliers qui produisent des biens valorisables, que cela soit en charpentes métalliques ou en bois. Elle a, par exemple, procédé à la rénovation des quais de la marina à compter de 2022 sans valoriser ces travaux dans sa comptabilité. Elle n'a inscrit aucune sortie d'actif alors qu'elle avait engagé des travaux sur l'ancienne médiathèque détruite postérieurement au passage du cyclone Irma.

Ce constat découle de l'incapacité de la collectivité à gérer administrativement ses travaux en régie et à les valoriser.

1.1.1.4 Des provisions pour litiges doivent être constituées

Les provisions pour litiges et contentieux doivent être constituées dès la naissance du risque et maintenues tant qu'il subsiste. La collectivité n'a inscrit aucune provision pour risques et charges au titre des années 2020 à 2023. Or, elle est en contentieux avec plusieurs personnes ou sociétés. S'agissant des contentieux pour construction sur sol d'autrui avec les consorts X, le risque peut être estimé à 600 000 euros, et avec la SARL Y, il peut être estimé à 300 000 €. La collectivité a d'autres contentieux, notamment avec la SEMSAMAR. Au total, la chambre considère que pour l'ensemble de ces risques, la collectivité territoriale devrait constituer des provisions à hauteur de 2 M€. Les provisions sont des dépenses que la collectivité a l'obligation de constituer, et dont elle apprécie le montant conformément à l'article R. 2321-2 du CGCT.

1.1.2 **La régularisation des comptes de tiers (redevables et fournisseurs) a un impact financier**

1.1.2.1 Les restes à recouvrer sont correctement provisionnés mais de nouvelles admissions en non-valeur doivent être inscrites

Les restes à recouvrer représentent au 31 décembre 2022 un montant de 77,26 M€, dont 21,35 M€ de créances de plus de 5 ans, soit de 2017 et antérieures. Elles s'élèvent à 12 M€ pour l'État (56 % du total). Les autres créances se répartissent entre 34 % pour des contribuables et des redevables des taxations, 7 % au titre du RMI/RSA et 1 % au titre des locataires des biens de la collectivité.

Les dotations aux provisions pour dépréciation des comptes de tiers sont inscrites pour des montants très significatifs, soit 22,85 M€ pour la période considérée, avec une provision de 14,93 M€ en 2019. Cette inscription correspond aux créances douteuses présentes dans les comptes de la collectivité.

Afin de fiabiliser ses comptes, elle avait procédé en 2019 à des admissions en non-valeur pour un montant de 12,99 M€. Son comptable a identifié 1,49 M€ de créances qui devraient faire l'objet de nouvelles admissions en non-valeur.

1.1.2.2 La régularisation des comptes d'attente a un impact sur les comptes de 2023

Les comptes d'attente comportent des inscriptions d'un montant anormalement élevé. Ces anomalies s'expliquent notamment par une inadéquation des applications comptables ne permettant pas d'effectuer l'ensemble des rattachements (impositions dues par les sociétés) et par l'insuffisance du travail d'identification des recettes notamment d'investissement par les services financiers de la collectivité.

Ainsi le solde du compte 471 « *Recettes à classer ou à régulariser* » est créditeur de 60,2 M€ début 2024 alors qu'il devrait être nul en fin d'exercice. Une grande partie de ces produits sont des subventions d'investissement collectées par la Direction régionale des finances publiques (DRFIP). Une part importante concerne également les taxes et impôts locaux (TGCA, droit d'enregistrement, impôt sur les sociétés, droit de licence et contribution des patentes).

La régularisation partielle des comptes d'attentes a un impact sur les comptes de 2023. Elle devrait se traduire par une augmentation des recettes de 14,3 M€ correspondant

majoritairement à des rattachements d'impositions versées au titre de 2023 (compte 4718). Le solde du compte 472 « *Dépenses à classer ou à régulariser* » est débiteur de 9,8 M€ début 2024. Il concerne notamment de nombreuses factures EDF payées sans régularisation par un mandat. La collectivité devrait mandater en 2023 des dépenses correspondant à la régularisation des comptes 47211 « *Remboursement d'annuités d'emprunt* » et 47218 « *Autres dépenses* » pour une somme de 6,4 M€. Ce point avait déjà fait l'objet d'une recommandation lors du précédent examen de la gestion de la collectivité⁶.

Recommandation n° 2. (Régularité) régulariser les comptes d'attente conformément aux dispositions de l'article 57 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012.

1.1.2.3 L'absence de rattachement de certaines charges à l'exercice nuit à la sincérité des résultats

Le rattachement des charges à l'exercice est une procédure garantissant le principe d'indépendance des exercices. La méthode utilisée est celle de la « *contrepassation* ». L'ordonnateur en fin d'année constate les charges à payer au regard des engagements pris sur l'année N, par débit des comptes de classe 6 et crédit du compte 408 « *Fournisseurs - Factures non parvenues* ». Il fait l'opération inverse en N+1, et, une fois les factures reçues, procède au mandatement, par débit des comptes de classe 6 et crédit des comptes de tiers intéressés. Cette procédure fait supporter la charge à l'année d'engagement et de réalisation des prestations.

Pour les comptes de l'année 2022, une très importante anomalie est à noter. En effet, pour le rattachement des crédits à l'exercice 2021, l'opération de contrepassation en 2022, ne reprend pas le solde créditeur de la balance d'entrée du compte 408. Alors que le montant à inscrire en débit du compte 408 aurait dû être de 7,13 M€, il est de 18,17 M€, soit une différence est de 11,04 M€ (annexe n° 4).

Une contrepassation des 7,13 M€ a été faite en août et septembre 2022, pour solder le compte 408 et permettre le paiement sur 2022 des charges de 2021 enregistrées en 2021 en tant que rattachement, ce qui est la procédure classique des rattachements. En décembre 2022, la collectivité a inscrit en crédits du compte 408 un montant de 13,21 M€ de factures non parvenues, à rattacher à 2022. Cette opération a été passée alors même que les crédits étant en dépassement sur le chapitre 011 support des mandats, ce qui traduit un dysfonctionnement des outils de comptabilité de la collectivité, un blocage aurait dû normalement se produire. Sur demande du poste comptable, cette opération a été partiellement annulée par débit du compte de 11,03 M€, pour laisser un rattachement de 2,18 M€ de crédits engagés, à rattacher en 2022 mais qui feront l'objet d'un paiement en 2023.

Il en résulte que les crédits devant être rattachés à 2022 ne l'ont pas été pour le montant prévu de dépenses engagés (13,21 M€), mais uniquement pour 2,18 M€. Le reste des dépenses engagées sur 2022 seront donc payées en 2023 sans rattachement. Cela fausse donc le résultat de 2022 à hauteur de 11,03 M€, les charges étant sous évaluées de ce montant pour 2022. En revanche, cela majore les charges de 2023, qui sont donc surévaluées du même montant.

⁶ Rapport d'observations définitives notifié le 13 avril 2018 au président de la collectivité (recommandation n°6).

Recommandation n° 3. (Régularité) rattacher les charges et les produits conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M57 (tome 1).

La chambre estime l'impact de ses corrections en fiabilité sur les comptes 2022 à – 11 M€ et à 7,9 M€ en 2023. Les résultats des exercices concernés sont donc insincères.

Tableau n° 1 : synthèse des corrections en fiabilité des comptes

Chapitre	Objet	Compte 2023	Compte 2022
Charges			
68	Rattrapage de l'amortissement des immobilisations	7,5	
68	Provisions pour litiges	2,0	
67	Admissions en non-valeur	1,5	
67	Régularisation des comptes d'attente	6,4	
011	Rattachement des charges à l'exercice	-11,0	11,0
Total		6,4	11,0
Produits			
77	Régularisation des comptes d'attente	14,3	
Total		14,3	0,0
Impact sur le résultat de l'exercice		7,9	-11,0

Source : CTC de Saint-Martin, d'après les comptes de gestion

1.2 Une trajectoire financière inquiétante

1.2.1 Après une nette reprise post-crise sanitaire en 2021, les produits de gestion s'effondrent

La fiscalité reversée

La fiscalité reversée recouvre l'ensemble des dispositifs de péréquation « destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales » (art. 72-2 de la constitution). Deux mécanismes de péréquation peuvent être distingués :

- La péréquation horizontale : elle s'effectue entre les collectivités et consiste à à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées.
- La péréquation verticale : elle s'effectue de l'État vers les collectivités afin de

compenser la déterritorialisation des ressources des collectivités.

Dans le cas d'espèce, la collectivité de Saint-Martin perçoit en tant que « département » le produit des frais de gestion liés aux taxes foncières collectées par l'État. Le mécanisme des frais de gestion consiste pour l'État à percevoir 2 % du montant des taxes foncières en contrepartie des frais de dégrèvement et de non-valeurs qu'il prend à sa charge (art. 1641 du code général des impôts).

Tableau n° 2 : évolution des produits de gestion – en €

	2019	2020	2021	2022	2023
Ressources fiscales propres	109 634 851	103 725 810	112 983 273	105 044 972	100 330 662
+ Fiscalité reversée	0	0	17 988 007	19 442 264	22 621 800
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	25 438 717	20 138 428	19 902 882	20 020 700	12 230 028
+ Ressources d'exploitation	1 625 165	779 958	4 736 794	1 815 015	1 527 585
=Produits de gestion	136 698 733	124 644 196	155 610 956	146 322 951	136 710 074

Source : CTC de Saint-Martin, d'après les comptes de gestion

1.2.1.1 Des recettes fiscales en repli depuis 2022

Les impôts et les taxes créés par la collectivité constituent sa principale ressource financière (100 M€ en 2023). Entre 2012 et 2016, les recettes fiscales avaient augmenté de 73,6 %⁷. Cette tendance générale s'est confirmée jusqu'en 2021 malgré deux événements très perturbants pour les finances locales : le cyclone Irma en 2017 et la crise sanitaire de 2020. Les ressources fiscales ont continué à augmenter, de 3 % entre 2019 et 2021. Depuis 2021, elles sont en baisse, de 11 %.

La compétence fiscale de la collectivité de Saint-Martin

La loi organique n° 2007-223 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'Outre-mer a transféré à la collectivité la compétence fiscale.

Le principe de l'autonomie fiscale de la collectivité est posé par le 1° du I de l'article L.O. 6314-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT). L'assemblée délibérante de la collectivité, le conseil territorial, fixe les règles applicables localement en matière d'impôts, droits et taxes. La collectivité dispose ainsi d'un code général des impôts et d'un livre des procédures fiscales qui lui sont propres.

⁷ IEDOM, Saint-Martin : rapport annuel 2016, éd. 2017, p. 35.

Toutefois, la collectivité exerce sa compétence fiscale avec certaines limites :

1°) Elle ne couvre que l'élaboration de la norme fiscale, les services de l'État demeurant seuls responsables des opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement des impôts et taxes instaurés par le conseil territorial de Saint-Martin ;

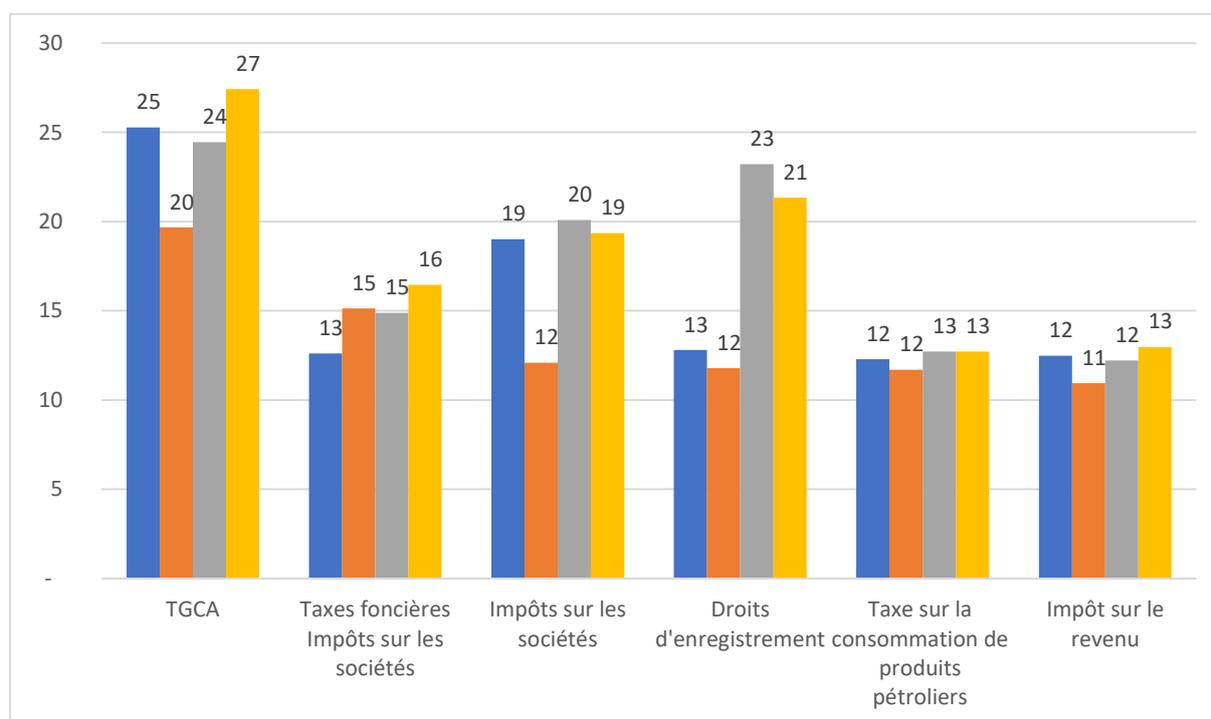
2°) Les prélèvements sociaux (contribution sociale généralisée, contribution au remboursement de la dette sociale...) demeurent applicables à Saint-Martin dans les conditions du droit commun ;

3°) L'État demeure compétent pour instituer sur le territoire de la collectivité des taxes destinées à être perçues à l'occasion de l'exécution de missions d'intérêt général lui incombant ;

4°) Les compétences fiscales de la collectivité concernent les personnes physiques (sous réserve d'une durée de résidence de cinq ans au moins) et morales ayant leur domicile fiscal à Saint-Martin, ainsi que les revenus ou fortunes trouvant leur source sur le territoire de la collectivité.

Une convention de gestion quadriennale entre l'État et la collectivité définit ces modalités et les modalités de facturation de la prestation rendue par la DRFIP⁸.

Graphique n° 1 : évolution des recettes fiscales 2019-2022 (en millions d'euros)



Source : collectivité de Saint-Martin

⁸ En vigueur depuis le 1^{er} février 2023, cette convention annule et remplace celle du 10 mars 2008.

La taxe générale sur le chiffre d'affaires (TGCA) est due par toute personne qui facture un bien ou un service. Elle peut se comparer à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'échelle nationale. Elle varie avec la consommation des biens sur l'île. Depuis le 1^{er} avril 2020⁹, elle a intégré la taxe de séjour (1,5 M€ en 2019) et la taxe sur les locations de voiture (320 milliers d'euros en 2019). Sous l'effet de la crise sanitaire, elle a enregistré une baisse de 23 % entre 2019 et 2020. En 2022, elle a représenté 22 % des recettes fiscales de la collectivité et s'établit à son niveau le plus haut, soit 27,43 M€.

Les droits d'enregistrement et la taxe de publicité foncière (taux de droit commun de 8 % du montant de la transaction) s'appliquent aux ventes de propriété. C'est la deuxième recette fiscale, représentant 17 % des ressources fiscales. Sa forte augmentation de 29,6 % en moyenne entre 2019 et 2022, est due au dynamisme des prix de l'immobilier. C'est également une recette volatile notamment en cas de retournement de la conjoncture. En 2023, la baisse des recettes fiscales s'explique intégralement par la diminution du produit de cette taxe.

Les autres taxes et impôts indirects sont constitués des taxes foncières (11 % des recettes) et des taxes sur la consommation des produits prétoiliers. Les autres taxes et impôts directs correspondent à l'impôt sur les sociétés (13 % des recettes) et l'impôt sur le revenu (10 % des recettes). Ces recettes ont connu sur la période 2019-2023 des évolutions contrastées.

L'évolution tendancielle principale était une hausse des recettes fiscales jusqu'en 2021 (hormis la crise sanitaire). Elle était imputable au dynamisme de reprise économique et du marché immobilier mais aussi aux efforts d'amélioration des opérations de recouvrement. Depuis 2021 les recettes fiscales diminuent. Toutefois, ces résultats sont à prendre avec précaution en raison des anomalies relevées dans les comptes d'attente où une partie des recettes fiscales ne donnent pas lieu à l'émission d'un titre de recette, ce qui a pour effet de minorer le niveau du produit réel (cf. point 1.1. du présent rapport). Les taux de contributions directes sont restés inchangés sur la période sous contrôle (annexe n° 1).

La collectivité connaît des difficultés persistantes tant au regard de la défaillance déclarative des contribuables (particuliers et entreprises) que dans le recouvrement des impôts et taxes, notamment pour l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et le droit de licence et patente.

1.2.1.2 La baisse des dotations est liée à l'arrêt des aides exceptionnelles de l'État suite aux épisodes de crises climatique et sanitaire

Entre 2019 et 2023, les dotations et participations sont passées de 25,4 M€ à 12,2 M€. Elles sont constituées de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui est passé de 12,2 à 12,9 M€¹⁰, et d'autres dotations comme les fonds européens et une ligne « *Dotation générale de décentralisation (DGD)* ». Depuis 2020 et jusqu'en 2022, les dotations et participations se sont élevées à environ 20 M€.

La ligne « *DGD* » a accueilli le soutien de l'État dans le contexte de la reconstruction post-Irma¹¹ et pour pallier le manque de recettes fiscales courantes. La collectivité a bénéficié d'un versement exceptionnel de 16,1 M€ à ce titre.

⁹ Délibération du conseil territorial en date du 6 mars 2020.

¹⁰ La différence entre 12,9 M€ et 12,2 M€ s'explique par une reprise de crédits européens.

¹¹ Protocole entre l'Etat et la collectivité de Saint-Martin, Volet n° 1 : soutien au budget de fonctionnement de la collectivité de Saint-martin, signé le 6 novembre 2017, qui prévoyait notamment « une

Les autres recettes (1,5 M€ en 2023) sont stables. L'année 2021 se distingue par une hausse de 4 M€ par rapport à 2020, en raison d'une recette exceptionnelle versée par le délégataire de la gestion des marinas.

1.2.2 Depuis 2022, une augmentation spectaculaire et inquiétante des charges de fonctionnement

1.2.2.1 Après une période de stabilisation, la collectivité ne maîtrise plus la hausse de ses charges de gestion

Après quatre années de maîtrise, les charges de gestion augmentent de façon inquiétante depuis 2022. Jusqu'en 2021, la collectivité avait pourtant mis en place un plan d'optimisation de ses dépenses de fonctionnement pour dégager des marges de manœuvre, comme elle s'y était engagée lors de la signature d'un protocole avec l'État¹². Elle bénéficiait en contrepartie d'une compensation. Ces efforts de maîtrise des dépenses étaient d'autant plus nécessaires au financement des investissements pour la reconstruction et le développement du territoire que le levier fiscal était rendu momentanément inopérant à la suite de l'ouragan Irma. Les effets de cette politique volontariste se sont traduits de manière nette sur les premiers exercices de la période sous revue.

Tableau n° 3 : évolution des charges de gestion – en €

	2019	2020	2021	2022	2023
Charges à caractère général	17 350 159	17 122 300	16 467 628	26 009 439	25 477 337
+ Charges de personnel	42 034 940	42 333 516	43 071 658	52 779 930	60 822 873
+ Charges d'intervention (aides directes et indirectes)	18 082 029	21 212 979	21 464 768	21 258 676	23 341 367
+ Subventions de fonctionnement	13 909 208	15 726 237	16 270 475	23 552 175	26 684 054
+ Autres charges de gestion	18 342 965	5 550 858	6 817 967	4 381 457	8 534 252
+ Charges d'intérêt et pertes de change	2 362 683	1 228 774	803 582	676 633	1 029 483
= Charges courantes	112 081 984	103 174 665	104 896 079	128 658 309	145 889 366

Source : CTC de Saint-Martin, d'après les comptes de gestion

Le plan d'économies pour 2019 ciblait plus particulièrement les charges à caractère général. Une diminution de 8,7 % (-2,3 M€) était attendue. Au total, elles ont baissé entre 2018 et 2019 de 40 % (-11,5 M€). Cette baisse s'est confirmée sur plusieurs exercices jusqu'en 2021.

dotation exceptionnelle de fonctionnement et, le cas échéant, des concours de trésorerie, pour les années 2017, 2018, 2019 et 2020. »

¹² L'État et la collectivité de Saint-Martin ont signé un protocole sur le volet « soutien au budget de fonctionnement » le 6 novembre 2017 et un protocole sur le volet « Coopération en matière de reconstruction exemplaire et solidaire » le 21 novembre 2017.

1.2.2.2 Une progression spectaculaire des charges de personnel

En 2018, la collectivité prévoyait pour 2019 une baisse sur le poste « *dépenses de personnel* » de l'ordre de 0,5 %. Cet objectif n'a pas été atteint. Au contraire, les dépenses de personnel ont suivi une progression d'environ 1,3 % par an jusqu'en 2021.

Depuis 2022, les dépenses de personnel ont progressé de plus de 41 %, soit de 43,1 M€ à 60,8 M€. La ratio de rigidité des charges structurelles, qui mesure le poids des charges incompressibles¹³ par rapport aux produits de fonctionnement, passe de 31 % à plus de 50 % entre 2021 et 2023. Ce taux de rigidité devrait alerter la commune. En 2024, ces dépenses sont évaluées à 70 M€. Dans cette hypothèse, la collectivité aura subi depuis 2022 une augmentation de près de 30 M€) et de plus de 60 %, ce qui obère de façon durable sa gestion et ses capacités financières.

1.2.2.3 Depuis 2022, les autres charges de fonctionnement sont soumises à une tendance très nettement haussière

Le montant des charges liées aux contrats de prestations de services ont triplé de 2019 à 2021. Elles passent d'une moyenne de 4,8 M€ par an à 16,7 M€, et 7,6 M€ en 2023. L'augmentation des crédits du compte 611 « *Sous-traitance générale* » en 2022 est notamment due au coût de récupération des épaves de navires et de nettoyage des sites de la lagune, Cul de Sac, la Baie Orientale et Oyster Pond (7,2 M€).

Les subventions de fonctionnement étaient en moyenne de 15,3 M€ jusqu'en 2021. Depuis, elles s'élèvent en moyenne de 25,1 M€ sur les années 2022 et 2023. Elles ont donc augmenté de 64 %. Cette hausse résulte pour partie de l'augmentation des charges de personnel de la caisse territoriale des œuvres sociales compensées par collectivité (CTOS).

Les dépenses d'intervention, composées des aides directes à la personne (revenu de solidarité active (RSA), allocation personnalisée d'autonomie (APA)) et des aides indirectes à la personne, ont diminué de 1,6 % en moyenne annuelle. À l'inverse, les aides directes à la personne ont continué d'augmenter mécaniquement en fonction des évolutions réglementaires et les aides indirectes ont été drastiquement réduites.

1.2.2.4 Air Antilles : une prise de participation exposée à des risques financiers non maîtrisés et déconnectée des capacités financières de la collectivité.

Le tribunal de commerce de Pointe-à-Pitre a prononcé le 29 septembre 2023 la cession partielle des actifs du transporteur régional CAIRE (Compagnie aérienne interrégionale express) à la société CIPIM (*holding* du groupe Edeis, gestionnaire de l'aéroport de Grand Case) et à la collectivité territoriale de Saint-Martin. L'offre de reprise de ces deux partenaires doit permettre de sauvegarder 120 emplois sur les 218 du périmètre Antilles, soit 55 % des emplois attachés à l'activité autonome de reprise. Elle doit également permettre de conserver les dessertes jugées les plus rentables de la compagnie entre la Guadeloupe, la Martinique, Saint-Barthélemy et Saint-Martin.

Cet engagement de la collectivité territoriale a une incidence importante sur ses capacités financières. En décembre 2023, son conseil a adopté une décision modificative pour

¹³ Charges incompressibles : charges de personnel, intérêt des emprunts, dépenses obligatoires (participations aux services d'incendie et de secours par exemple).

inscrire au budget 13,2 M€ de crédits. Dans le détail, cette somme correspond à 1,2 M€ de participation au capital de la société d'économie mixte (SEM) « *Air Antilles* », à 6 M€ de souscription d'obligations et à 6 M€ d'avance en compte courant d'associés.

La société CIPIM et la collectivité se sont engagées à payer outre les salaires des 120 employés à compter de leur entrée en jouissance, les droits à congés payés en cours d'acquisition sur la période du 1^{er} juin 2023 au 31 mai 2024 à l'exclusion de tout autre élément (primes, RTT, jours de repos).

L'estimation du coût de fonctionnement prise en compte par le tribunal de commerce pour la validation de la cession est de 1,82 M€ par mois (10,9 M€ de besoin de financement sur 6 mois). La SEM « *Air Antilles* » a renégocié plusieurs contrats afin d'en reporter les coûts, débouchant sur un décaissement mensuel moyen d'environ 1,2 M€ par mois sur la période d'octobre 2023 à début février 2024.

À un rythme moyen de 1,2 M€ de consommation par mois, le besoin de financement prévisionnel sur la période d'octobre 2023 à avril 2024 (sept mois) s'établirait à 8,4 M€. Si les sommes décaissées sont pour l'instant couvertes par l'avance en compte courant d'associé à hauteur de 6 M€, les reports successifs du démarrage de l'exploitation commerciale risquent de générer un besoin de 2,4 M€ équivalent à deux mois de fonctionnement. Dans cette hypothèse, la collectivité devra provisionner sur l'exercice 2024.

La compagnie Air Antilles a annoncé, en mai 2024 l'obtention des autorisations nécessaires à son exploitation commerciale¹⁴ et la reprise des vols pour le 15, puis finalement pour le 22 juillet 2024 dans l'attente de certifications administratives pour les pilotes¹⁵. Son démarrage commercial ayant été retardé de plus de sept mois par rapport à l'échéance la plus optimiste, la compagnie n'a donc pu compter pour se maintenir à flot financièrement que sur le soutien financier de la collectivité.

Recommandation n° 4. (Régularité) constituer une provision pour les pertes d'exploitation liées aux conséquences de l'obtention différée des autorisations nécessaires à la reprise de l'activité commerciale d'Air Antilles conformément à l'article R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

En théorie, la souscription d'obligations ainsi que l'avance en compte courant sont des crédits récupérables par la collectivité. Ils ont pour finalité de garantir la couverture des dépenses de la compagnie durant la période précédant la reprise des vols et d'attester auprès de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) d'une trésorerie équivalente à 3 mois de fonctionnement au démarrage de l'exploitation.

L'apport en compte courant d'associés ne peut être consenti pour une durée supérieure à deux ans. Au terme de cette période, il est remboursé ou transformé en augmentation de capital. Aucune nouvelle avance ne peut être accordée par la collectivité avant que la précédente n'ait été remboursée ou incorporée au capital. Le risque financier est donc réel pour la

¹⁴ Guadeloupe la 1^{ère}, « Après de longs mois d'attente, Air Antilles obtient son certificat de transport aérien », Yasmina Yacou, 23 mai 2024.

¹⁵ Guadeloupe la 1^{ère}, « Air Antilles : la reprise des vols entre la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Martin reportée au 22 juillet » ; Ludivine Guiolet-Oulac, Carole Petit, 15 juillet 2024.

collectivité territoriale d'autant que la reprise de l'activité de transport aérien s'inscrit dans un contexte concurrentiel dynamique. En effet, une ligne entre Saint-Martin (aéroport de Grand-Case) et la Guadeloupe est desservie par Air Caraïbes. Air France assurant de son côté une liaison avec la Guadeloupe depuis l'aéroport Princess Juliana, en partie hollandaise.

La collectivité s'expose donc à un risque financier très important d'autant que la rentabilité de cet investissement à court et moyen terme n'est vraiment pas assurée. Cette décision est d'autant plus inquiétante qu'elle s'inscrit dans un contexte de dégradation spectaculaire de sa situation financière.

L'engagement réel de l'actionnaire privé, CIPIM, dans cette reprise, se limite à l'apport en capital initial. La collectivité assure 100 % toutes les dépenses de la compagnie naissante.

Cette prise en charge a été rendue possible par la déprogrammation de 15,85 M€ de dépenses d'investissement dans le cadre du quart des ressources que la collectivité est autorisée à engager, liquider et mandater jusqu'à l'adoption de son budget 2024 (art. L. 1612-1 du CGCT). En cas de difficultés d'exploitation d'Air Antilles au cours de l'exercice 2024, les marges de manœuvre de la collectivité seront beaucoup plus contraintes.

1.2.3 Une collectivité dans l'incapacité d'autofinancer ses investissements

Après une année 2021 avec un excédent brut d'exploitation et une capacité d'autofinancement nette (CAF) élevées, ces indicateurs s'effondrent à compter de 2022 et 2023. Le résultat brut de fonctionnement est négatif. La capacité d'autofinancement nette diminue de 40,5 M€ en 2021 à 11,6 M€ en 2022 puis - 21,6 M€ en 2023 (0,6 M€ en 2022 et -13,7 M€ en 2023, selon les chiffres corrigés par la chambre¹⁶). La collectivité n'a donc plus de ressources de gestion pour couvrir son cycle de fonctionnement.

Tableau n° 4 : capacité d'autofinancement retraitée sur 2022 et 2023 – en €

	2019	2020	2021	2022	2023
=Produits de gestion (A)	136 698 733	124 644 196	155 610 956	146 322 951	151 010 074
=Charges de gestion (B)	109 719 302	101 945 891	104 092 496	139 014 519	151 259 883
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	26 979 431	22 698 306	51 518 460	7 308 432	-249 809
+/- Résultat financier	-2 362 683	-1 228 774	-803 582	-676 633	-1 029 483
- Subventions exceptionnelles aux SPIC ¹⁷	0	0	565 585	0	0
+/- Autres produits et charges excep. Réels	2 126 653	-1 064 161	-5 325 479	-2 432 165	-7 113 962
=CAF brute	26 743 401	20 405 371	44 823 814	4 199 634	-8 393 254
- Annuité en capital de la dette	7 363 725	4 581 601	4 297 460	3 576 572	5 285 809
= CAF nette ou disponible (C)	19 379 676	15 823 770	40 526 353	623 061	-13 679 063

Source : CTC de Saint-Martin d'après les comptes de gestion

¹⁶ Les corrections appliquées sont celles reprises au point 1.4.4. du présent rapport.

¹⁷ SPIC : services publics industriels et commerciaux.

1.2.4 En 2023, la collectivité est confrontée à un déséquilibre significatif de son bilan, qui nécessite des décisions de gestion urgentes

1.2.4.1 Un besoin de financement de 70 M€ en 2023

Le financement propre disponible pour les investissements est en très nette baisse en 2022 du fait de l'effondrement de la capacité d'autofinancement. Il passe de 40 M€ en moyenne en 2019-2021 à moins de 5 M€ par an en moyenne pour les années 2022-2023. En 2023, il est négatif (-13,8 M€). La collectivité a, par ailleurs, augmenté ses dépenses d'investissement pour atteindre près de 46 M€ en 2023. Cette situation porte le besoin de financement à près de 70 M€.

Tableau n° 5 : financement propre disponible pour les investissements

En €	2019	2020	2021	2022	2023
= CAF nette ou disponible (C)	19 379 676	15 823 770	40 526 353	11 655 905	-21 579 063
=Recettes d'inv. hors emprunt (D)	35 941 321 ¹⁸	14 008 371	9 430 533	12 009 315	7 764 170
= Financement propre disponible (C+D)	55 320 997	29 832 140	49 956 886	23 665 220	-13 814 893
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	27 262 332	11 251 190	21 814 650	18 184 632	45 863 384
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	3 860 044	168 809	7 083 750	173 706	1 989 146
- Participations et investissements financiers nets	17 150	69 300	198 463	1 268 060	7 797 876
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	-11 054	-3 851	-978	-1 007
= Besoin (-) capacité (+) de financement	24 181 471	18 353 896	20 863 875	4 039 800	-69 464 292

Source : CTC de Saint-Martin, ANAFI d'après les comptes de gestion

1.2.4.2 Le fonds de roulement et la trésorerie diminuent drastiquement

Outre l'autofinancement, la collectivité finance ses investissements par des subventions et l'emprunt. Sa capacité d'autofinancement lui permettait d'avancer la trésorerie nécessaire au paiement des entreprises mobilisées dans l'attente de recevoir les subventions européennes (Fonds européen de développement européen (FEDER), l'initiative « *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* » (REACT EU), fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)) ainsi que celles de l'État, des établissements publics nationaux et des organismes divers de l'administration centrale (budget opérationnel de programme (BOP) 123 « condition de vie outre-mer », Fonds européen d'investissement et agence française de développement (AFD)).

L'effondrement du fonds de roulement aboutit à une diminution de la trésorerie, qui est passée de 68 M€ en 2021 à 40 M€ en 2023.

Le besoin en fonds de roulement exprime la nécessité pour la collectivité d'avoir un excédent de ressources de long terme sur ses emplois long terme. Cela lui permet de faire face

¹⁸ La baisse des recettes d'investissement entre 2019 et 2020 s'explique notamment par la sortie progressive des dispositifs de soutien de l'Etat pour la reconstruction post-Irma.

au décalage de temps entre les sorties et les entrées en trésorerie. La baisse de l'encours des fournisseurs indique une réduction des délais de paiements (rattrapage d'une partie des paiements en retard). Les difficultés à faire entrer de la trésorerie ont augmenté mécaniquement le besoin en fonds de roulement.

Tableau n° 6 : encours fournisseurs – en €

	2019	2020	2021	2022	2023
+ Redevables et comptes rattachés	39 782 799	45 475 938	54 206 256	55 573 580	40 190 188
- Encours fournisseurs	34 770 385	41 582 380	38 281 446	29 017 864	5 707 089
Dont fournisseurs d'immobilisations	2 781 621	4 095 991	5 977 948	1 780 103	4 702 906
= Besoin en fonds de roulement de gestion	5 012 414	3 893 559	15 924 809	26 555 716	34 483 099
En nombre de jours de charges courantes	16,3	13,8	55,4	75,3	86,3

Source : CTC de Saint-Martin, ANAFI d'après les comptes de gestion

1.2.4.3 La collectivité n'est potentiellement plus en capacité de rembourser sa dette

L'encours de la dette est constitué d'emprunts peu risqués détenus par des bailleurs de fonds reconnus (AFD, Caisse d'épargne, Caisse des dépôts et consignations, Société de financement local (SFIL), Caisse française de financement local CAFFIL). Plus de 70 % de l'endettement est détenu par l'AFD (annexe n° 3). L'endettement est en valeur absolue peu élevé. Toutefois, il doit être estimé au regard des difficultés de la collectivité à dégager un autofinancement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2022, la collectivité de Saint-Martin subit une dégradation spectaculaire et inquiétante de sa situation financière.

Ses produits de gestion s'effondrent de plus de 18,9 M€. Trois postes en particulier connaissent un net repli : les ressources fiscales propres (-13 M€), les recettes d'exploitation (-3,2 M€) et les participations et dotations (-7,7 M€). Le repli de ces dernières s'explique par la sortie des dispositifs de soutien de l'État pour la reconstruction des infrastructures par le cyclone Irma et la crise sanitaire.

En moins de 3 ans, ses charges de gestion progressent de 41 M€, dont 17,7 ME imputables aux dépenses de personnel. En effet, sur cette période, ses effectifs nets ont augmenté de 188 agents. Cette décision obère durablement la situation financière.

Ainsi, avec une CAF brute et nette, en très forte baisse, et même négatives en 2023, elle perd toute capacité à financer ses projets d'investissement. Son besoin en fonds de roulement s'accroît et sa trésorerie diminue drastiquement, ce qui fait craindre de sérieuses difficultés pour le règlement des créanciers et l'amortissement de la dette.

Malgré cette situation, la collectivité s'est engagée dans le projet de reprise de la compagnie aérienne Air Antilles. Sa prise de participation l'expose à des risques financiers non maîtrisés, d'autant qu'elle assure à 100 % toutes les dépenses de cette compagnie naissante.

2 LA COLLECTIVITÉ S'EST SAISIE PLEINEMENT DE LA QUESTION DE LA GESTION DES ALGUES SARGASSES

Depuis 2011, le littoral Est de l'île de Saint-Martin, caractérisé par des plages de type cordon-lagune (notamment les Baies Orientale et de l'Embouchure), est le plus exposé aux échouements de bancs d'algues sargasses. A partir de 2015, ils se sont intensifiés et leur saisonnalité s'est progressivement atténuée.

Carte n° 1 : origine de la prolifération des sargasses



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

L'échouement 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 bénéficiée 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), favorisait la croissance et le développement de celles-ci.

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.

Ce phénomène récurrent et prévisible n'est pas couvert par les assureurs comme une catastrophe naturelle, à l'inverse de certaines sécheresses. Et, en dépit de leur collecte et valorisation, les sargasses ne sont pas définies comme des déchets au sens de l'article L. 541-1-1 du code de l'environnement.

Par conséquent, leur gestion ne dépend pas d'une compétence d'un niveau de collectivité en particulier mais des prérogatives dévolues soit au gestionnaire du domaine, soit à un ou des détenteurs d'un pouvoir de police. En vertu des pouvoirs de police des maires¹⁹, la lutte contre cette pollution relève dès lors en premier lieu des communes. À Saint-Martin, la collectivité est donc responsable de l'enlèvement des sargasses.

Les pouvoirs du président de la collectivité en cette matière, s'exerçant sur l'ensemble du territoire et sur le domaine public maritime jusqu'à la limite des eaux, en concertation avec le Conservatoire du littoral et l'association de gestion de la réserve naturelle de Saint-Martin (voir 2.1.2), sont de sa compétence exclusive. Les opérations de ramassage, de transport de stockage, et les dépenses afférentes relèvent donc, au même titre que la surveillance humaine des plages et zones infralittorales, de la compétence de la collectivité.

Cette dernière a procédé à plusieurs ajustements de doctrine entre 2015 et 2023 en matière de collecte, de stockage, d'évacuation et de valorisation des algues sargasses. Ces changements résultent, d'une part, de l'amélioration des connaissances scientifiques sur les algues sargasses, sur leur prolifération anormale et leurs échouements massifs sur les côtes de la Caraïbe et, d'autre part, de l'expérience tirée des solutions de gestion mises en œuvre depuis 2015 (interventions plus respectueuses de la biodiversité et du profil des plages). La logique de l'urgence lors des arrivages massifs des années 2014 et 2015 a laissé place à une logique de gestion courante et plus anticipatrice, prenant en compte les risques d'échouement au même titre que d'autres risques (cyclone ou d'inondation).

2.1 La lutte contre les sargasses : une place pour la préservation de l'environnement à mieux définir et à concilier entre les acteurs

2.1.1 Une problématique à fort enjeux pour le territoire

Le phénomène touche surtout la partie orientale de l'île qui concentre la majorité des plages touristiques très fréquentées et la baie de Cul de Sac, très touchée en raison de ses caractéristiques topographiques, où l'on trouve des établissements scolaires et des habitations en proximité du rivage.

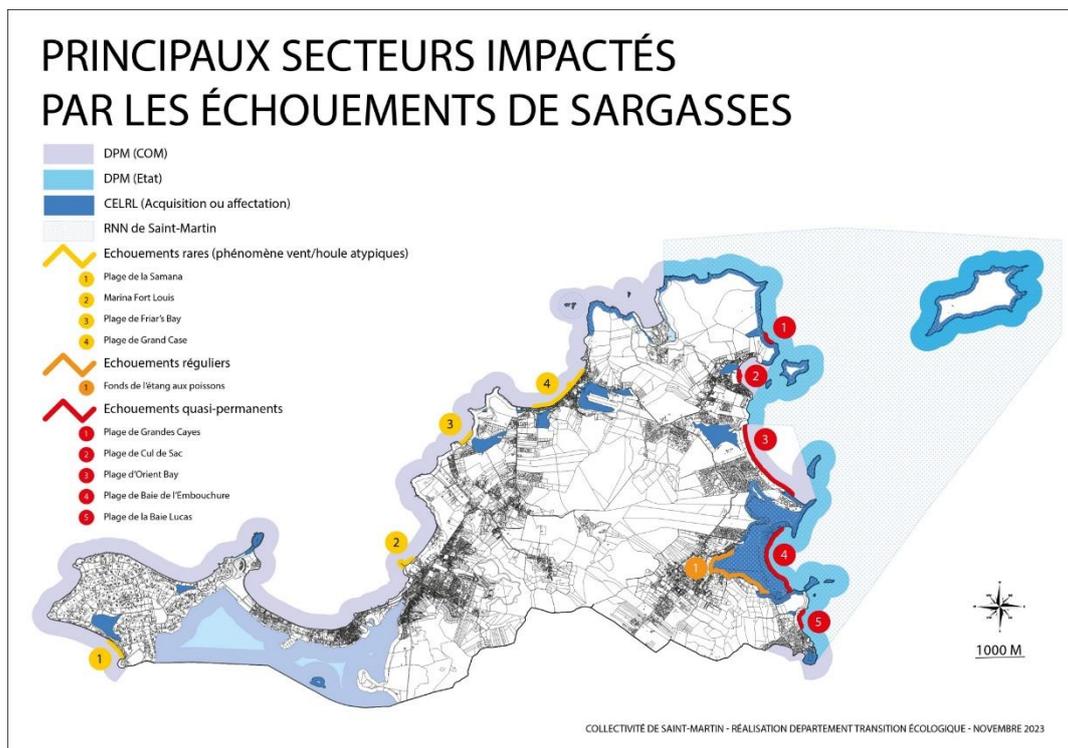
En 2015, un diagnostic initial des plages de Saint-Martin a été commandé par la préfecture de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy afin d'élaborer une stratégie commune de

¹⁹ Articles L. 2212-1 et L. 2212-2 alinéa 1° et 5° du code général des collectivités territoriales.

réponse aux échouements de sargasses. Chaque plage y était notée en fonction de sa fréquentation par le public local et touristique, du risque d'exposition aux émanations de gaz (le sulfure d'hydrogène ou H₂S et l'ammoniac ou NH₃), de la fréquence et de la quantité des échouements au cours des trois dernières années, des actions de nettoyage déjà opérées et de l'impact environnemental (lieux de pontes de tortues marines).

Depuis 2019, six sites sont plus particulièrement observés et font l'objet d'interventions concertées pour la collecte de sargasses. Ils sont tous situés sur la côte Est de l'île : Grandes Cayes, Cul de Sac, Mont-Vernon, Baie Orientale, Galion, Baie-Lucas (annexe 6).

Carte n° 2 : principaux secteurs impactés par les échouements de sargasses



Source : collectivité de Saint-Martin

Certaines plages sont très prisées par une clientèle internationale. Par exemple, si les croisiéristes débarquent majoritairement en partie hollandaise²⁰, ils se rendent en partie française, en raison de l'attrait des paysages de bord de mer. En 2022, l'île de Saint-Martin a accueilli 1,3 million de visiteurs (contre 2,7 millions de visiteurs avant la crise de la « covid 19 »), dont 92,5 % arrivent en partie néerlandaise²¹. Compte tenu de l'ouverture totale de la frontière entre les deux territoires, les touristes parcourent l'ensemble de l'île sans qu'il soit possible d'estimer précisément la part de ceux qui ont séjournés ou qui se sont rendus en partie française. Les échouements de sargasses représentent donc un facteur dissuasif fort pour les visiteurs potentiels et, *in fine*, un risque significatif pour le secteur touristique de Saint-Martin.

²⁰ Selon l'association de la Caraïbe pour le commerce (la CARICOM), les pertes économiques liées au phénomène se chiffrent pour les pays de la Caraïbe à 94 M€ en 2022.

²¹ IEDOM, Saint-Martin : rapport annuel 2022, éd. 2023, page 80.

Pour illustrer l'enjeu d'une gestion prédictive du phénomène, la chambre s'est focalisée sur les échouements massifs de l'été 2022 sur la Baie de Cul-de-Sac, emblématique de ce phénomène. Sur cette baie se situe l'embarcadère pour les navettes conduisant les touristes à l'îlet Pinel, l'un des hauts lieux du tourisme Saint-Martinois.

Photo n° 1 : baie de Cul-de-Sac, été 2022



Source : association de gestion de la Réserve naturelle de Saint-Martin (voir carte 2, repère 2 rouge).

Cette situation de crise a nécessité un déploiement exceptionnel de moyens en renfort de l'entreprise titulaire du lot 2 « cul-de-Sac : prestation de collecte des sargasses avec transport vers l'Ecosite » de l'accord-cadre n°19/01/011. Deux entreprises ont été réquisitionnées par la collectivité pour venir en aide au titulaire du marché. Au total, près de neuf jours auront été nécessaires pour maîtriser l'afflux de sargasses et les taux de concentration en métaux lourds.

De l'avis des acteurs locaux, la saison haute des échouements de sargasses, entre mars et septembre, s'est allongée au fur et à mesure des années. Cependant, les arrivages les plus massifs restent concentrés sur une période allant de mai à août.

En devenant récurrent, le phénomène a obligé les acteurs à structurer la réponse opérationnelle en tenant compte des caractéristiques propres aux sites les plus exposés. L'impact sanitaire est d'abord pris en compte pour déterminer le degré de priorité des interventions de collecte, de ramassage et d'évacuation des sargasses.

2.1.2 Des points de vue parfois divergents entre les acteurs de la politique environnementale

Les sites d'échouement font l'objet d'une gestion répartie entre le Conservatoire du littoral, l'association de gestion de la réserve naturelle de Saint-Martin (loi 1901), la collectivité de Saint-Martin et des acteurs privés titulaires d'une autorisation d'occupation temporaire (AOT) du domaine maritime. Ces acteurs publics et privés ont des objectifs différents (réglementation des usages, régulation des activités ou activités commerciales), souvent complémentaires, mais parfois divergents ou opposés.

Le Conservatoire du littoral, établissement public national, est affectataire d'une partie du domaine public de l'État qui comprend la zone des 50 pas géométriques²², ainsi que les zones classées en zone naturelle. N'ayant pas de compétence de gestion, il délègue la gestion du domaine à des associations de gestion comme celle de la réserve naturelle nationale.

Cette réserve naturelle est une aire protégée, gérée par l'association depuis 1999. Le territoire protégé comprend : une partie marine de 2 900 hectares qui forme un cône entre la côte nord Est de saint-Martin et les îles d'Anguilla, de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy ; 154 hectares de parcelles terrestres, soit 11 kilomètres de linéaire côtier ; 198 hectares de zones humides répartis sur toute l'île. Gestionnaire historique des propriétés du Conservatoire du littoral, l'association de gestion de la réserve naturelle ne gère désormais que les zones situées dans le périmètre de la réserve. La collectivité de Saint-Martin, par une première convention en 2019 et une autre en 2021 a pris en charge les zones situées hors du périmètre de la réserve.

Le Conservatoire du Littoral et l'association susmentionnée ont des points de vue assez proches sur les méthodes de collecte à mettre en œuvre (ramassage manuel à privilégier) et les préconisations de gestion des espaces dans une optique de préservation de la biodiversité et du caractère des lieux²³. Certaines pratiques de collecte peuvent entrer en contradiction avec la doctrine de gestion patrimoniale du domaine terrestre du Conservatoire du littoral et du domaine maritime de la réserve naturelle. Plusieurs sites ont pu cristalliser les tensions : Grandes Cayes, Cul-de-Sac et Le Galion. Les motifs peuvent porter notamment sur les effets de la collecte sur le trait de côte, sur le profil de plage (tassement) ou sur les atteintes à la biodiversité (zones de ponte des tortues).

De son côté, la préfecture de Saint-Martin assure la surveillance sanitaire des sites d'échouements et coordonne avec la collectivité de Saint-Martin la stratégie de collecte des algues sargasses et de leur évacuation. L'aspect sanitaire est priorisé par l'État, notamment à Cul-de-Sac et au Quartier d'Orléans, un quartier historique et populaire situé sur les rives de l'étang aux poissons.

Enfin, concernant le cas particulier de la Baie Orientale, c'est le titulaire de l'AOT qui entretient cette plage parmi les plus grandes de l'île et les plus fréquentées par la clientèle internationale (200 emplois directs, 1 100 emplois indirects, près de 2 000 résidents). Jusque-là, les sargasses étaient collectées et stockées en bout de plage. Après une période de séchage, le sable mélangé avec les sargasses était réemployé pour le rechargement de la plage. Le titulaire de l'AOT estime le coût annuel des opérations de ramassage à sa charge à 60 milliers d'euros.

²² Zone de 81,20 mètres de large à partir l'estran (ligne de marée haute) et qui fait partie du domaine public de l'État.

²³ Réserve naturelle nationale de Saint-Martin, Diagnostic initial des plages de Saint-Martin : état des lieux des places impactées par les échouages de sargasses en vue de l'élaboration d'une stratégie commune de réponse, juin 2015.

2.2 Une gouvernance partenariale à parfaire

2.2.1 L'organisation territoriale face au phénomène

2.2.1.1 Une gestion partenariale État - Collectivité

La réponse face aux échouements de sargasses et à leur impact sanitaire, économique et touristique fait l'objet d'une mobilisation conjointe de la collectivité et des services de l'État. Le fait que la collectivité soit unique sur son territoire facilite la coordination des deux acteurs pour limiter les effets des échouements. Cette gouvernance a été renforcée par la mise en place d'un comité de pilotage territorial dans le cadre du « *Plan Sargasses 2* ».

Dans le cadre du premier plan triennal de 2018, la gouvernance locale du phénomène n'était pas encore une priorité. En effet, il était conçu comme une réponse ponctuelle et dans une approche de type « *gestion de crise* ». L'effort financier de l'État a porté sur la télédétection des échouements et le soutien des collectivités à l'acquisition de moyens de collecte et de transport des sargasses. La collectivité, par ses pouvoirs de police administrative, est chargée de la collecte des sargasses avec le soutien de l'État qui l'alerte en cas de dégradation de la situation grâce aux relevés de mesures réalisés par l'Agence régionale de santé (ARS).

A contrario, le « *plan Sargasses 2 - 2022-2025* » se fixe notamment pour objectif d'« *établir une gouvernance donnant une place significative à l'échelon local* ». À Saint-Martin, le comité de pilotage territorial (COPIL) présidé par le préfet délégué dans les îles du Nord a été installé. Il se compose en format restreint des représentants de la collectivité (vice-président chargé de la délégation au cadre de vie) et des services de l'État concernés (préfet délégué ou son représentant, l'ARS, les unités territoriales de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (UT-DEAL), et celles de la Direction de la mer (UT DM)). Il s'ouvre en format élargi aux acteurs socio-économiques du territoire (Mouvement des entreprises de France (MEDEF), association gestionnaire de la réserve naturelle de Nohèdes (AGRNN), collectif anti-sargasses, VERDE, l'association Métimer, le Conservatoire du littoral, la société de gestion Sindextour, etc.).

Le relevé de décisions du 1^{er} COPIL qui a eu lieu le 7 septembre 2022 précise que le comité restreint « *se veut une instance décisionnelle entre la collectivité et les services de l'État. Il vise à définir les objectifs communs dans le cadre de la lutte contre les sargasses et la stratégie de communication vers les différents partenaires et la presse* ». Il s'agit donc bien d'un espace de dialogue formel entre les acteurs, d'une instance de préparation des décisions, de validation et de suivi des plans d'actions, en particulier sur le plan financier.

Le 1^{er} COPIL a pris deux décisions qui engagent l'État et la collectivité : la mise en place de capteurs H₂S/NH₃ et de caméras de surveillance sur les sites les plus touchés par les sargasses et l'installation de barrages flottants provisoires à Cul-de-Sac et à la Baie de l'Embouchure. Le 2^{ème} COPIL, qui s'est tenu le 19 janvier 2023, a permis de faire le point sur les différents marchés en préparation (ramassage, investissement, études). Les deux premiers COPIL démontrent de la part de la collectivité et de l'État un bon niveau de partenariat. L'État a rappelé à ces occasions la nécessité de respecter les règles prévues par le code de la commande publique et le caractère limité dans le temps des réquisitions.

2.2.1.2 L'organisation de la collectivité

En 2011, la collectivité a mobilisé ses propres moyens pour faire face aux échouages importants des sargasses. Entre le mois d'avril 2014 et le mois d'octobre 2015, Saint-Martin a connu de nouveaux échouages massifs. Elle a reconduit son dispositif (services techniques, camion de 3,5 t, une tractopelle) et fait appel à une entreprise de travaux publics.

À compter du 1^{er} octobre 2015, des brigades vertes portées par une association financée tant par la collectivité que l'État, composées de personnes en insertion, sont affectées notamment au ramassage des algues sargasses.

Le passage de l'ouragan Irma en 2017 a relégué temporairement au second plan la gestion du phénomène. En 2019, la collectivité fait le choix de recourir à des prestations externalisées dans le cadre d'un accord-cadre conclu pour trois ans renouvelables deux fois une année. Ce marché dont l'exécution a soulevé plusieurs problèmes a pris fin en janvier 2023.

Depuis son expiration, la collectivité a recours par voie de réquisitions à des prestataires identifiés selon les sites à enjeux et reconduits à chaque cycle de réquisitions sans mise en concurrence préalable (voir infra encadré au 2.3.2.4). Elle motive ses réquisitions notamment par plusieurs aléas liés à la publication d'un nouvel accord-cadre.

Lors du comité de pilotage extraordinaire sur le plan national de lutte contre les sargasses du 1^{er} août 2022, la décision a été prise de mettre en place un opérateur unique de gestion par territoire pour concentrer les moyens de réponse. Saint-Martin étant une collectivité unique sur son territoire, la question du regroupement des opérateurs ne se posait pas.

2.2.2 La collectivité ne mobilise pas tous les financements accordés

Sur le plan budgétaire, l'accompagnement de l'État depuis l'apparition du phénomène a évolué passant d'un soutien financier pour les équipements et les opérations de collecte des sargasses échouées à un co-financement pour pérenniser les moyens de détection et de lutte contre les sargasses.

La collectivité a voté, lors du conseil territorial du 10 novembre 2015, une demande d'aides financières pour l'achat d'un camion destiné à la collecte et à l'évacuation des sargasses dans le cadre du fonds exceptionnel d'urgence pour la gestion de ces algues dans la Caraïbe. L'État et la collectivité ont participé respectivement à hauteur de 80 % et de 20 % du coût d'achat (123 K€). Ce camion n'a jamais été immatriculé et, de fait, mis en service. Depuis 2015, il stationne sur le parking du site de production d'eau potable de Saint-Martin, propriété foncière de la collectivité, à quelques centaines de mètres à peine de la zone occupée par les services techniques. Aucune raison objective n'a été avancée pour expliquer l'abandon de ce matériel neuf. Jusqu'à présent, la collectivité n'a pas utilisé ce camion, alors qu'elle a dépensé pour l'enlèvement et le transport des sargasses vers l'Écosite un montant équivalent à son coût d'achat, soit 140 560 €.

Photo n° 2 : le camion abandonné, destiné initialement à la collecte des sargasses



Source : CTC de Saint-Martin

En décembre 2022, la collectivité et la préfecture ont signé une convention d'attribution d'une aide de l'État de 0,6 M€ pour la réalisation de l'opération « *Ramassage des sargasses échouées sur le littoral de l'île de Saint-Martin* ». Quatre sites à enjeux sont concernés : Baie du Cul-de-Sac, Mont Vernon, Baie de l'embouchure et Baie Lucas. Cette contribution représente 96,80 % du coût de l'opération.

Dans le cadre du plan national de prévention et de lutte contre les sargasses 2022-2025, l'État s'est engagé à participer à l'opération « *lutte contre les échouements de sargasses* » dans la limite de 565 211 euros, soit 80 % de son coût prévisionnel éligible de 706 513 euros. Cette aide vise à contribuer aux recours à des interventions complémentaires de prestataires de collecte et d'évacuation, ainsi qu'aux études, travaux, aménagements et acquisitions d'équipements visant à améliorer la gestion opérationnelle du phénomène.

L'opération financée ambitionne aussi de réduire les délais entre les échouements et les actions de collecte grâce à la surveillance des sites par des caméras autonomes ; de faciliter le contrôle des opérations de collecte également par ces moyens de télésurveillance ; d'assurer le suivi permanent de la qualité de l'air par des détecteurs de gaz NH3 et H2S et de doter la collectivité des outils nécessaires pour assumer, en régie, l'entretien des barrages. Le commencement d'exécution était fixé à mars 2023.

À la date du contrôle de la chambre, aucun paiement n'est intervenu sur cette enveloppe, aucune demande de paiement (factures) n'a été transmise aux services de l'État.

2.3 Des moyens techniques croissants déployés lors des échouements

2.3.1 La prévention des risques, la surveillance et la protection des populations

2.3.1.1 La prévention et la surveillance du risque sargasse

L'ARS effectue des mesures de la qualité des eaux de baignade et des mesures d'émission de sulfure d'hydrogène (H₂S). Celles-ci sont effectuées sur le terrain par des agents équipés de détecteurs portatifs. Durant la saison haute des échouements (mars à septembre), l'agence effectue des mesures ponctuelles à raison d'un relevé de mesures par semaine (près des sargasses et près des habitations) et jusqu'à trois relevés par semaine sur demande de la préfecture (lundi, mercredi et vendredi). En saison basse, ces mesures ont lieu ponctuellement, à l'opportunité. Les données sont transmises à la préfecture de Saint-Martin et à la collectivité qui sont chargées d'alerter la population sur la qualité de l'air et indiquer les recommandations à suivre.

Les autorités disposent également des bulletins produits par les services de Météo France depuis juin 2020. Les services de la collectivité ont indiqué à la chambre que les données de l'établissement public national étaient produites sur la maille, trop grande, de l'observation satellitaire. Les prévisions n'auraient donc pas l'effet prédictif escompté, du moins sur le plan opérationnel. Cependant, l'analyse par la chambre des bulletins sur la période de juin 2020 à novembre 2023 montre une augmentation tendancielle des bulletins indiquant un risque d'échouement moyen à fort sur un nombre croissant de semaines par année.

Les niveaux d'H₂S dans l'air ambiant atteignent rarement une concentration supérieure ou égale à 5 ppm²⁴. La collecte régulière des sargasses permet de limiter l'exposition du public à des seuils d'alarme. Au cours de l'année 2023, un seul pic à 5 ppm a été enregistré à Cul-de-Sac au mois d'août lors d'un afflux massif de sargasses qui a temporairement saturé les moyens de collecte.

²⁴ La « ppm » (partie par million) exprime une fraction d'un composant présent dans une unité. Elle est utilisée notamment en toxicologie.

Tableau n° 7 : recommandations sanitaires



Concentrations en H ₂ S et en NH ₃ sur 24 heures	MESSAGES D'INFORMATION ET DE RECOMMANDATION
[H ₂ S] < 0,07 ppm et [NH ₃] < 8,3 ppm	Sans effet sanitaire sur la période observée.
[H ₂ S] : 0,07 à 1 ppm et [NH ₃] < 8,3 ppm	Se tenir informé de l'évolution du phénomène, particulièrement pour les personnes vulnérables*. Il est recommandé aux personnes vulnérables* de se tenir éloignées des zones de présence des algues en décomposition dès la perception des odeurs et d'éviter d'être sous le vent des émissions de gaz.
[H ₂ S] : 1 à 5 ppm et [NH ₃] < 8,3 ppm	Pour la <u>population générale</u> , il est recommandé de se tenir éloigné des zones affectées par les échouages d'algues en décomposition. En cas de symptômes (yeux ou gorge qui piquent, larmoiements, maux de tête, difficulté respiratoire, toux, démangeaisons, vomissements, vertiges), s'adresser à son médecin ou pharmacien. Pour les <u>personnes vulnérables*</u> , il est recommandé de ne pas séjourner sous le vent des émissions des gaz et d'éviter l'exposition aux autres substances irritantes et/ou allergisantes (fumées de tabac...) En cas de symptômes (yeux ou gorge qui piquent, larmoiements, maux de tête, difficulté respiratoire, toux, démangeaisons, vomissements, vertiges), s'adresser à son médecin ou pharmacien.
[H ₂ S] > 5 ppm ou [NH ₃] > 8,3 ppm	Il est fortement recommandé à l'ensemble de la population d'éviter l'accès aux zones à risque et de ne pas se placer sous le vent des émissions de gaz. En cas de symptômes (yeux ou gorge qui piquent, larmoiements, maux de tête, difficulté respiratoire, toux, démangeaisons, vomissements, vertiges), s'adresser à son médecin ou pharmacien.

* Sont définies comme vulnérables les personnes suivantes : nourrissons, jeunes enfants, femmes enceintes, personnes âgées, asthmatiques, personnes atteintes de maladies cardiovasculaires, d'insuffisance respiratoire ou de fortes allergies

Source/note : Agence de santé Guadeloupe, Saint-Martin, Saint-Barthélemy

Concernant le réseau des médecins sentinelles, il a été difficile d'identifier les consultations liées aux effets ressentis par la population exposée de façon chronique aux émissions d'H₂S, compte tenu des autres enjeux de santé de publique (dengue, chikungunya, etc.).

En l'absence de suivi permanent, la collectivité a élaboré un plan d'investissement (706 milliers d'euros) financé à 80 % par l'État dans le cadre d'une subvention 2023 (programme 162 - *Interventions territoriales de l'État*), visant notamment à détecter en temps réel les échouements par le recours à des caméras autonomes et à assurer un suivi permanent de la qualité de l'air par la mise en place d'un réseau de captation en continu des émanations de gaz. Les sites retenus pour la pose de ces dispositifs sont : Grand Cayes (caméra), Baie de Cul de Sac (caméra/détecteur de gaz), Mont Vernon (caméra/détecteur de gaz), Baie de l'Embouchure (caméra/détecteur de gaz), L'Etang aux poissons (caméra/détecteur de gaz) et Baie Lucas (caméra/détecteur de gaz).

Un marché d'investissement, alloti en cinq lots (barrages, caméras, capteurs, camion grue, camion kärcher) a été publié le 19 janvier 2023. Son attribution était envisagée pour le début du mois de mars 2023. Plusieurs aléas ont conduit la collectivité à relancer par deux fois la procédure. À la date du contrôle de la chambre sur site, près d'un an après, le marché n'avait toujours pas été attribué.

Or, des capacités opérationnelles de surveillance en temps réel des échouements et de détection en continu des émanations de gaz favorisent une meilleure réactivité en matière de collecte et de prévention des risques. En l'absence de marché, la collectivité aurait pu prévoir des panneaux d'information en bordure de plages sur les effets nocifs des sargasses et les précautions à observer, dispositif de prévention simple à mettre en œuvre.

2.3.1.2 La mise en place de barrages est prévue pour 2024

Deux sites font l'objet d'une attention particulière : la baie de Cul-de-Sac et celle de l'Embouchure. La collectivité, en concertation avec la préfecture, prévoit l'installation de barrages expérimentaux en proche-côtier.

Carte n° 3 : implantation des deux barrages anti-sargasses



Source : UT-DEAL

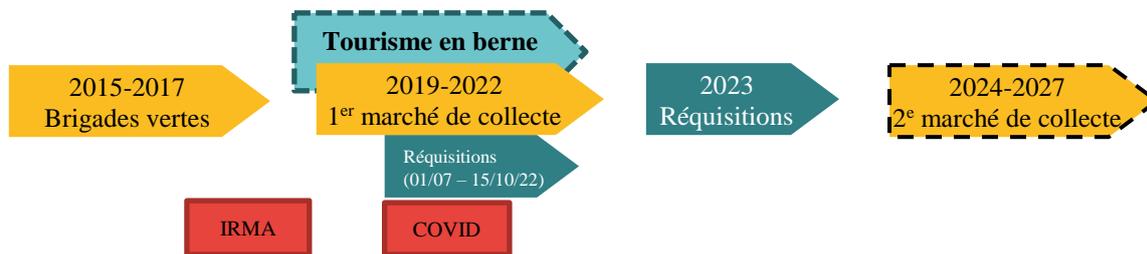
À Cul-de-Sac, le projet vise prioritairement à préserver le ponton permettant la desserte touristique des îlets et de concentrer le flux de sargasses dans une zone de ramassage circonscrite. À la baie de l'Embouchure, l'enjeu est de protéger les habitants du quartier d'Orléans, composé à majorité de foyers modestes, de l'infiltration de sargasses par l'Embouchure dans la zone marécageuse de l'étang aux poissons où les techniques habituelles de collecte sont impraticables.

Une étude de faisabilité est, au moment du contrôle de la chambre, en cours pour déterminer les conditions techniques d'implantation de ces barrages les plus appropriées. Ses résultats permettront de disposer efficacement des linéaires de barrages acquis dans le cadre d'un futur marché d'investissement (100 mètres environ pour la Baie de l'embouchure et 350 mètres environ pour Cul de sac) et de tester leur opérationnalité.

2.3.2 La collecte et le transport des algues

La gestion publique des sargasses à Saint-Martin dispose maintenant d'une dizaine d'années d'expérience. Le passage progressif d'une logique de gestion de crise à l'émergence d'une gestion à plus long terme a bénéficié des retours d'expérience de plusieurs types de réponses opérationnelles successives. Les opérations de collecte ont parfois été mal-adaptées (à Cul-de-Sac, le trait de côte a reculé de 40 mètres) et se sont déroulées dans le cadre de procédures dérogatoires aux règles de la commande publique (dépassements des seuils autorisés et recours systématique aux réquisitions).

Schéma n° 1 : adaptation progressive des cadres et méthodes de collecte



Source : CTC de Saint-Martin

2.3.2.1 Le marché de collecte mis en place entre 2019 et fin 2022 a connu une exécution irrégulière et onéreuse

En 2019, la collectivité opère un changement de doctrine et passe d'une gestion associative à vocation d'insertion à une gestion encadrée par un accord-cadre à bons de commande pour la collecte, l'enlèvement et le transport des algues sargasses échouées sur le littoral de Saint-Martin²⁵.

Le marché pour la collecte, l'enlèvement et le transport a été notifié le 10 septembre 2019 pour une durée de 36 mois, soit jusqu'au 9 septembre 2022. Il a fait l'objet d'un avenant qui a prolongé le marché de quatre mois jusqu'au 10 janvier 2023. Cet avenant visait à prendre en compte « l'allongement de la période usuelle d'échouage des algues sargasses » qui s'étendait désormais entre les mois d'avril et de décembre.

L'accord-cadre, divisé en lots correspondant aux sites à enjeux, sans montant minimum et maximum, s'exécute par l'émission de bons de commande pour collecter et stocker sur place ou enlever et transporter les sargasses vers l'Écosite. Au préalable, la collectivité procède à un recensement de la quantité d'algues et à une évaluation du niveau de gaz H₂S ou NH₃ (art. 4.4.1 et 4.4.2 du cahier des clauses administratives particulières, CCAP).

La société « A » a été retenue pour les lots 1, 3, 4 et 6 « prestation de collecte des sargasses avec stockage et étalement à moins d'un kilomètre » qui concernent respectivement Grand Cayes, Mont Vernon, la Baie de l'embouchure et la Baie Lucas. Ce marché sur ces sites prévoyait un stockage sur place et un étalement à moins d'un kilomètre. Durant la durée

²⁵ Délibération CE 080-03-2019 portant « Autorisation de signature suite à l'appel d'offre ouvert lancé pour l'accord-cadre à bons de commande pour la collecte, l'enlèvement et le transport des algues sargasses échouées sur le littoral de la Collectivité de Saint-Martin ».

d'exécution du marché, les sargasses ont donc été épandues sur des sites en immédiate arrière-plage. Ceux-ci n'avaient pas été prévus spécifiquement pour cela et l'impact en termes de pollution des sols et des eaux n'a pas été mesuré.

La société « B » a été retenue pour les lots 2 et 5 « *prestation de collecte des sargasses avec transport à l'Ecosite* », correspondant au site de Cul de Sac et à l'étang aux poissons. En raison des enjeux particuliers pour la population, l'économie et l'environnement, les algues ont été évacuées systématiquement en direction de l'Écosite de Grandes Cayes. Concernant le lot 5, la collectivité n'a émis aucun bon de commande, compte tenu des contraintes de l'étang aux poissons (site lagunaire classé en réserve naturelle nationale qui accueille la plus importante mangrove de l'île, en périphérie de la zone urbanisée de Quartier d'Orléans).

Les prix dépendent de la nature des lots et des prestations. La société « B » facture au tarif de 22,50 € la tonne et intervient à partir de l'émission d'un bon de commande dans un délai de 24h. La société « A » facture au tarif de 1 440 € HT/jour et intervient à partir de l'émission d'un bon de commande dans un délai de 48 h. Ces tarifs comprennent l'ensemble des coûts. Les deux titulaires se sont engagés à ne pas prélever plus de 5 % de sable afin de préserver le littoral. Ils sont tenus par les clauses du marché à une obligation de résultat.

L'exécution de ces lots a donné lieu à de multiples dysfonctionnements : des délais d'intervention supérieures aux délais contractualisés et incompatibles avec les enjeux sanitaires ; la mise en œuvre de moyens matériels insuffisants pour respecter l'objectif de résultats ; des problèmes de contrôle du service fait qui ont donné lieu à des contentieux²⁶ ; l'emploi de méthode de collecte entraînant la détérioration du littoral (collecte de sable supérieur à taux contractualisé, recul du trait de côte, atteinte à l'environnement du littoral à Grandes Cayes).

La facturation à la tonne (22,5 €/t) sur le lot 2 était défavorable aux finances de la collectivité. L'effet d'aubaine consistait pour l'entreprise à collecter les sargasses avec des quantités de sable importantes pour augmenter les montants facturés. Cette pratique combinée aux faibles moyens de contrôle des chargements a placé la collectivité dans l'impossibilité de vérifier la qualité de la collecte. La méthode d'enlèvement peu discriminante du titulaire a conduit à l'aggravation du recul du trait de côte à Cul-de-Sac d'environ 40 mètres.

Compte-tenu de la qualité du travail effectué et des dysfonctionnements dans l'exécution du marché, la collectivité aurait dû appliquer aux prestataires les pénalités prévues à l'article 10 du CCAP, notamment dans les cas de non-respect de l'objectif de résultat et de non-respect du délai de réalisation. Elles s'élèvent aux termes des dispositions contractuelles à 500 € HT par jour jusqu'à l'obtention du résultat ou par jour de retard.

2.3.2.2 Les retards dans l'attribution du marché de collecte de 2023 font prendre des risques à la collectivité territoriale

Une consultation pour l'établissement d'un nouveau marché de collecte a été lancé par la collectivité le 19 janvier 2023. Au mois de mars 2024, il n'était toujours pas attribué. La collectivité avance un certain nombre de « *difficultés administratives indépendantes de [sa] volonté* » pour expliquer ce délai anormalement long de la procédure de dévolution.

²⁶ Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin, avis n° 2020-0091, ELG TP contre la collectivité de Saint-Martin.

Ces délais sont également dus à la désorganisation de la collectivité. Une première consultation a été publiée entre le 19 janvier et le 23 février 2023. Victime d'une attaque informatique, la collectivité s'est trouvée dans l'impossibilité de répondre aux questions posées par les candidats. Sous la menace de potentiels référés de la part des candidats, elle a fait le choix de relancer l'appel d'offre dans le cadre d'une procédure accélérée.

La deuxième consultation a eu lieu à compter du 23 février avec une date de clôture pour la réception des candidatures au 11 avril 2023. Un cabinet externe a été mandaté pour analyser les huit offres réceptionnées. Au mois de juillet 2023, les résultats de cette analyse n'avaient pas été encore présentés en commission d'appel d'offres.

Au final, les offres se sont révélées selon les cas irrégulières, car le plus souvent incomplètes et non régularisées, ou inacceptables, c'est-à-dire proposant le plus souvent des prix représentant deux à trois fois le montant estimé du marché. Cette situation, qui reflète également la capacité assez faible des acteurs privés locaux à répondre aux marchés publics, a conduit la collectivité à lancer une nouvelle consultation le 23 août 2023.

La remise des offres, initialement prévue au 4 septembre 2023, a été prolongée au 6, puis au 14 septembre 2023. Les marchés n'ont été notifiés aux attributaires que le 10 juin 2024. L'absence de diligence a généré de nombreux aléas conduisant la collectivité à utiliser des réquisitions alors que les conditions réglementaires n'étaient pas remplies.

2.3.2.3 La réquisition systématique, un moyen irrégulier et très onéreux

En raison des aléas évoqués supra, la collectivité a procédé à des réquisitions (article L. 2212-2 du CGCT) pour la collecte tout au long de l'année 2023. Elle a motivé le recours à cette procédure par des considérants généraux tels que les mesures de prévention, le risque saisonnier d'échouement et leurs impacts ou les imperfections des outils de télédétection. Ces éléments sont en eux-mêmes insuffisants pour justifier le recours au cadre juridique exorbitant des réquisitions.

Réquisitions

Les pouvoirs de police administrative du président de la collectivité sont énumérés à l'article L. 2212-2 du CGCT.

Il peut être amené à prendre des arrêtés de réquisition au titre de l'alinéa 5 de l'article susmentionné : « *Le soin de prévenir, par des précautions convenables, et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que les incendies, les inondations, les ruptures de digues, les éboulements de terre ou de rochers, les avalanches ou autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours et, s'il y a lieu, de provoquer l'intervention de l'administration supérieure* ».

L'exercice de ce pouvoir doit être exceptionnel, conditionné à l'occurrence de circonstances particulières. Celles-ci se rapportent au constat d'une situation d'urgence et à l'incapacité corrélative de la collectivité d'y remédier par ses propres moyens. Son champ d'application se limite dans la durée au strict délai nécessaire au rétablissement de la situation *ex ante*.

Les réquisitions sont présentées également comme un outil de contournement des délais administratifs inhérents aux procédures de passation de marché (« *impossibilité de recourir à des outils de contractualisation usuels qui nécessitent des délais administratifs incompatibles avec l'urgence* », « *délais incompressibles inhérents au marché en cours de traitement* »). Elles se sont appuyées sur ce motif irrégulier de « *délais incompressibles* » durant un an en précisant à l'article 3 de la décision de la collectivité de réquisitionner que « *le délai de réquisition [était] susceptible d'être restreint et de prendre fin sans préavis dès l'édition du premier bon de commande du [nouveau] marché en cours de traitement et dédié à la collecte et au traitement des sargasses* ». Malgré les aléas de la passation de ce nouveau marché prévu pour quatre ans, la durée de plus d'une année pour relancer et faire aboutir une consultation de marché « *urgente* » apparaît particulièrement longue.

Enfin, à partir du cycle de réquisitions de juin 2023, la mention d'une « *augmentation de la fréquence et de l'intensité des échouements anticipables* » réfère pour la première fois à un caractère d'urgence pouvant justifier le recours aux réquisitions bien que la durée de validité de celles-ci (trois mois) tempère la gravité supposée des échouements.

En fin de compte, ces réquisitions ont permis à la collectivité de mettre à profit l'année 2023 pour stabiliser les méthodes et moyens de collecte en fonction des sites et de leurs caractéristiques, ajuster les matériels déployés à la hauteur des échouements et améliorer les conditions de vérification et de contrôle du service fait.

Au fur et à mesure des réquisitions, leur contenu s'est densifié et précisé. À partir de juin 2023, elles détaillent les moyens supplémentaires à mettre en œuvre en cas de conditions d'échouements jugées « *exceptionnelles* ». Une indemnité est définie pour couvrir le coût de ces interventions éventuelles (annexe n° 7).

La collectivité ayant analysé les faiblesses du marché 2019 de collecte et de traitement des sargasses, les réquisitions spécifient les conditions de déclenchement des opérations, les règles de constatation et les éléments de justification du service fait. Chaque entreprise réquisitionnée doit fournir des preuves de ses interventions, de façon quotidienne. Elle doit également tenir un relevé systématique des pesées lors de la mise en décharge des sargasses à l'Écosite. De son côté, la collectivité territoriale prévoit d'effectuer des contrôles inopinés à partir du cycle de réquisitions de septembre 2023.

Le passage aux réquisitions a entériné le choix de la collectivité d'une évacuation systématique des sargasses sur tous les sites prioritaires. Cette nouvelle donne a entraîné une augmentation des tonnages pesés à l'Écosite de 2,5 fois supérieure à l'année 2022 où seules les sargasses collectées à Cul-de-Sac étaient mises en décharge (annexe n° 8). Ce doublement des tonnages a induit un doublement du coût global de la politique publique de collecte, passant de 1,25 M€ à 2,50 M€. La moitié de la prestation de collecte, d'enlèvement et de transport est captée par l'une des trois entreprises réquisitionnées.

Ces prestataires ont réalisé, par ailleurs, des efforts importants pour adapter au mieux les dispositifs techniques de collecte aux profils des plages et aux environnementaux propres à chaque site. Sur la plage du Galion, l'entreprise effectue une collecte manuelle : les sargasses sont ramassées à la fourche, chargées dans un « *tombereau ou dumper* », puis acheminer vers un site de stockage en arrière-plage pour séchage avant d'être transporter jusqu'à l'Écosite. À Mont Vernon, l'entreprise utilise une cribreuse qui présente l'avantage de collecter un taux de sable relativement faible.

Tableau n° 8 : dispositifs techniques déployés dans le cadre des réquisitions 2023

<i>Sites Caractéristiques</i>	Type de plage	Type de collecte	Matériels déployés
<i>Grand Cayes</i>	Sable grossier	Collecte mécanisée	Pelle mécanique et chargeur + camion
<i>Baie de Cul de Sac</i>	Plage de remblais	Collecte mécanisée	Pelle mécanique et chargeur + camion ;
<i>Mont Vernon/Baie orientale</i>	Plage touristique, surface plane, sable fin	Collecte mécanisée	Cribleuse et chargeur + camion
<i>Baie de l'embouchure</i>	Plage touristique et populaire, sable fin	Collecte manuelle à terre	Mini-pelle + chargeur + camion
<i>Baie Lucas</i>	Plage avec petite pente, sable grossier	Collecte mécanisée	Pelle mécanique et chargeur + camion ;

Source : CTC de Saint-Martin

Si le recours à la réquisition a permis une certaine flexibilité dans le traitement de l'urgence et un moyen pratique de tester et d'adapter la méthode de collecte en fonction des sites, son utilisation récurrente n'est pas conforme à la réglementation. Elle ne saurait se justifier par les difficultés de gestion de la commande publique.

Recommandation n° 5. (Régularité) respecter les conditions d'exercice du pouvoir de réquisition, conformément à l'article L. 2212-2 du code général des collectivités territoriales.

Le nouveau marché devrait intégrer les acquis de la période de réquisitions et prendre acte du changement de paradigme opéré par le plan Sargasses II. Le caractère constant des apports de sargasses est reconnu et nécessite de mettre en place un processus de collecte et d'élimination rapide, efficace et pérenne. Cette nouvelle doctrine a été confortée par le COPIL national sargasses du 1^{er} février 2023. Celui-ci préconise l'évacuation systématique des algues pour limiter la pollution des sols et les atteintes à la santé.

2.3.2.4 Le coût de la collecte des sargasses est en forte augmentation

La collectivité a consacré de 2019 à 2023 près de 4,43 M€ à la collecte des sargasses. Ce montant englobe outre cette prestation, l'enlèvement, le transport vers le lieu de stockage (Écosite) et le traitement (compost et/ou matériau de recouvrement).

Tableau n° 9 : le coût complet de la politique de traitement des sargasses – en €

Coût total de la gestion des sargasses	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Collecte	42 177	22 462	302 933	1 084 063	2 047 280	3 498 915
<i>dont réquisitions</i>			75 350	229 100	2 047 280	2 351 730
Traitement Entreprise	56 236	29 950	227 630	166 191	449 021	929 026
Total	98 413	52 412	530 563	1 250 253	2 496 301	4 427 941

Source : Collectivité de Saint-Martin

Certaines données du tableau ci-dessus ont été estimées. C'est le cas des montants de collecte 2019 à 2021 pour lesquels la chambre dispose des quantités collectées mais constate la quasi-absence de facturation rattachée à ces exercices. C'est le cas également pour le coût de traitement d'une pour lequel la chambre n'a pas eu connaissance du tarif révisé sur la même période.

Les tonnages entre 2019 et 2022 correspondent pour l'essentiel à des volumes de sargasses collectés à Cul-de-Sac (annexe n° 9). Les variations d'une année à l'autre sont liées à l'intensité des échouements. En 2021, par exemple, la saison a été particulièrement forte sur la période de mai à août. Au mois de juillet, un record de 227 dépôts a même été enregistré à l'Écosite.

L'explosion du tonnage en 2023 résulte d'un changement de doctrine dans le cadre des réquisitions. En effet, désormais, les sargasses sont enlevées et transportées systématiquement à l'Écosite, quels que soient les sites de collecte (Gand Cayes, Cul-de-Sac, Mont Vernon, Baie de l'Embouchure, Baie Lucas).

Tableau n° 10 : ratio coût total/tonnages – en €

Ratio coût total/tonnages	2019	2020	2021	2022	2023
Coût à la tonne	53	53	70	243	194

Source : Collectivité de Saint-Martin

Le coût complet est en forte augmentation compte tenu de la configuration des sites de collecte, des quantités de sargasses échouées et des tarifs de collecte.

2.3.3 Le suivi des dépôts et le contrôle de la facturation doivent être améliorés

Les entreprises transportent par camions leur chargement à l'Écosite des Grandes Cayes où elles sont réceptionnées et traitées par la société qui assure la gestion de l'ensemble des déchets de la partie française de l'île de Saint-Martin.

Les camions sont pesés sur un pont bascule. Les résultats (annexe n 9) font l'objet de relevés mensuels, précisant notamment le numéro du véhicule, le responsable du véhicule, le

jour, l'heure et le tonnage déversé. Toutefois, les relevés ne comportent pas d'information sur l'origine du flux. L'identité du prestataire ne suffit pas toujours à relier les quantités de sargasses à leur site de collecte. Les bons de pesée constituent les pièces attestant du service fait.

À la différence des autres déchets non dangereux dont le dépôt par les professionnels est soumis à des formalités (formulaire d'information préalable et certificat d'acceptation préalable FIP-CAP)²⁷, le dépôt de sargasses à l'Écosite s'effectue sur simple présentation d'un « *laisser-passer* » de la collectivité de Saint-Martin.

La société lui facture les tonnages de sargasses déposés par les entreprises chargées de leur collecte. Elle a appliqué jusqu'à très récemment le tarif prévu pour les déchets verts triés, soit 35,07 € la tonne, correspondant au bordereau des prix unitaires (BPU) du marché 21-01-015. Ce tarif inclut la valorisation des sargasses par compostage. Or, la collectivité, ayant jugé inopérante le compost comme solution de valorisation des sargasses, lui avait demandé de basculer sur le BPU du marché 17-01-007 et sur le tarif de stockage des déchets en casier dans l'installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND)²⁸, alors bien inférieur au tarif de compostage (27,52 € au lieu de 35,07 € la tonne)²⁹, et correspondant à l'utilisation des sargasses en tant que matériau de recouvrement. La tarification non justifiée de la part de l'entreprise a entraîné un surcoût pour la collectivité. Elle doit en conséquence demander le remboursement des sommes indues.

Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la société reconnaît qu'à partir de 2021, elle a appliqué le tarif qui lui était le plus avantageux correspondant aux traitements des déchets verts triés, malgré l'abandon de l'utilisation des sargasses dans son compost, en raison du taux de sable élevé collecté avec les sargasses. La collectivité de Saint Martin par son silence a validé l'application de cette tarification

Recommandation n° 6. (*Performance*) appliquer le tarif correspondant à la prise en charge des sargasses à l'ISDND pour rendre conforme celui-ci au type de traitement (enfouissement) et demander le remboursement du trop-perçu en application du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

²⁷ Article R. 541-48-3 du code de l'environnement (décret n° 2021-1199 du 16 septembre 2021 relatif aux conditions d'élimination des déchets non dangereux, entré en vigueur au 1^{er} janvier 2022)

²⁸ L'installation de stockage de déchets non dangereux de l'Écosite (zone de recyclage des déchets) composent le site de stockage dans son ensemble.

²⁹ Tableau récapitulatif de suivi des tonnages traités par la société pour 2022.

2.4 Une valorisation actuellement limitée

2.4.1 La fabrication du compost à partir de sargasses n'est plus à l'ordre du jour

À ce stade, le compostage est la seule filière de valorisation des algues sargasses existante à Saint-Martin. L'Écosite de Grandes Cayes élabore son compost à partir de déchets verts et de divers déchets boueux issus des stations d'épuration, des vidanges de fosses septiques et de bacs à graisses. Dès 2016, un apport de sargasses s'est ajouté à ce mélange. Des analyses de la qualité du compost, conformes à la norme NF U44 095³⁰, ont déterminé qu'une part de 5 % de sargasses permettait de respecter les seuils prescrits.

Les sargasses sont égouttées à l'air libre, puis séparées du sable à l'aide d'une pince de tri mécanique avant d'être introduite dans le processus de compostage. Le compost est commercialisé à 10 euros la tonne. Il présente, malgré le passage au tamis d'une cribreuse, d'importants résidus de plastique.

Lorsqu'il respecte l'ensemble des critères de la norme citée supra, le compost est considéré comme un « *produit* » au sens réglementaire. Il peut alors être vendu et valorisé comme un engrais organique ou un support de culture. Cependant, sa commercialisation est à l'arrêt depuis la période post-Irma en raison de la qualité des produits entrants. Cette suspension s'est prolongée durant la crise sanitaire au nom du principe de précaution. En 2023, la commercialisation n'a pas encore reprise. Les composts produits sont utilisés en tant que « *déchets* » pour la végétalisation des matériaux de couverture des casiers de l'ISDND³¹.

Les essais de compost à partir de sargasses ne sont pas probants. L'apport en sel est trop important et les produits collectés ne sont pas systématiquement homogènes en fonction des sites de collecte (jusqu'à 80 % de sable). Les concentrations en arsenic et en métaux lourds, aujourd'hui admises comme potentiellement dangereuses par les instances scientifiques du COPIL national, invitent à la prudence et nécessitent des analyses chimiques attestant de l'innocuité du compost obtenu.

La collectivité considère que cette voie de valorisation des sargasses a été abandonnée alors que le directeur du site des Grandes Cayes évoque une suspension de la production de compost, incorporant un part de sargasses, le temps de procéder à de nouvelles analyses chimiques.

Une étude de courantologie en vue de ramasser en mer les quantités nécessaires est en cours. Le besoin de collecter des sargasses « *propres* » concerne également le projet de construction d'une unité de pyrogazéification (cf. infra) à Saint-Martin visant à convertir les déchets en gaz.

³⁰ La norme AFNOR NFU 44-095 s'applique aux composts contenant des matières d'intérêt agronomique issues du traitement des eaux.

³¹ Rapports annuels, dossiers d'information de l'installation de stockage de déchets non dangereux des Grandes Cayes, consultables sur le site de la DEAL de la Guadeloupe.

2.4.2 L'utilisation des « déchets » sargasses dans la production d'énergie est en cours d'étude

L'entreprise exploitant de l'ISDND des Grandes Cayes, est affiliée à un groupe qui développe des solutions alternatives à l'enfouissement des déchets. La fin d'exploitation de l'installation de stockage est programmée pour 2028. Les alvéoles arrivent progressivement à saturation en raison des volumes importants et quotidiens d'ordures ménagères résiduelles (OMR) ainsi que des déchets liés à l'ouragan Irma (entre 2017 et 2022, l'ISDND a traité l'équivalent de dix ans de déchets). La mise en place du projet PI (Pollution Free – Integrated Waste Management) de traitement et d'optimisation des déchets sur le territoire de Saint-Martin doit permettre de prolonger la durée de vie de l'ISDND.

Ce projet propose une solution territoriale innovante de gestion des ressources, dans laquelle les déchets deviennent des ressources économiques dans un fonctionnement en quasi-boucle fermée. Il s'inscrit dans une approche dite d' « *écologie industrielle et territoriale* ».

L'écologie industrielle et territoriale

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte définit l'écologie industrielle et territoriale comme consistant « *sur la base d'une quantification des flux de ressources, et notamment des matières, de l'énergie et de l'eau, à optimiser les flux de ces ressources utilisées et produites à l'échelle d'un territoire pertinent dans le cadre d'actions de coopération, de mutualisation et de substitution de ces flux de ressources, limitant ainsi les impacts environnementaux et améliorant la compétitivité économique et l'attractivité des territoires* ».

L'écologie industrielle et territoriale peut se décliner selon deux modalités des synergies de :

- substitution qui portent sur la valorisation et l'échange de matière et d'énergie entre entités ;
- mutualisation qui reposent sur des approvisionnements communs, des services communs et des partages d'équipements ou de ressources.

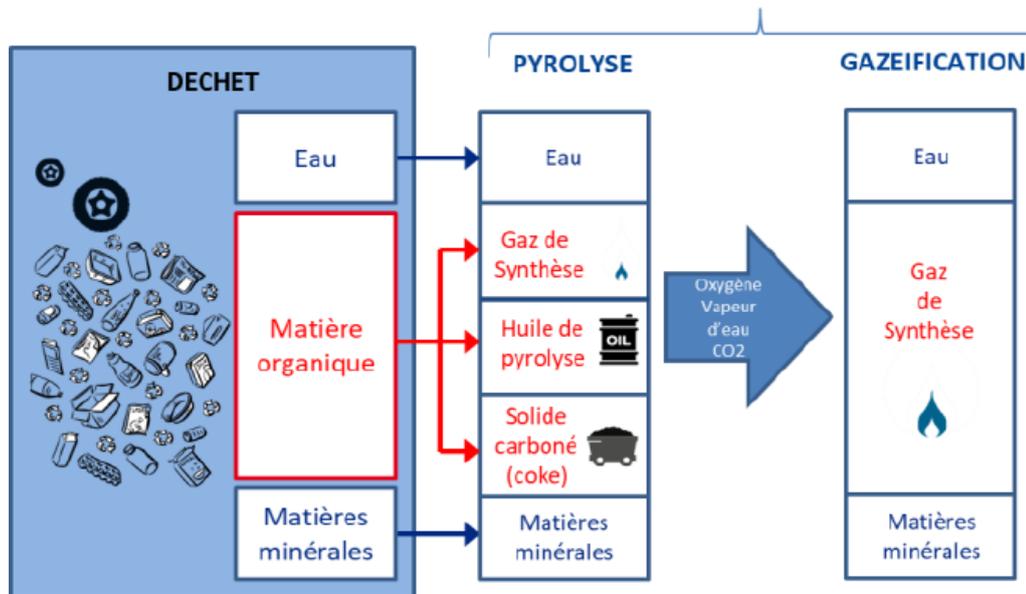
Elle s'adresse tant aux acteurs publics chargés du développement territorial, qu'aux entreprises en recherche de performance économique, sociale et environnementale, et à l'ensemble de la société civile qui doit réinterroger ses besoins et ses modes de production et de consommation.

Ce projet prévoit la construction d'une unité de valorisation énergétique des déchets³². Seront valorisés divers déchets non recyclables (déchets industriels banals, déchets d'activités de soins à risques infectieux ou DASRI), boues de station d'épuration, déchets verts, pneus,...), dont les sargasses, en énergie grâce au principe de pyrogazéification. Ce procédé consiste à

³² Les premiers travaux doivent débuter en février 2024 pour une livraison début 2026.

chauffer les déchets à plus de 1 000 degrés en présence d'une faible quantité d'oxygène, ce qui entraîne une décomposition des matériaux en combustibles solides de récupération (CSR). Ces CSR dispose d'un pouvoir calorifique égal à 17 mégajoules par kilogramme (MJ/Kg).

Schéma n° 2 : pyrogazéification



Source/note : Stratégie française sur l'énergie et le climat, cahier d'acteur n° 24, février 2022

La valorisation des déchets en énergie par pyrogazéification est destinée à couvrir 10 % des besoins en électricité de Saint-Martin. Cette solution permettrait d'augmenter la proportion d'énergies renouvelables actuellement marginales (environ 2 %). En effet, l'essentiel de l'électricité produite en partie française est issu de moteurs diesel exploités par EDF³³.

Cependant, l'Écosite et l'ISDND sont en site isolé, coupé des réseaux. Le projet de construction de l'unité de valorisation énergétique est donc subordonné à l'aménagement d'une nouvelle voie d'accès avec les raccordements aux réseaux publics essentiels. La collectivité a indiqué que le cahier de maîtrise d'œuvre était finalisé.

2.4.3 Un certain isolement dans la gestion des sargasses

Sur la question de la gestion des sargasses, la collectivité de Saint-Martin est confrontée à une situation de double insularité (à l'égard de l'hexagone et de la Guadeloupe) renforcée par l'étroitesse de son territoire et l'absence d'autres collectivités. Aucune coopération n'est établie avec la partie néerlandaise de l'île, car les littoraux de Sint-Maarten sont beaucoup moins concernés par des échouements massifs et réguliers.

³³ IEDOM, Saint-Martin : rapport annuel 2022, éd. 2023, p. 57

La collectivité est partenaire du « *programme de coopération caribéen de lutte contre les algues sargasses* »³⁴ intitulé SARG'COOP et financé notamment par le programme européen opérationnel INTERREG Caraïbes 2014-2020. Ce projet qui visait à renforcer la préparation des territoires caribéens et leur résilience face à l'invasion d'algues sargasses est aujourd'hui terminé. C'est dans ce cadre qu'une conférence internationale sur les sargasses s'est tenue en Guadeloupe les 23, 24 et 25 octobre 2019 pour jeter les bases d'un partenariat étroit entre les États et territoires de la Caraïbe. À cette conférence participaient des élus de la collectivité. Ceux-ci ont mis en exergue l'impact démultiplié des échouements pour une petite île aux moyens limités, qui plus est dans un contexte de reconstruction post-Irma et ont appelé à un approfondissement de la coopération régionale et internationale, et à la mobilisation de moyens financiers exceptionnels. Cette coopération est amenée à se poursuivre au travers d'un projet SARG'COOP 2 en 2024. La collectivité pourrait prendre le leadership sur le sujet « *Téledétection et Observation* ».

Une initiative internationale de lutte contre ce phénomène a été officiellement lancée le 2 décembre 2023 par la France, à Dubaï, en marge de la COP 28. L'ambition est d'aboutir, au niveau multilatéral à un plan d'action international lors de la Conférence des Nations Unies sur les Océans qui aura lieu à Nice en juin 2025 et de renforcer la coopération régionale via notamment la convention de Carthagène sur la protection du milieu marin dans la Caraïbe et le projet européen Interreg SARG'COOP déjà cité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La collectivité de Saint-Martin s'est saisie de la politique de lutte contre les algues sargasses, fléau pour les populations et la faune marine. Etant collectivité unique, elle est seule à assumer, avec le soutien de l'État, la responsabilité de la collecte et du traitement des sargasses. Le phénomène d'échouements touche particulièrement le littoral du Nord-Est du territoire, une zone qui comprend un ensemble de lagunes et d'environnements naturels exceptionnels et qui concentre des enjeux sociaux, environnementaux, économiques, touristiques et immobiliers très importants.

La politique de gestion des sargasses est traversée par les dysfonctionnements récurrents. Le défaut d'anticipation sur les délais de passation des marchés, les imperfections dans la définition du besoin, les difficultés à vérifier la réalité du service fait pèsent sur cette politique.

Celle-ci a cependant pu mettre en place progressivement et, en particulier sur l'année 2023, une logistique mieux dimensionnée pour la collecte, l'enlèvement et le transport des sargasses, pour un coût logiquement croissant de cette politique, qui représente 2,5 M€ en 2023. Les projets d'expérimentation de barrages de concentration à Cul-de-Sac et à la Baie de l'Embouchure ainsi que de gestion directe de la téledétection des échouements augurent d'une meilleure prise en compte de ce phénomène.

³⁴ Délibération CE 081-05-2019 du 10 juillet 2019 portant « demande de partenariat sollicitée par la Région Guadeloupe dans le cadre du Programme de Coopération Caribéen de lutte contre les algues sargasses ».

Les possibilités de valorisation restent pour le moment soit insuffisantes, soit expérimentales. La solution du compost destiné à un usage final agricole est considérée par la collectivité comme sans avenir, compte tenu des polluants. Toujours en phase de réflexion, le projet d'usine de pyrogazéification, porté par une entreprise, chargée de la gestion des déchets, pourrait absorber l'ensemble des tonnages de sargasses aux fins de produire de l'électricité.

3 LA COLLECTIVITÉ DOIT MIEUX MAITRISER SA GESTION INTERNE

3.1 Une capacité de maîtrise d’ouvrage à renforcer

3.1.1 Un plan pluriannuel d’investissement surdimensionné au regard de la capacité à l’exécuter

La collectivité a élaboré un programme pluriannuel d’investissement (PPI) entre décembre 2017 et février 2018, dans un contexte post-Irma chaotique, et avec pour objectif de reconstruire les principaux équipements publics détruits ou endommagés.

Sur la période 2019-2023, le PPI prévoyait une dépense totale de 230 M€, dont 153,3 M€ pour les trois exercices de 2021, 2022 et 2023, dont près d’un tiers pour les rénovations et reconstructions d’établissements scolaires (43,7 M€). Ce programme prévoyait un financement de 87,8 M€ de fonds extérieurs à la collectivité, soit 56 % de la dépense totale prévisionnelle et 44 % de financement de la collectivité. L’État a ainsi versé une dotation de 16,1 M€ pour financer des dépenses d’investissement engagées en 2019. Dans le cadre du protocole signé entre l’État et la collectivité (voir 1.2.2.1), celle-ci s’est engagée à améliorer le taux de réalisation de son PPI.

Elle a bénéficié d’un accompagnement technique et financier de la part de l’État, par le biais de l’AFD pour sa mise en œuvre. Un assistant technique spécialisé dans les reconstructions post-catastrophe a été placé en appui de ses services techniques, de septembre 2018 à juillet 2021. Ses objectifs étaient de l’accompagner, dans la mesure où elle était peu rompue à la gestion de gros budgets d’investissement. L’assistant suivait également la mise en œuvre du programme d’investissement tout en contribuant à la consolidation interne de la culture de maîtrise d’ouvrage publique.

Sur les 230 M€ de dépenses prévisionnelles, seuls 52,7 M€ ont été dépensés sur la période 2019-2023, soit 20 % des dépenses programmées, malgré la disponibilité d’importants financements. À titre d’exemple, les comptes administratifs ont enregistré une somme totale de 122 M€ de subventions pour les années 2019 à 2022.

Le nombre et l’ampleur des opérations excédaient donc les capacités de gestion et d’ingénierie de la collectivité. Ce constat résulte d’une part des crédits non utilisés du fonds de solidarité de l’Union européenne (FSUE) qui ont été repris par l’État et des taux faibles d’exécution du contrat de convergence et de transformation (CCT) et du contrat de développement (CDEV) conclus entre l’État et la collectivité de Saint-Martin.

Pour mémoire, l’Union européenne a mis en place le FSUE pour soutenir les États membres confrontés à des catastrophes naturelles majeures. Il permet de fournir un soutien financier rapide et substantiel pour la reconstruction et la restauration des infrastructures essentielles. Suite au passage dévastateur de l’ouragan Irma, la collectivité a bénéficié d’un montant contractualisé de 48,50 M€ (annexe n° 10).

Un montant de 20,1 M€ de crédits non utilisés a été réparti entre les ministères ayant participé aux opérations de secours lors du passage des cyclones Irma et Maria en septembre 2017.

Le 22 juin 2020, l'État et la collectivité ont signé un contrat de convergence et de transformation (CCT)³⁵ conclu pour 4 ans. Le CCT couvre la période 2019-2022 et a été prolongé d'une année jusqu'en 2023. Il vise notamment à « *définir, cofinancer et mener à terme des projets permettant de réduire les écarts de développement constatés entre Saint-Martin et l'hexagone* ». Le CCT contribue dans des proportions significatives au financement du PPI de la collectivité.

Tableau n° 11 : exécution du CCT 2019-2022 – en €

		Consommation au 31/12/2021		Consommation 2022		Consommation cumulée	
Action/opérateur	Rappel du montant contractualisé	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Aménagement du territoire	39 500 000	20 597 367	2 898 262	9 892 982	1 948 004	28 078 925	4 563 625

Source : rapport annuel de performance 2022 du programme n°123 « conditions de vie outre-mer »

La chambre constate qu'entre 2019 et 2022, 71 % du montant contractualisé a été engagé (28,08 M€), mais que seulement 16 % des crédits ont été réellement dépensés (4,56 M€).

3.1.2 Un renforcement très progressif de la maîtrise d'ouvrage, qui ne répond pas encore aux défis identifiés

3.1.2.1 Un renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage encore insuffisant

La collectivité a été confronté à des enjeux de reconstruction démesurés par rapport à ses capacités humaines de gestion et d'ingénierie, que ce soit en nombre d'opérations d'équipement ou en volume financier. Au vu des consommations de crédits sur la période 2019-2020, la chambre évalue à environ 20 M€ d'investissement par an, le budget qu'elle est en mesure de suivre et de réaliser.

Aussi, cette dernière a entrepris de renforcer ses compétences de maîtrise d'ouvrage dans trois directions : le recrutement d'ingénieurs qualifiés pour définir et suivre les programmes, la délégation de maîtrise d'ouvrage et l'assistance ponctuelle à maîtrise d'ouvrage.

La direction du « *cadre de vie* » de la collectivité a obtenu le recrutement de huit ingénieurs chargés de missions : élaboration des schémas de planification, projets structurants, électrification rurale et éclairage public ou encore stratégie foncière. Deux à trois ingénieurs doivent encore être recrutés mais elle estime, d'ores et déjà, que l'ensemble des besoins

³⁵ Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle des outre-mer.

d'expertise sont couverts. Les six dossiers de consultations perçus par la collectivité comme prioritaires pour la mandature – maison de la jeunesse et de la culture de Gand-Case, Quartier d'Orléans et Sandy Ground, la cité administrative, le nouveau centre technique de gestion des risques majeurs et le stade Albéric Richards – seraient en cours de programmation technique.

Dès 2021, la collectivité a envisagé d'externaliser certaines opérations importantes pour près de 4 M€³⁶. En 2023, en notifiant à la SEMSAMAR une délégation de maîtrise d'ouvrage par le biais d'un mandat pour tous les projets supérieurs à 7-8 M€, la collectivité reconnaît qu'elle ne dispose pas des moyens internes d'assurer ses missions de maîtrise d'ouvrage. En tout, 117 M€ d'opérations ont été notifiées à la SEM en date du 12 mai 2023, parmi lesquelles : le collège « 600 », le collège « 900 », la médiathèque, le parc urbain de Concordia, le centre nautique et la voirie de la Savane.

Cette délégation de maîtrise d'ouvrage avait notamment pour but d'assurer une meilleure conduite des opérations de travaux les plus sensibles au nombre desquelles celles des collèges « 600 » et « 900 ». En effet, comme l'a noté la chambre, ces opérations connaissent des dérives de coûts et de délais importants qui nécessitent de faire preuve d'une forte capacité d'adaptation. Dans sa réponse aux observations provisoires de la chambre, la SEMSAMAR, le délégataire de ces opérations notamment, indique avoir porté l'effectif de sa direction opérationnelle de Saint-Martin de 5 à 8 collaborateurs sur deux années.

Compte tenu des travaux modificatifs et supplémentaires liés aux redimensionnements des opérations, des avenants de travaux auraient dû être notifiés pour déclencher le paiement des prestations réalisées par les entreprises, conformément à l'avancement réel du chantier. Or, en février 2024, lesdits avenants n'ont pas été mis en œuvre rapidement en raison des délais d'instruction, et la société mandataire n'avait pas reçu les crédits nécessaires au paiement des acomptes aux entreprises. Dans sa réponse aux observations provisoires la SEMSAMAR reconnaît que « *des retards de règlement par la collectivité des demandes d'acomptes sont préjudiciables à la trésorerie des entreprises attributaires des marchés de travaux et au bon avancement des chantiers* ».

3.1.2.2 La nécessaire élaboration d'un PPI et d'une programmation opérationnelle

Concernant le PPI 2019-2023, aucun bilan réel n'a été réalisé. D'une manière générale, les rapports d'orientations budgétaires restent évasifs sur l'état d'avancement des projets d'équipement et sur les facteurs explicatifs. En outre, la liste des opérations d'équipement ne comporte pas d'ordre de priorités.

S'agissant des opérations nouvelles et de la fin des opérations en cours. La collectivité a déjà pris du retard dans l'élaboration de sa stratégie d'investissement. Le document présenté au débat d'orientations budgétaires pour l'exercice 2023 indique, quant à lui, une planification prévisionnelle des investissements regroupant les opérations supérieures à un million d'euros. Ces dernières représentent un budget de 375 M€ pour la période 2023 à 2026. Les projections financières pluriannuelles des investissements en autorisation de programmes (AP) crédits de paiement (CP) devraient permettre de faire le bilan financier des opérations.

Compte tenu des enjeux financiers et des difficultés éprouvées par la collectivité à piloter la maîtrise d'ouvrage de tous ses projets, il paraît opportun de rappeler la proposition

³⁶ Rapport d'orientation budgétaire 2021, page 29.

formulée par l'expert de l'AFD dès 2019 de mettre en place un logiciel de gestion et de suivi des projets cohérent avec son organisation administrative.

Le programme actuel relève ainsi plus de l'affichage que d'une programmation réelle des opérations. Cette dernière nécessite de préciser les différentes phases nécessaires à la mise en place des équipements, de prévoir la durée de ces phases (qui peuvent être longues quand une acquisition de foncier est nécessaire), de prévoir les moyens d'ingénierie interne ou externe à mettre en place par la collectivité, d'identifier et de sécuriser les financements. Il s'agit également d'adapter la programmation aux capacités des fournisseurs d'immobilisation afin de ne pas créer de rupture de charge dans la commande publique, préjudiciable à l'emploi local et au développement des qualifications des agents. Ce dernier point est important pour la collectivité car il permet de réduire le coût des équipements, répercuté par les entreprises, de la formation de la main d'œuvre sur place ou les coûts de détachement sur place de travailleurs venant de l'extérieur. La création d'un observatoire de la commande publique, associant les différents acteurs de la commande publique (opérateurs économiques, pouvoirs adjudicateurs, etc.) permettrait à chacun de s'organiser pour un bénéfice mutuel.

Recommandation n° 7. (*Performance*) renforcer la capacité de maîtrise d'ouvrage, dans sa partie technique et sa partie administrative.

Recommandation n° 8. (*Performance*) mettre en place une programmation réaliste des opérations d'investissement adaptée aux capacités budgétaires de la collectivité.

3.1.3 Des difficultés à maîtriser le coût et le calendrier des investissements : le cas des établissements scolaires

Dans le contexte post-Irma, les enjeux de reconstruction (établissements scolaires, infrastructures sportives, éclairage public, équipements touristiques) et de développement des infrastructures (requalification des espaces publics, embellissement du territoire) de Saint-Martin étaient considérables. La reconstruction et la rénovation des établissements scolaires représentent à cet égard l'enjeu le plus important en termes de service à la population et en termes financiers.

Deux opérations illustrent bien la dérive des coûts et du calendrier de réalisation : le « Collège 600 » et le « Collège 900 ». Pour l'accompagner dans le relèvement post cyclonique des infrastructures scolaires, la collectivité a bénéficié de l'appui technique d'un expert missionné par l'AFD. Malgré un contexte social et administratif complexe, celui-ci a notamment pu assurer, entre septembre 2018 et juillet 2021, la direction des phases programmation, concours d'architectes, études architecturales et techniques, et dépôt des permis de construire des projets de reconstruction du collège « 600 » situé à Quartier d'Orléans et du collège « 900 » situé au lieu-dit « la Savane ».

À l'origine chiffrés respectivement à 15,3 M€ et à 26 M€, les coûts de construction de ces deux collèges sont évalués désormais à la mi-2024 à 25,5 M€ et à 34,7 M€. Devant être livrés pour le premier en septembre 2021 et pour le deuxième en septembre 2022, fin 2023, aucun de n'était encore terminé. La pose de la première pierre du collège 900 places de la

Savane a eu lieu le 18 avril 2023. La livraison est désormais attendue pour la rentrée de septembre 2025.

Sur ces deux projets emblématiques, la chambre constate une envolée des coûts et un allongement important des durées de construction. Plusieurs facteurs expliquent ces décalages :

Tableau n° 12 : évolution du budget « Collège 900 » - en millions d'euros

	Montant	Révision	Facteur d'évolution du coût
<i>Programme initial (Janvier 2021)</i>	20,82		Budget consolidé
<i>1^{ère} modification (Novembre 2021)</i>	23,06	+ 2,25	Modification du programme : intégration d'un gymnase
<i>2^{ème} modification (Décembre 2021)</i>	26,49	+ 3,43	Intégration de dispositions environnementales complémentaires
<i>3^{ème} modification (Octobre 2023)</i>	32,65	+ 6,16	Evolution forte des prix lors de l'appel d'offre (gros œuvre et terrassements) dans un contexte peu concurrentiel, de tensions sur les prix (fournitures, énergie, acheminement) et de rareté de la main-d'œuvre qualifiée disponible sur Saint-Martin
<i>4^{ème} modification (Décembre 2023)</i>	36,53	+ 3,88	Modification du programme : rehaussement du collège de 1 mètre en raison de nouvelles mesures du niveau de la nappe phréatique et des problèmes de raccordement des réseaux pluviaux
Total	36,53	+ 15,63	

Source : CTC de Saint-Martin

Une grande partie de ces surcoûts n'aura pas de conséquence sur les finances de la collectivité dans la mesure où des financements complémentaires ont été obtenus par la direction de projet, et notamment une enveloppe de 7 M€ gérée par la DEAL.

Cependant la conduite de ces projets est révélatrice d'une incapacité de la collectivité à conduire des projets d'envergure la déléguant à l'État. La modification des programmes lui fait supporter *de facto* des surcoûts importants (intégration du gymnase non prévu à l'origine, réhaussement de la structure).

La construction de l'équipement n'est pas connectée avec l'aménagement global de la zone. Alors que l'opération de construction peut être livrée en septembre 2025, des interrogations subsistent sur l'accessibilité du site et la gestion des eaux pluviales. Ces dernières opérations nécessitent l'acquisition de parcelles par la collectivité, soit par négociation, soit par droit de préemption urbain (DPU), ce qui est de nature à entraîner des délais importants. Bien

que le projet fasse l'objet d'une supervision par les services de l'État (Education nationale), il revient à la collectivité d'assumer la maîtrise d'ouvrage globale du projet.

3.1.4 La chaîne de l'achat public s'améliore très progressivement

3.1.4.1 La définition des besoins doit être plus rigoureuse

La collectivité n'estime pas de façon fiable la valeur totale des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes au titre d'une année civile. Il lui est donc difficile de déterminer les procédures de marché à mettre en œuvre pour se mettre en conformité avec les seuils de la commande publique.

Des lacunes existent dans l'évaluation chiffrée des besoins par les services prescripteurs et dans la définition des clauses techniques particulières. L'exécution du marché de menus travaux donne un bon exemple de cette insuffisance. Conclu pour quatre années, le montant de l'enveloppe prévisionnelle du marché a été épuisé en une année. Deux avenants successifs modifiant le montant du contrat ont dû être conclus.

Pour nombre de prestations, la collectivité a recours à une assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) pour traduire avec précision les exigences et spécifications techniques propres aux marchés de travaux notamment. Cette méthode s'avère souvent nécessaire mais elle est susceptible d'alourdir aussi la procédure de l'achat public. Elle doit être réservée aux domaines nécessitant une technicité particulière.

La collectivité a mis en place une fiche d'expression de besoin à remplir par les services prescripteurs pour le choix de la procédure du marché idoine. Cette fiche peut faire l'objet de plusieurs allers-retours entre les services. Cette centralisation récente qui peut alourdir le processus de la dépense, paraît néanmoins indispensable à la diffusion d'une culture commune en matière d'achat public.

La collectivité envisage la mise en place d'un observatoire de la performance de la commande publique et d'un schéma de promotion des achats publics socialement responsables (SPASER), document réglementaire, ou encore le recrutement d'agents maîtrisant le métier d'« *acheteurs* ».

3.1.4.2 La formalisation des demandes d'achat et les délais de certification du service fait doivent être améliorés

La validation et la certification du service fait suit un process assez rigide, en contradiction avec l'esprit de responsabilisation des managers porté par la réforme des gestionnaires publics (RGP). À titre d'illustration, au sein de la DGA « *Cadre de vie* », le service fait d'une prestation est d'abord validé par un directeur de services, puis visé par un directeur de département et enfin certifié par la DGA. La responsabilité est déléguée aux DGA qui, dans l'attente d'être équipés de matériels informatiques compatibles avec leur clé de signature numérique, certifient de façon manuscrite. Ce fonctionnement est de nature à entraîner un rallongement des délais de paiement des fournisseurs, d'autant que de trop nombreuses commandes sont présentées sans les justifications suffisantes, comme des contrats ou des marchés, ou tout simplement des bons de commande.

Le nouvel organigramme de la collectivité prévoit l'organisation d'un réseau de référents des services supports (finances, ressources humaines, commande publique) au sein des DGA. Ils ont pour fonction de centraliser au niveau des services prescripteurs, les demande d'achats, les factures et la certification du service fait. Cela permettra de fluidifier les échanges entre les différents services.

3.1.4.3 Le délai trop long de paiement des prestataires est la résultante des dysfonctionnements observés sur la chaîne de la dépense

Dans la perspective du passage à la nomenclature comptable M57 à compter du 1^{er} janvier 2024, la collectivité s'est dotée le 18 décembre 2023 d'un règlement budgétaire et financier (RBF) qui fixe notamment les règles de gestion interne pour le processus de la dépense (annexe n° 5).

Les agents de la direction des affaires financières (DAF) sont répartis comme suit : 9 personnes au mandatement des factures réparties par nature de dépenses, dont 5 aux fournitures et services, 2 aux travaux et 2 aux prestations sociales. La cellule « *mandatement* » compte 8 gestionnaires répartis par domaines : 2 pour le social, 2 pour l'investissement et 4 pour le fonctionnement.

La difficulté majeure à laquelle cette équipe est confrontée réside dans les conditions de réalisation de la liquidation par les services gestionnaires (SG). En l'absence de pièces justificatives, la pratique, courante, consiste à produire un certificat administratif à l'appui d'une facture. Cette facilité ne doit pas exonérer les secrétaires généraux du respect des principes de la commande publique.

Avec un délai de paiement à 86 jours en moyenne et un stock de factures à régulariser sur plusieurs années, la collectivité a encore un long chemin à parcourir pour renforcer la qualité de sa signature auprès des fournisseurs. Le délai global de paiement a cependant été légèrement amélioré. La direction administrative et financière a pu mandater l'ensemble des factures de l'exercice 2023 et une partie du stock des mandats à faire de 2022 tout en régularisant au fil de l'eau des dépenses antérieures qui remontent pour les plus anciennes à l'exercice 2019. Une amélioration durable résulte des progrès faits aux différents stades de l'achat public : définition des besoins, formalisation correcte de la demande d'achat, efficacité de la certification du service fait. La mise en paiement n'est que la résultante de ces différentes étapes.

3.1.4.4 Des conditions de travail non satisfaisantes et une trop grande dépendance vis-à-vis du prestataire informatique de la collectivité

Les services de la direction des affaires financières sont situés dans des locaux différents. La cellule « *mandatement* » est hébergée dans un bâtiment propriété de la société informatique qui est un prestataire de la collectivité. Au début du contrôle de la chambre, le directeur des affaires financières avait pour tout poste de travail une table de classe au sein du pool de gestionnaires de mandatement. Depuis seulement janvier 2024 il bénéficie d'un bureau au siège de la collectivité, à plusieurs kilomètres des services financiers, hébergés par la société précitée.

3.2 Une augmentation massive des effectifs et des avantages irréguliers : une explosion des dépenses de personnel

3.2.1 Une politique de recrutement sans lien avec les besoins et la situation financière de la collectivité

3.2.1.1 À partir de 2021, une augmentation des effectifs de 188 agents en trois ans : une décision qui obère de façon durable et structurelle la gestion de la collectivité

Le montant des dépenses de personnel de l'exercice 2023 s'élève à 60,8 M€, soit une augmentation de + 17,5 M€ par rapport à l'année 2021. En 2024, d'après les prévisions de la collectivité, elles seraient supérieures de 30 M€, soit 70 M€. Cette explosion des dépenses de personnel rompt avec la situation observée jusqu'en 2021. Ce choix place durablement la collectivité dans une situation critique sur le plan financier.

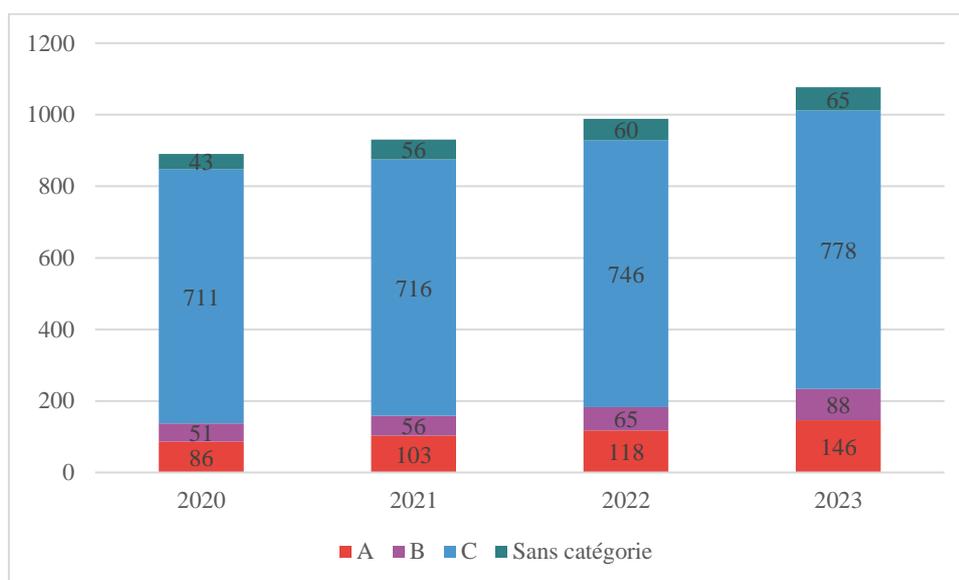
Tableau n° 13 : évolution des charges de personnel – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (estimations)
<i>Montant</i>	42 034 940	42 333 516	43 071 658	52 779 930	60 822 873	70 000 000
<i>Evolution annuelle</i>		0,7%	1,7%	22,5%	15,2%	15,1%

Source : Comptes de gestion

Dans le contexte post-Irma, la collectivité était incitée par l'État à réduire ou à contenir sa masse salariale pour dégager des marges de manœuvre en section de fonctionnement et ainsi améliorer sa capacité d'autofinancement. Malgré des leviers limités compte tenu de la structure de ses emplois (âge moyen de 46-54 ans, 90,5 % d'agents fonctionnaires, peu de perspectives de départs en retraite) et d'enjeux de ressources humaines importants (question des régimes indemnitaires, mise en place du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP), sécurisation de la paye, suivi des recrutements), elle est parvenue à maîtriser ses charges de personnel jusqu'en 2021.

Entre 2021 et 2023, l'augmentation continue de l'effectif a concerné l'ensemble des catégories de personnel. Sur la période, le taux d'encadrement est passé de 10 à 14 % de l'effectif total. Cette évolution tend à corriger un déficit d'expertise constaté de longue date par la collectivité dans l'exercice de ses nombreuses compétences.

Tableau n° 14 : évolution de l'effectif par catégorie et par année

Source : Collectivité de Saint-Martin

Depuis 2021 la collectivité a ainsi procédé à 350 recrutements tous statuts d'emplois confondus. Avec un nombre de départs en augmentation les dernières années, le solde net des entrées/sorties est de 188 agents en plus. L'effectif fin 2023 est de 1 077 agents.

Tableau n° 15 : recrutements et départs des agents

	2021/2020	2022/2021	2023/2022	Total
Entrées	+75	+117	+158	+350
Sorties	-36	-58	-68	-162
Solde	39	59	90	188

Source : Collectivité de Saint-Martin

3.2.1.2 Une partie des recrutements correspondent à un besoin d'expertise et d'exercice des compétences de la collectivité

La nécessité pour la collectivité de se doter des capacités d'expertise technique et managériale adaptées à la conduite de ses politiques publiques n'est pas récente. En 2019 déjà, l'assistance de l'AFD en matière de ressources humaines (RH) signalait comme obstacles à la mobilité interne et/ou externe des agents une problématique d'illettrisme et le manque de capacités de gestion internes. Plus récemment, dans le document d'orientations budgétaires 2023, on peut lire que « *les effectifs pourtant importants se caractérisent par des qualifications insuffisantes et un manque de personnel d'encadrement, ce qui nécessite un recours quasi systématique à des entreprises extérieures* ».

En 2022, la collectivité a recruté 26 agents contractuels en contrats à durée déterminée (CDD) pour une durée de trois ans sur des emplois permanents, dont 9 sur des emplois de la

catégorie A et 7 de la catégorie B. En 2023, 14 agents ont été recrutés, 12 sur des emplois permanents (dont 9 en catégorie A et 3 en B). Dans le cadre de la restructuration de son organisation³⁷, des postes de cadres de direction ont été pourvus tels que la directrice générale adjointe (DGA) cadre de vie, les directeurs de l'autonomie, de la commande publique et de la police territoriale ainsi que des chargés de mission auprès de la Direction générale. Une délibération du 12 décembre 2023 est venue régulariser *a posteriori* les nominations sur emplois fonctionnels³⁸ par détachement et par voie de recrutement direct. Certains agents occupent leurs postes depuis 2021. On constate également parmi les recrutements d'emplois de catégorie B en 2023 plusieurs gestionnaires dans les fonctions supports (finances, RH).

Ces mouvements de personnel permettent de renforcer les capacités d'expertise tant sur des fonctions stratégiques que pour l'exercice des compétences dont la collectivité dispose juridiquement mais qu'elle n'a jamais exercé réellement comme celle du logement, habitat, énergie par exemple.

3.2.1.3 Une « école territoriale de management public » dont le coût n'est pas en relation avec les capacités financières de la collectivité

Le conseil territorial a voté en 2023 la création d'une école territoriale de management public (EMP) à Saint-Martin³⁹ pour répondre au besoin identifié de professionnalisation dans l'encadrement des services territoriaux. Son programme est organisé autour de la transformation des comportements managériaux par l'acquisition de connaissances, la mise en pratique et la prise de conscience des acquis. Ce cursus de huit mois de formation comprenant 7 modules de formation et 5 unités métier pour un total de 21 à 35 journées s'adresse principalement au management stratégique (directeur, DGA ou chargés de mission) et au management opérationnel (chefs de service, chefs d'équipes et assimilés). Ainsi, l'ensemble de l'encadrement doit avoir suivi ce cursus d'ici à 2027. La première promotion a débuté en février 2024.

D'après les documents de la collectivité, en étant le creuset d'une culture managériale commune, cette formation certifiante - et constituant une « *étape systématique dans l'accès aux postes à responsabilité de la collectivité* » - vise à créer les conditions d'une gestion qui ne soit plus guidée par l'urgence mais par la mise en œuvre des dossiers prioritaires dans le cadre de la vision stratégique définie par la gouvernance.

Les modalités du cursus (durée de 6 mois, soit 35 jours, production d'un mémoire, notamment) contiennent des exigences de disponibilité des agents qui peuvent apparaître contradictoires avec le souci affiché de sortir du régime de l'urgence permanente. En outre, le programme de l'EMP se révèle redondant avec les formations proposées par ailleurs par le CNFPT. Le contenu de ses modules ne correspond pas au besoin de spécialisation de certaines fonctions stratégiques pour le renforcement des capacités d'expertise de la collectivité et gagnerait à être plus professionnalisé.

³⁷ Cf. nouvel organigramme de la collectivité

³⁸ Les emplois fonctionnels sont des emplois de direction, administratifs ou techniques : ceux de directeur général des services (DGS), de directeur général adjoint (DGA), notamment. Ils peuvent être occupés par des fonctionnaires par voie de détachement ou par des contractuels en recrutement direct. L'occupation de ces emplois est temporaire.

³⁹ Délibération du 18 décembre 2023.

Chiffré à 0,2 M€ par an, le coût de fonctionnement annuel de l'EMP devrait s'accroître sensiblement compte tenu des ambitions qu'il porte. En effet, le rapport joint à la délibération portant création de l'EMP indique une volonté d'aboutir à un organisme de formation, certifié « Qualiopi », ayant vocation à se doter de locaux dédiés. En outre, ledit rapport annonce la présentation prochaine d'un projet de délibération sur la structure juridique de l'école : service interne, établissement public administratif ou établissement public industriel et commercial. Le choix du statut juridique n'est pas sans conséquence financière.

La chambre s'interroge sur la faisabilité d'un tel projet au regard de la situation financière particulièrement dégradée de la collectivité alors que des formations équivalentes sont dispensées par le CNFPT.

3.2.2 Des recrutements irréguliers, susceptibles de déboucher sur des conflits d'intérêt

3.2.2.1 Le recrutement massif et irrégulier de contractuels sur des emplois non permanents

Le conseil territorial a approuvé en 2023 une délibération portant création des emplois non permanents pour faire face à un besoin lié à un accroissement temporaire d'activité. La particularité de cette délibération réside en ce qu'elle prévoit de créer rétroactivement 134 emplois non permanents pour régulariser la situation d'agents qui occupaient des emplois permanents. Ainsi, cette délibération acte l'irrégularité de leur recrutement puisque le président de la collectivité n'était donc pas habilité à le faire.

Tableau n° 16 : création d'emplois non permanents 2023

<i>Création de postes non permanents</i>	Régularisations	Nouveaux contrats	Total
<i>Accroissement temporaire d'activité (L.332-23 1° du CGFP)</i>	100	32	132
<i>Accroissement saisonnier d'activité (L. 332-23 2° du CGFP)</i>	34	2	36
<i>Total</i>	134	34	168

Source : Collectivité de Saint-Martin

Ces recrutements s'inscrivent dans un cadre réglementaire précis prévoyant notamment des motifs de recrutement et des durées d'engagement spécifiques. Elles sont limitées et non reconductibles au-delà d'un certain délai : 12 mois consécutifs maximum pour un « *accroissement saisonnier d'activité* » et 18 mois consécutifs maximum pour un « *accroissement temporaire d'activité* ». Entre 2022 et 2023, 74 agents contractuels ont enchaîné des contrats au titre de différents articles du code général de la fonction publique (CGFP) pour des périodes qui ne correspondent pas aux durées réglementaires d'engagement, parfois sans que les délais de latence entre deux contrats n'aient été respectés, et sans que l'on

puisse identifier l'existence d'un besoin saisonnier ou inhabituel par rapport à l'activité normale de l'administration.

Ces contrats de courte durée concernent principalement des agents contractuels de catégorie C, alors que la collectivité dispose déjà d'un nombre important d'agents d'exécution. Cette procédure constitue manifestement un sas d'accès privilégié vers des CDD, correspondant à des besoins permanents définis au titre de l'article L. 332-8-1 ou 2 du CGFP.

En outre, 31 agents, après leurs contrats temporaires ou saisonniers, ont signé des CDD d'un an au titre de l'article L. 332-8-2 du même code pour occuper des besoins permanents à temps complet. Ce dispositif, qui constitue un détournement de procédure, est irrégulier.

Ce procédé consistant à recruter des agents contractuels sur des motifs saisonnier ou temporaire pour couvrir des besoins permanents, constitue un détournement du principe du recrutement de fonctionnaires pour occuper les emplois publics permanents. Il permet également à la collectivité de ne pas soumettre au contrôle de légalité sa décision. Ce dévoiement des textes doit cesser.

3.2.2.2 Des recrutements familiaux exposent la collectivité à des risques juridiques

Le recrutement dans la fonction publique territoriale obéit au principe de l'égal accès aux emplois publics. La loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que les emplois publics territoriaux sont prioritairement pourvus par la voie du concours, limitant le recours au recrutement d'un agent non titulaire à des cas particuliers.

La collectivité a procédé au recrutement par voie contractuelle ou directe (sans concours, pour un agent) d'au moins six agents en lien familiaux direct avec le président et le premier vice-président. Ces recrutements ont eu lieu entre juin 2022 et mars 2023.

La prise d'un intérêt matériel ou moral dans le recrutement par un responsable d'une collectivité ayant des fonctions exécutives est susceptible d'entraîner un délit, sans même qu'il y ait gain ou avantage personnel. Les actes administratifs liés à ces recrutements sont sanctionnés par le juge administratif.

Concernant ces recrutements, la chambre insiste sur la particulière fragilité juridique de ces actes administratifs, suivant en cela les observations du Conseil d'État qui précise que « *le fait pour un élu chargé d'assurer la surveillance ou l'administration de l'exécution du budget de la commune de recruter ou de faire recruter un de ses enfants sur un emploi de la commune est susceptible d'exposer cet élu à l'application des dispositions de l'article 432-12 du code pénal* »⁴⁰. Les actes de recrutement sont ainsi susceptibles d'être illégaux et exposent la collectivité à de possible conflits d'intérêt.

⁴⁰ CE, 10^{ème} et 9^{ème} sous-sections réunies, 27 juillet 2005, 263714, mentionné aux tables du recueil Lebon.

3.2.3 Des avantages irréguliers octroyés à de nombreux agents

3.2.3.1 Des attributions de prime irrégulières

La collectivité a connu depuis sa création en 2007 plusieurs conflits sociaux qui se sont conclus par la signature avec les organisations syndicales de « *protocoles d'accord* » en octobre 2010, en novembre 2016 et plus récemment en mai 2019. Ce dernier « *protocole* » en date avait acté des mesures présentées comme des « *régularisations* » de primes d'indemnité d'administration et de technicité (IAT) et d'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP) portant sur la période comprise entre 2011 et 2018, et dont la charge pour la collectivité devait s'étaler sur les années 2019, 2020 et 2021. Le montant de ces mesures supportée en 2019 et qui a concerné les années 2017 et 2018 a été de 1,68 M€. Le montant est estimé par la collectivité pour poursuivre la mise en place de ces mesures rétroactives concernant le régime indemnitaire pour les années 2011 à 2016, à 4,7 M€. En effet, selon ce protocole, 586 agents seraient concernés. Le coût de ces mesures rétroactives représente en fonction des agents des sommes pouvant aller jusqu'à 26 000 euros.

La collectivité a pris en 2022 une délibération n° CT 06-09-2022 qui reprend les termes des « *protocoles d'accord* » (sans valeur juridique en eux-mêmes) et qui prévoit « *d'appliquer à tous les agents, qui n'ont pas été bénéficiaires du dispositif* » des taux progressif d'IAT et d'IEMP : pour l'IAT de 2 à 4,5 et pour l'IEMP de 1,5 à 2,5, entre 2011 et 2018 et une application du RIFSEEP pour 2019. Or la collectivité avait déjà pris une délibération n° CE 98-4-2011 le 25 janvier 2011 autorisant l'inscription du régime indemnitaire sur son budget 2011 concernant notamment ces primes d'IAT et d'IEMP et indiquant simplement les fourchettes légales des coefficients. Elle renvoyait ensuite à l'autorité territoriale le soin des attributions individuelles. En conclusion, la collectivité ayant déjà délibéré sur cette question, la délibération de 2022 est donc redondante. Il n'y avait pas donc lieu à régulariser la situation puisque déjà prise en compte par une précédente délibération.

En 2022, et alors même que ces primes sont censées disparaître au profit du RIFSEEP mis en place en 2019, la décision de la collectivité d'attribuer des taux de prime pour les années 2011 à 2018 est rétroactive et partant, illégale, conformément à une jurisprudence ancienne et constante⁴¹. En effet, les décisions administratives ne peuvent disposer que pour l'avenir. La seule dérogation prévue est celle qui concerne les mesures nécessaires pour assurer la continuité de la carrière de l'agent intéressé ou procéder à la régularisation de sa situation⁴². En l'espèce, il n'y avait pas de régularisation de situation car il n'y avait pas d'obligation à fixer à un niveau déterminé et progressif le taux de l'IAT et de l'IEMP. En outre, l'attribution de l'IAT est modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions. Il ne pouvait y avoir d'application uniforme du versement des indemnités.

La chambre rappelle qu'à l'occasion de son précédent contrôle des comptes et de la gestion portant sur la période 2007 à 2016, elle avait déjà signalé à la collectivité de nombreuses irrégularités dans l'attribution de primes et indemnités (recommandations 10 et 11), y compris portant sur des décisions rétroactives.⁴³ L'illégalité persiste en 2023 puisqu'elle a voté une décision modificative (DM) n°1 du budget 2023 qui prévoit 6 M€ de mesures visant à

⁴¹ CE, 25 juin 1948, Société du journal « L'Aurore ».

⁴² CAA de PARIS, 2ème chambre, 20/09/2017, 16PA03000, Inédit au recueil Lebon.

⁴³ Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin, Rapport d'observations sur la Caisse Territoriale des Œuvres Scolaires (février 2020).

régulariser les situations administratives de certains agents⁴⁴. Une partie de ces crédits, soit 1,2 M€ porte sur les avantages irréguliers octroyés du régime indemnitaire (IAT et IEMP) en régularisation des années 2011 à 2016.

3.2.3.2 Des reconstitutions de carrière en grande partie irrégulières

S'agissant de la carrière des agents, des anomalies avaient été repérées par l'assistance RH réalisée par l'État. Elles portent sur l'intégration de 249 agents dont les dossiers n'avaient pas été intégrés correctement au début des années 2000.

La collectivité a décidé de reprendre la carrière des 800 agents, soit l'ensemble de leurs avancements d'échelon et/ou de grade et des reclassements pour chaque agent titulaire. Il avait été prévu de « lisser » le travail sur une année (octobre 2019 / décembre 2020). Au mois de mai 2020, le rapport d'étape de l'expert technique concluait : « *du fait d'un manque de compétences détenues dans ce domaine par la majorité des agents de la direction, du fait de l'impossibilité matérielle d'encadrer et de superviser de manière constante, permanente et quotidienne les agents, ce travail de reconstitution n'a quasiment pas avancé*⁴⁵ ». Le rapport préconisait le recrutement temporaire d'un ou deux gestionnaires RH.

L'AFD et la collectivité ont sollicité un accompagnement par des centres de gestion (CDG) de l'hexagone. Le CDG 29 a répondu en proposant une méthodologie consistant à scinder les reconstitutions en deux temps : étude des dossiers pour une mise à niveau des carrières tenant compte des années 2015 et postérieures et pour l'antériorité (122 dossiers) ; renoncement au droit statutaire à la reconstitution de carrière en contrepartie d'une compensation financière. Cette proposition, dont la faisabilité réglementaire se pose, n'a pas été acceptée par les organisations syndicales. Un accord a été trouvé prévoyant pour l'antériorité, une demande individuelle des agents accompagnée des pièces adéquates, à faire avant le 22 février 2022. Le calendrier n'a pas été tenu.

La période de 2015 a été proposée vraisemblablement en raison de la question de la prescription quadriennale. La collectivité a voté le 17 juillet 2019 la levée de la déchéance quadriennale. La préfecture a demandé le retrait de la délibération du 17 juillet 2019, ce que la collectivité a fait par délibération du 22 novembre 2019. La déchéance quadriennale reste donc applicable dans ce dossier.

Le principe de la déchéance quadriennale

La créance sur une personne publique, quelle que soit la nature, s'éteint au bout de quatre ans. Ce principe est d'application stricte : une erreur de l'administration est sans incidence sur la légalité de la décision d'opposer la déchéance quadriennale.

⁴⁴ Ces mesures se répartissent en trois blocs : 2,16 M€ de mesures dites « exogènes » (dégel du point d'indice, application de la loi Taquet en faveur des assistants familiaux, prise en compte des augmentations du SMIC en janvier et mai 2023, revalorisation du minimum de traitement, application de la loi Ségur 2 pour les personnels sociaux et médico-sociaux), 3,73 M€ de mesures dites « endogènes » (régularisation des régimes indemnitaires non versés aux agents sur la période 2011 à 2016, régularisation des carrières et application des avancements de grade, régularisation de l'IFSE pour certains agents et mise en place de ruptures conventionnelles pour 10 agents) et, enfin, 2,5 M€ au titre du recrutement de 37 ETP en catégorie C et de 25 ETP en catégorie A.

⁴⁵ AFD, Mission assistance technique RH : rapport de fin de mission – phase 2, avril 2020, page 6.

Deux causes d'interruption existent : l'intervention d'une demande de paiement adressée par le créancier à l'administration et l'introduction d'un recours juridictionnel.

La levée de la déchéance quadriennale relève du seul exécutif et doit être motivée en droit et en fait. Elle ne peut intervenir qu'en cas d'échange (demande du créancier ou intervention de la personne publique) entre les parties avant expiration du délai de prescription.

La reconstitution des carrières concerne principalement deux choses : l'avancement d'échelon et l'avancement de grade. Le premier ne pose théoriquement pas de problème, cet avancement se fait au rythme prévu par les délibérations (ancienneté maximale, moyenne ou minimale). De même l'avancement d'échelon des agents stagiaires n'ayant pas eu de titularisation dans le délai légal ne pose pas de problème particulier.

En revanche, l'avancement de grade se heurte à l'absence de réalisation d'un tableau d'avancement au choix en 2017, 2018, 2019 et 2020 et à l'absence de campagne d'entretiens professionnels. En principe, pour ces avancements et promotions, l'administration doit se référer à la moyenne des avancements obtenus par les fonctionnaires se trouvant dans la même situation de grade, de classe, d'échelon et d'ancienneté⁴⁶. L'avancement ne peut donc se faire qu'à titre individuel et qu'à la condition que les règles de promotion aient été définies antérieurement.

Lors de la commission administrative paritaire (CAP) du 27 janvier 2021, les principes suivants ont été retenus :

1) attribution pour les agents n'ayant pas bénéficié d'entretien professionnel de l'évaluation « *Bon agent* »,

2) promotion des agents remplissant les conditions statutaires d'avancement de grade et ce en référence au statut particulier propre à chaque cadre d'emploi au titre des années 2017, 2018, 2019, 2020, alors même qu'aucun ratio promouvables/promus n'a été défini entre 2017 et 2020 ou antérieurement. Cette méthode conduit à reconstituer des carrières pour 100 % des agents remplissant les conditions d'une possible promotion.

Ces principes contreviennent directement aux règles rappelées ci-dessus et posées par la réglementation et par la jurisprudence administrative, dont le principe de non rétroactivité des actes administratifs appliqué à l'évaluation des agents ou à la délibération fixant le ratio promus/promouvables. Les décisions prises en matière de reconstitution de carrière manquent donc de base légale.

Au début 2024, près de 500 dossiers ont été reconstitués par la DRH.

Les avancements ont donc été octroyés sans base légale et non « *régularisés* ». Il n'y a pas eu d'avancement de grade en 2021 et 2022, compte tenu d'une part de l'effort financier dû aux avancements octroyés et d'autre part, de l'absence jusqu'en 2022 de ligne directrice de gestion et d'entretien d'évaluation. Toute dérogation nouvelle dans ce domaine serait illégale.

⁴⁶ CE, 9/11/1954, Sansonetti, Rec. p.582 ; CE, 9/11/1958, Moizant, Rec. p.12 ; CAA, Versailles, 10/07/2008, Rickling c/ Ministère de l'Education nationale, n° 06VE02377.

3.2.4 La gouvernance de la fonction RH est en progression mais se heurte encore à de nombreux obstacles

3.2.4.1 De nombreux chantiers réalisés depuis 2019

Le directeur général des services (DGS), dès sa prise de poste en août 2019, a décidé de se faire accompagner par une expertise extérieure sur les volets « *organisationnels et stratégiques* » (réorganisation administrative et réalisation de projets de direction pour chaque direction, création d'outils de pilotage pour les pôles et les directions, élaboration du budget 2020 dont celui de la RH). Ces assistances techniques ont été amenées à travailler avec un service RH peu autonome et dont le pilotage ne s'est amélioré qu'à partir de la nomination d'une nouvelle directrice au 1^{er} janvier 2020.

La remise en conformité statutaire constituait une des priorités de la mission d'assistance sur le chantier RH. Compte tenu de la technicité requise pour reconstituer les carrières de 800 agents, de la priorité donnée à l'instauration du RIFSEEP et des nombreux enjeux quotidiens de la RH, ce chantier n'a pu aboutir qu'en 2023. Des outils de suivi, de gestion et de pilotage RH ont été mis en place une première fois en 2019-2020, puis une deuxième fois en 2023 après la crise du Covid-19 et des tensions sociales.

En juillet 2023, le conseil territorial a approuvé les lignes directrices de gestion (LDG) « *promotion et valorisation des parcours professionnels* », conformément aux dispositions contenues dans le CGFP aux articles L. 413-1 à L. 413-7. Ainsi, la collectivité se fixe des orientations et des critères généraux pour les promotions au choix dans les grades et les cadres d'emplois. L'application de ces LDG contribue à la bonne gestion des carrières de plus de 900 agents. La première campagne d'entretiens d'évaluation - instrument essentiel d'appréciation de la valeur professionnelle des agents - depuis au moins 2017 est en cours et donne un signal positif pour la suite.

En outre, la collectivité a adopté par deux délibérations le tableau des emplois permanents et non permanents. L'existence de ce tableau est de nature à contribuer à la maîtrise des charges de personnel. Il confère une assise légale à la publication des postes. Cette montée en qualité toute récente s'accompagne de la mise en œuvre d'un process de recrutement normalisé.

Un nouvel organigramme a été élaboré pour répondre aux défis identifiés par la nouvelle gouvernance. Il en résulte un tableau des emplois, approuvé par le conseil territorial en juin 2023, qui apporte une cohérence globale et une lisibilité des emplois à l'échéance 2026. Enfin, le processus de recrutement a été entièrement revu et placé sous le pilotage de la DGA RH afin de veiller à la pertinence et à la qualité des recrutements au regard de la stratégie RH. Les postes à pouvoir seront ouverts en priorité à la mobilité interne, puis, en l'absence de candidature adapté au profil de poste, à la mobilité externe, après avis de la commission de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dont la création est prévue pour la rentrée 2024.

Toutefois, les postes en interne ne font pas l'objet d'une publicité ce qui contrevient au principe d'égal accès à l'emploi public. La chambre rappelle qu'à l'occasion de son précédent rapport une recommandation portait déjà sur l'obligation de publicité des emplois vacants.

3.2.4.2 Une meilleure gestion des absences mais un temps de travail non mesuré

Comme l'avait déjà relevé la chambre lors de son précédent contrôle, la collectivité de Saint-Martin ne respecte pas la durée légale de travail de 1 607 heures. L'article 47 de la loi du 6 août 2019 a mis fin aux régimes dérogatoires à la durée légale. À compter du renouvellement du conseil territorial, la collectivité avait un an pour adopter un nouveau cycle de travail. Cependant, l'existence de jours spécifiques dits « *chômés* » ne respecte pas les dispositions de la loi précitée. Ce chantier, qu'il convient de mener à son terme, n'a pas été encore ouvert par la nouvelle gouvernance.

Durant la phase 2 de la mission d'assistance technique RH (octobre 2019 – avril 2020), un règlement intérieur portant notamment sur le temps de travail a été élaboré en concertation avec l'encadrement supérieur. Cependant, la chambre n'a pas pu prendre connaissance du niveau de validation dont il a pu faire l'objet et de ses modalités d'application au sein de l'administration territoriale.

L'installation d'un système de gestion automatisée du temps de travail, annoncée prochainement en 2020 par l'assistance technique RH⁴⁷ n'a pas eu lieu. Pourtant, cet outil aurait facilité l'application des règles de gestion du temps de travail, des congés et des absences ainsi que le contrôle de l'effectivité des heures rémunérées au titre des indemnités horaires pour travaux supplémentaires et de leur régularité qui est conditionnée par son existence (130 milliers d'euros de dépenses en 2015 lors du précédent rapport de la chambre). Cette recommandation, toujours d'actualité, ne fait pas partie des projets de la collectivité. La chambre rappelle donc à la collectivité qu'elle doit s'en munir dans les meilleurs délais.

Néanmoins, des progrès ont été observés dans le suivi des absences et la prévention des absences injustifiées. Le soutien politique affirmé sur cette question permet à la DRH et plus largement aux managers de tenir un discours de fermeté qui se traduit notamment par des retenues sur salaires (6 agents concernés en février 2024). En 2023, la collectivité comptait une vingtaine d'agents en situation d'abandon de postes non traités. Après analyse de chacune de ces situations particulières, certains d'entre eux ont repris leurs fonctions, d'autres ont été placés en retraite d'office ou en disponibilité, et d'autres encore ont effectué une mutation à la Caisse territoriale des oeuvres scolaires (CTOS). Enfin, cinq agents ont fait l'objet d'une procédure de radiation.

Recommandation n° 9. (*Régularité*) Mettre en place la durée légale du temps de travail conformément à l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, en installant un système automatisé de la mesure de la présence des agents.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La collectivité de Saint-Martin est confrontée aux défis de la reconstruction et du besoin en équipements structurants. Or, sur les 230 M€ de dépenses d'investissement post-Irma initialement prévus, seuls 52,7 M€ ont effectivement été réalisés entre 2019-2023, malgré la disponibilité d'importants financements. Dans le rapport d'orientations budgétaires pour

⁴⁷ Note de l'AFD du 31 juillet 2019

l'exercice 2023, la collectivité prévoit d'engager à l'horizon 2026 au total 375 M€ pour ses opérations supérieures à 1 M€. Pour la chambre, ces prévisions ne sont pas réalistes. Compte tenu de ses capacités internes, la collectivité serait seulement en mesure de réaliser par an 20 M€

En effet, elle n'assume pas pleinement son rôle de maître d'ouvrage, dans la mesure où elle ne dispose pas encore de toute l'expertise, ne programme pas précisément ses ouvrages et ne suit pas correctement la mise en œuvre de ses trop nombreux projets comme le démontrent les dysfonctionnements relevés par la chambre : dépassement des enveloppes financières, insuffisante maîtrise de la définition et du calendrier des opérations, et absence de suivi des différentes phases (maîtrise foncière, définition des besoins, procédures d'attribution, suivi des opérations et des financements, paiement des fournisseurs).

Une programmation plus objective, dont le calendrier de réalisation serait raisonnable, offrirait une meilleure lisibilité de la stratégie de la collectivité, autoriserait la maîtrise des coûts et permettrait aux acteurs économiques d'anticiper les besoins.

La gestion des ressources humaines appelle des observations très critiques.

De 2021 à 2023, les effectifs nets ont augmenté de façon spectaculaire de 188 agents. Ce choix s'est accompagné d'une explosion des dépenses de 17,5 M€. Ces recrutements ne reposent pas sur des besoins toujours identifiés et placent durablement la collectivité dans une situation critique sur le plan financier.

Les conditions dans lesquels cette politique a été menée souffrent de nombreuses irrégularités : avantages indus octroyés aux agents, situations susceptibles d'entraîner des conflits d'intérêt, absence de respect de la durée annuelle légale du temps de travail. Depuis 2020, des progrès dans certains aspects de la gestion des ressources humaines sont relevés.

En 2023, la décision de la collectivité de créer une école territoriale de management public (EMP) à Saint-Martin interroge au regard de sa situation financière très dégradée.

En l'état, les comptes ne sont pas fiables. En l'absence d'inventaire physique et comptable, ils ne traduisent pas la situation patrimoniale exacte de la collectivité. Cette dernière doit respecter le principe de prudence et inscrire les provisions nécessaires. Elle doit également s'assurer du renouvellement de ses actifs en inscrivant les montants d'amortissement obligatoires. Les résultats de la gestion sont insincères, dans la mesure où les rattachements de charges et de produits ne sont pas correctement constatés.

ANNEXES

Annexe n° 1. Administration de l'impôt	67
Annexe n° 2. Évolution des dettes – en €.....	68
Annexe n° 3. Rattachement des factures non parvenues (compte 408) – en €	69
Annexe n° 4. Traitement des factures	70
Annexe n° 5. Caractérisation des sites à enjeux.....	71
Annexe n° 6. Suivi des tonnages de sargasses	72
Annexe n° 7. Suivi des tonnages collectés	73
Annexe n° 8. Glossaire.....	74

Annexe n° 1. Administration de l'impôt

<i>Administration de l'impôt</i>			
<i>Production de la norme</i>	Assiette et liquidation	Recouvrement	Contrôle fiscal et contentieux
<i>Moyens collectivité</i>	Moyens de l'État		
<i>Article de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007</i> <i>Art. LO 6314-3 du CGCT</i>	Art. LO 6314-4 du CGCT Convention de gestion du 21 mars 2008	LO 6314-4 du CGCT Convention de gestion du 21 mars 2008	Poste local de la DGFIP Juge de l'impôt selon la nature de l'impôt

Source : CTC de Saint-Martin

Annexe n° 2. Évolution des dettes – en €

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
En cours de dettes du BP au 1er janvier	48 152 766	45 291 458	38 265 625	33 695 077	29 401 468	34 525 874
- Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	2 861 309	7 363 725	4 581 601	4 297 460	3 576 572	5 285 809
+ Nouveaux emprunts	0	337 892	0	0	8 700 000	0
= Encours de dettes du BP au 31 décembre	45 291 458	38 265 625	33 695 077	29 401 468	34 525 874	29 241 072

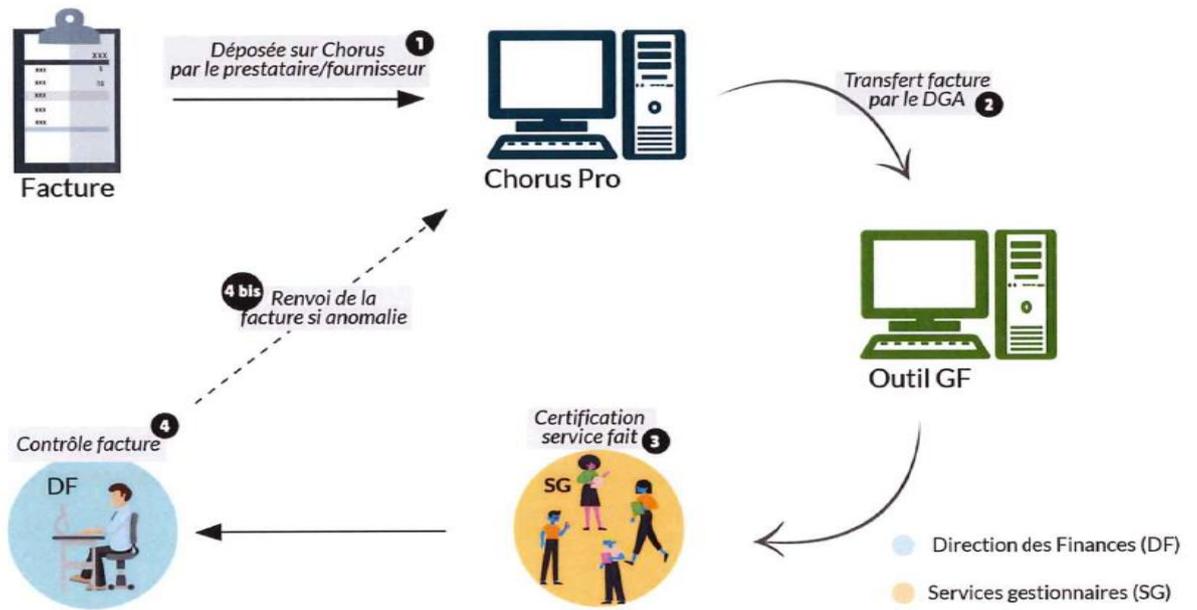
Source : CTC de Saint-Martin, ANAFI d'après les comptes de gestion

Annexe n° 3. Rattachement des factures non parvenues (compte 408) – en €

	2019		2020		2021		2022	
	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit	Débit	Crédit
Balance d'entrée		6 868 126		8 939 689		11 838 544		7 135 324
Opérations	6 868 126	8 939 689	8 939 689	11 838 544	11 838 544	7 135 324	18 168 167	13 214 172
Balance de sortie		8 939 689		11 838 544		7 135 324		2 181 329

Source : CTC de Saint-Martin, d'après les comptes de gestion

Annexe n° 4. Traitement des factures



Source : Règlement budgétaire et financier de la Collectivité de Saint-Martin

Annexe n° 5. Caractérisation des sites à enjeux

<i>Sites Caractéristiques</i>	Grand Cayes	Baie de Cul de Sac	Mont Vernon/baie orientale	Baie de l'embouchure	Etang aux poissons	Baie Lucas
<i>Proximité directe avec les habitations</i>	Non	Oui	Oui	Non	Oui	Oui
<i>Fréquentation importante</i>	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non
<i>Impact économique</i>	Non	Oui	Oui	Non	Non	Non
<i>Impact sur la biodiversité</i>	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non
<i>Contraintes d'accès</i>	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Non

Source : CTC de Saint-Martin

Annexe n° 6. Suivi des tonnages de sargasses

Rappel des tonnages	2019	2020	2021	2022	2023	Total
Tonnes pesées à l'Ecosite	1 875	998	7 588	5 150	12 877	28 488

Source : Collectivité de Saint-Martin

Annexe n° 7. Suivi des tonnages collectés

	Janv.	Févr	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc	Total
2015									484,34	136,24	191,02	126,28	937,88
2016	79,98	62,50	65,68	110,48	65,90	51,76	86,54	85,94	44,08	26,18	20,98	27,86	727,88
2017	14,84	18,32	25,44	32,60	186,28	76,00							353,48
2018				420,20	2 678,02	1 928,98	2 231,78			0,50			7 259,48
2019					95,20	474,28	1 217,89	87,16					1 874,53
2020		1,12	6,16	1,60			5,76	742,82	233,88		5,56	1,42	998,32
2021	8,78				1 497,12	1 117,30	3 338,50	1 625,95					7 587,65
2022	-	-	-	-	617	1 168	1 508	1 064	453	137	74	129	5 150,00
2023	152	693	970	497	606	2 804	3 401	3 323	431				12 877,00

Source : Collectivité de Saint-Martin

Annexe n° 8. Glossaire

- AFD : Agence Française de Développement
- AMO : Assistance à Maîtrise d’Ouvrage
- AOT : Autorisation d’Occupation Temporaire
- AP/CP : Autorisations de Programme/Crédits de Paiement
- BP : Budget Primitif
- CAP : Commission Administrative Paritaire
- CCT : Contrat de Convergence et de Transformation
- CDD : Contrat à Durée Déterminée
- CESC : Conseil Economique, Social et Culturel
- CGCT : Code Général des Collectivités Territoriales
- CSR : Combustibles Solides de Récupération
- CTA : Certificat de Transporteur Aérien
- CTC : Chambre Territoriale des Comptes
- CTOS : Caisse Territoriale des Œuvres Scolaires
- DAF : Direction des Affaires Financières
- DGA : Direction Générale Adjointe
- DGAC : Direction Générale de l’Aviation Civile
- DGD : Dotation Générale de Décentralisation
- DGF : Dotation Globale de Fonctionnement
- DGFIP : Direction Générale des Finances Publiques
- DRFIP : Direction Régionale des Finances Publiques
- EEASM : Etablissement des Eaux et de l’Assainissement de Saint-Martin
- FEADER : fonds européen agricole pour le développement rural
- FEDER : fonds européen de développement régional
- H2S : Hydrogène Sulfuré
- IAT : Indemnité d’Administration et de Technicité
- IEMP : Indemnité d’Exercice de Missions et de Préfecture
- NH3 : formule de l’Ammoniac
- PPI : Plan Pluriannuel d’Investissement
- RBF : Rapport Budgétaire et Financier
- REACT-EU : Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of European Union
- RIFSEEP : régime indemnitaire tenant compte des sujétions, de l’expertise et de l’engagement professionnel
- RGP : Réforme des Gestionnaires Publics
- ROB : rapport d’orientation budgétaire

- RUP : Région Ultrapériphérique
- SEM : Société d'Economie Mixte
- SG : Services Gestionnaires
- SPASER : Schéma de Promotion des Achats Publics Socialement Responsables
- SPIC : Services Publics Industriels et Commerciaux
- TGCA : Taxe générale sur le chiffre d'affaires



Chambre territoriale des comptes de Saint-Martin
Parc d'activité de La Providence – Kann'Opé – Bât. D – CS 18111
97 181 LES ABYMES CEDEX

antillesguyane@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crtc-antilles-guyane