



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE SAINTE-ANNE**

Ordonnateurs :

- M. Jean-Michel GEMIEUX, à compter du 30 mars 2014,
- M. Garcin MALSA, pour la partie précédente de la période sous revue.

Rappel de procédure

La chambre a inscrit à son programme 2015 l'examen de la gestion de la commune de Sainte-Anne à partir de l'année 2009. Par lettres en date du 9 février 2015, le président de la chambre en a informé Monsieur Jean-Michel GEMIEUX, ordonnateur en fonction et Monsieur Garcin MALSA, précédent ordonnateur. L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu avec l'ordonnateur en fonction et l'ordonnateur précédent, le 20 avril 2016.

Après avoir entendu les rapporteurs la chambre a arrêté, le 11 mai 2016, le rapport d'observations provisoires. Celui-ci a été notifié à l'ordonnateur en fonction le 13 juin 2016 qui en a accusé réception le 16 juin 2016 et à l'ordonnateur précédent qui en a accusé réception le 16 juin 2016. Des extraits du rapport ont également été notifiés au tiers mise en cause.

Les réponses reçues sont les suivantes :

- la réponse d'AIRSTREAM PARADISE le 6 juillet 2016, enregistrée au greffe le 15 juillet 2016 ; ce courrier a été complété par l'audition d'AIRSTREAM par la chambre régionale des comptes le 5 août 2016,
- la réponse du directeur des services techniques par lettre du 1^{er} août 2016, enregistrée au greffe le 9 août 2016,
- un courrier daté du 12 août 2016, enregistré au greffe le 20 septembre 2016, ayant pour objet : « observations de Monsieur Garcin MALSA, suite à votre rapport d'observations provisoires sur la gestion de la commune de Sainte-Anne » ; courrier dont l'origine n'était pas établie puisque non signé. En conséquence, ce document n'a pas pu être retenu en délibéré par la chambre le 6 octobre 2016.

Dans sa séance du 6 octobre 2016, la chambre a formulé les observations définitives ci-après développées, concernant la fiabilité des comptes, la situation financière, l'occupation du domaine communal, l'organisation des services et la gestion des ressources humaines, la politique d'achat et la commande publique.

Le rapport a été communiqué par lettres du 18 novembre 2016 à M. Jean-Michel GEMIEUX, ordonnateur en fonction, ainsi qu'au précédent ordonnateur pour la partie le concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

M. Garcin MALSA a répondu par courrier du 23 décembre 2016.

Ce rapport devra être communiqué par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

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

Depuis la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le code des juridictions financières (art. L. 243-7) dispose que :

« I.- Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L. 143-10-1 [rapport public annuel] ».

« II.- Le rapport d'observations définitives que la chambre régionale des comptes adresse au président d'un établissement public de coopération intercommunale est également transmis par la chambre régionale des comptes aux maires des communes membres de cet établissement public, immédiatement après la présentation qui en est faite à l'organe délibérant de ce dernier. Ce rapport est présenté par le maire de chaque commune au plus proche conseil municipal et donne lieu à un débat ».

S O M M A I R E

1	THEMES DU CONTROLE	11
2	PRESENTATION DE LA COMMUNE	11
3	LES SUITES RESERVEES AUX PRECEDENTS CONTROLES DE LA CHAMBRE.....	11
3.1	PEU DE SUITES DONNEES AU PRECEDENT CONTROLE DE GESTION DE LA CHAMBRE.....	11
3.1.1	<i>Les relations avec l'office du tourisme : un contrôle toujours défailant</i>	<i>12</i>
3.1.2	<i>Les relations avec les autres associations : des manquements qui perdurent.....</i>	<i>13</i>
3.2	DES CONTROLES BUDGETAIRES RECENTS.....	14
4	UNE INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE LACUNAIRE ET UN MANQUE DE FIABILITE DES COMPTES	15
4.1	UNE INFORMATION FINANCIERE INCOMPLETE.....	15
4.2	LES COMPTES DE LA COMMUNE MANQUENT DE FIABILITE	16
4.2.1	<i>Les charges rattachées sont anormalement faibles</i>	<i>16</i>
4.2.2	<i>La commune ne provisionne pas les risques</i>	<i>16</i>
4.2.3	<i>D'autres anomalies affectent le bilan.....</i>	<i>17</i>
5	UNE SITUATION FINANCIERE DEGRADEE	18
5.1	OBSERVATIONS LIMINAIRES	18
5.2	DES CHARGES DE PERSONNELS PARTICULIEREMENT ELEVEES	18
5.3	UN EXCEDENT BRUT DE FONCTIONNEMENT ERRATIQUE, FAIBLE OU NEGATIF EN 2012 ET 2014	18
5.4	UN MANQUE CHRONIQUE D'AUTOFINANCEMENT.....	20
5.5	UN BESOIN DE FINANCEMENT CONSTANT QUI DETERIORE LE FONDS DE ROULEMENT	22
5.6	DES DIFFICULTES DE TRESORERIE ET UNE DETTE FOURNISSEUR IMPORTANTE	22
5.7	LA COMMUNE DOIT REDUIRE SES CHARGES POUR RETROUVER DES MARGES DE MANŒUVRE	23
5.7.1	<i>La poursuite de la réduction des charges de gestion est une impérieuse nécessité</i>	<i>23</i>
5.7.2	<i>Pour augmenter les recettes, l'élargissement des bases fiscales est indispensable</i>	<i>23</i>
5.7.3	<i>La taxe de séjour : un potentiel de recettes important à valoriser</i>	<i>24</i>
6	LA MAUVAISE GESTION DU DOMAINE COMMUNAL.....	25
6.1	DES REDEVANCES LARGEMENT SOUS-ESTIMEES	25
6.2	DE NOMBREUX BAUX COMMERCIAUX SONT A REGULARISER	25
6.3	LE PARKING DE LA POINTE MARIN : DE NOMBREUSES IRREGULARITES	25
6.3.1	<i>La gestion en régie directe par la commune.....</i>	<i>25</i>
6.3.2	<i>La gestion sans contrat ni titre par PARCOSUD et sans reversement à la commune</i>	<i>25</i>
6.3.3	<i>Le marché de PARCOSUD.....</i>	<i>26</i>
6.3.4	<i>Des conventions signées dans l'urgence par le précédent maire.....</i>	<i>27</i>
7	L'ORGANISATION DES SERVICES COMMUNAUX EST DEFAILLANTE	28
7.1	L'ABSENCE D'ORGANIGRAMME OPERATIONNEL ET DE PROCEDURES INTERNES.....	28
7.2	UN ENCADREMENT ET DES COMPETENCES INSUFFISANTS	28
7.3	DES IRREGULARITES A CORRIGER SUR LE TEMPS DE TRAVAIL ET LES RECUPERATIONS	29
7.4	DES AVANTAGES EN NATURE ACCORDES SANS BASE LEGALE.....	31
8	UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PEU RIGOUREUSE	32

8.1	DES EFFECTIFS ELEVES GENERANT UN TAUX D'ADMINISTRATION SUPERIEUR A LA MOYENNE	32
8.2	UN EFFECTIF CARACTERISE PAR L'IMPORTANCE DES NON TITULAIRES	33
8.3	UNE MASSE SALARIALE TRES ELEEVE	33
8.4	DES ENTORSES AUX REGLES STATUTAIRES DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE.....	33
8.5	DES ENGAGEMENTS RENOUVELES SANS RESPECTER LES REGLES EN VIGUEUR	33
8.5.1	<i>Des emplois illégalement réservés à des non titulaires</i>	<i>34</i>
8.5.2	<i>Des recrutements sans respect des procédures.....</i>	<i>35</i>
8.5.3	<i>L'absence de bilan social.....</i>	<i>36</i>
9	DE GRAVES IRREGULARITES DANS LA COMMANDE PUBLIQUE SUR LA PERIODE 2000 A 2014	36
9.1	UNE POLITIQUE D'ACHAT INEXISTANTE MALGRE DES ENJEUX FINANCIERS IMPORTANTS	36
9.1.1	<i>Les enjeux financiers de la commande publique.....</i>	<i>36</i>
9.1.2	<i>L'absence de politique et de stratégie d'achat</i>	<i>38</i>
9.2	DES ACHATS PUBLICS EFFECTUES EN MECONNAISSANCE DU CODE DES MARCHES PUBLICS DE 2006	39
9.2.1	<i>La quasi-totalité (plus de 90 %) des achats courants et 11 % des achats de travaux et équipements, effectués sans mise en concurrence</i>	<i>39</i>
9.2.2	<i>Les 88,4 % d'achats de travaux et d'équipement effectués avec une mise en concurrence faussée</i>	<i>42</i>
9.3	DES MARCHES QUI NE RESPECTENT PAS LES PRINCIPES DE LA COMMANDE PUBLIQUE	46
9.3.1	<i>Le choix de l'offre la plus chère sans justification</i>	<i>46</i>
9.3.2	<i>Des conflits d'intérêts dans des marchés aux montants importants</i>	<i>49</i>

SYNTHESE

Le présent rapport porte sur la gestion de la commune de Sainte-Anne à partir de 2009 jusqu'à ce jour.

Deux ordonnateurs ont administré la commune pendant la période examinée : M. Jean-Michel GEMIEUX, élu maire fin mars 2014 et M. Garcin MALSA, maire de la commune durant 25 ans de 1989 à 2014.

Sainte-Anne est une commune située dans le sud de la Martinique. Elle dispose d'un haut potentiel touristique et bénéficie d'un environnement naturel exceptionnel. Toutefois, ces atouts ne permettent pas à la commune de stopper la baisse de sa population qui est passée de 5 277 habitants en 2009 à 4 650 au 1^{er} janvier 2015.

L'instruction a mis en lumière que les recommandations faites lors du précédent examen de gestion (2001-2005) n'ont pas été suivies d'effets.

La chambre observe que des insuffisances au niveau de l'information financière et budgétaire ainsi que de nombreuses anomalies altèrent la fiabilité des comptes et affectent le bilan. En particulier, l'endettement réel de la collectivité est insincère : l'emprunt de 300 000 €, mobilisé en 2012, n'apparaît qu'en 2013 et la ligne de trésorerie (1 M€), qui aurait dû être consolidée en 2012, ne l'a été qu'au budget primitif de 2015. La commune n'a pas provisionné les risques relatifs au contentieux du Marin.

Entre 2009 et 2014, la situation financière de Sainte-Anne s'est dégradée alors que les ressources de la commune sont supérieures à la moyenne de la strate démographique. Le fonds de roulement net global est constamment négatif à partir de 2011 et se détériore très fortement en 2014 (- 1,6 M€). La capacité d'autofinancement ne permet ni la couverture du remboursement du capital de la dette, ni le financement des dépenses d'équipement. La trésorerie est exsangue. Les dettes envers les fournisseurs passent de 0,2 M€ en 2009 à 2,2 M€ en 2013 pour atteindre 1,8 M€ au 31 décembre 2014.

Cette situation résulte d'une gestion peu rigoureuse caractérisée par des charges à caractère général ainsi que des dépenses de personnel très élevées et bien supérieures à la moyenne 2014 des communes de même strate démographique (+ 258 % pour les charges de personnel et + 145 % pour les charges à caractère général). La masse salariale, qui a augmenté de plus de 47 % entre 2009 (3,6 M€) et 2014 (5,3 M€), excède à l'évidence les besoins et les capacités de la commune, ce qui est préoccupant du fait de la rigidité de ces charges. Les charges de personnel des services techniques en particulier sont trop importantes au regard du service rendu à la commune et compte tenu de l'externalisation coûteuse de certaines tâches (entretien des espaces verts) qui sont normalement de leur ressort. La réduction de la masse salariale constitue un enjeu majeur pour la collectivité afin de dégager des marges de manœuvre.

Les subventions de fonctionnement versées aux associations (principalement à l'office du tourisme de Sainte-Anne (OTSA), à l'office municipal de la culture et des loisirs (OMCL) et au centre de recherche développement omnisports et santé (CREDOS) sont particulièrement élevées et ne sont pas toujours encadrées par une convention, ni sanctionnées pour le non-respect de leurs obligations contractuelles, ni soumises à un contrôle satisfaisant de la bonne utilisation des fonds versés.

L'organisation interne est défailante et la gestion du personnel entachée d'irrégularités.

La mauvaise gestion du domaine public par la commune la pénalise financièrement (irrégularités et absence de retour sur investissement du parking de la Pointe-Marin géré par la société PARCOSUD, conventions signées dans l'urgence avec SUD NATURE COMPLICE pour des loyers anormalement faibles). Enfin, l'absence d'élargissement des bases fiscales depuis 2009 limite l'amélioration des ressources liées à la fiscalité directe.

A cela s'ajoutent de nombreuses irrégularités dans la commande publique qui ont fait perdre à la commune plus de 4 M€ entre 2009 et 2014. Sur cette période, 90 % des achats courants et 11 % des achats de travaux et d'équipements ont été effectués sans mise en concurrence. Le reste des achats est réalisé avec une mise en concurrence faussée : absence de définition des besoins voire celle-ci effectuée par une entreprise soumissionnaire, choix discrétionnaire des maîtres d'œuvre, des critères de jugements des offres opaques et subjectifs, procédure de négociation irrégulière. L'ensemble conduit à attribuer des avantages indus à certains soumissionnaires.

L'exécution budgétaire 2015 laisse entrevoir une amélioration de la situation financière de la collectivité. Les charges de fonctionnement ont été significativement réduites : les charges de gestion ont diminué de 700 000 € grâce notamment à la résiliation du marché de prestation de service (société FISER) pour l'entretien des voies publiques (450 000 € par an), les subventions aux associations ont été diminuées (- 53 %) et les charges à caractère général réduites : eau et d'assainissement (- 32 %), carburant (- 27 %), fournitures et voirie (- 42 %). L'augmentation des impôts locaux en 2015, particulièrement de la taxe d'habitation, réalisée à la demande de la chambre régionale des comptes dans le cadre de la procédure de contrôle budgétaire compte tenu d'une situation financière dégradée, a permis à la commune de sortir de l'impasse financière dans laquelle elle se trouvait. En 2015, la capacité d'autofinancement (CAF) brute de la collectivité est positive (847 959 €). Après déduction de la dette en capital (354 571 €), la CAF nette s'élève à 493 388 € alors qu'elle était négative à hauteur de - 608 145 € en 2014. L'endettement envers les fournisseurs a été significativement réduit : il est passé de 1 780 520 € fin 2014 à 202 901 € au 17 mars 2016.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1

Conclure des conventions avec les associations comportant des objectifs qualitatifs et quantitatifs suivis à l'aide d'indicateurs précis.

Recommandation n° 2

Renseigner pour la complète information des élus et des citoyens, les documents budgétaires annexes en application de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en faisant apparaître notamment les engagements extra budgétaires (ligne de trésorerie).

Recommandations n° 3

Améliorer l'information comptable et la sincérité des opérations retracées en mettant en place une comptabilité d'engagement et le rattachement des charges et des produits à l'exercice à partir d'un seuil à définir.

Recommandations n° 4

Provisionner les litiges et contentieux dès l'ouverture de l'instance.

Recommandations n° 5

Recenser, avec le comptable, les créances dont le recouvrement apparaît définitivement compromis et provisionner le montant au compte 496 « *provision pour dépréciation des comptes de débiteurs* », en vue de leur admission en non-valeur.

Recommandations n° 6

Transférer régulièrement les immobilisations aux comptes définitifs.

Recommandation n° 7

Poursuivre la réduction des charges à caractère général, des subventions aux associations et des charges de personnel.

Recommandation n° 8

Optimiser les recettes par l'élargissement des bases fiscales et un suivi rigoureux des recettes relatives à la taxe de séjour.

Recommandation n° 9

Solliciter l'avis de France Domaine pour fixer le loyer ou la redevance d'occupation du domaine.

Recommandation n° 10

Mettre fin à l'occupation irrégulière du domaine public communal et remettre un titre d'occupation légal et régulier à chaque occupant.

Recommandation n° 11

Poursuivre les procédures initiées afin de recouvrer les recettes dues à la commune par PARCOSUD.

Recommandation n° 12

Recueillir l'avis du comité technique sur l'organigramme avant son application.

Recommandation n° 13

Elaborer des procédures prioritairement dans les domaines de la gestion comptable et financière ainsi que des ressources humaines.

Recommandation n° 14

Poursuivre les recrutements de cadres dans les postes clés (financiers, juristes notamment pour les marchés publics, génie civil, bâtiment) pour améliorer la gestion de la commune.

Recommandation n° 15

Adopter une délibération faisant explicitement référence à la durée annuelle légale de travail (1 607 heures) et déterminer un dispositif permettant de suivre l'effectivité du temps de travail pour déterminer avec précision les heures supplémentaires à l'origine des jours de récupération.

Recommandation n° 16

Mettre fin au régime actuel illégal des jours de récupération pour la filière technique et se conformer à la réglementation qui prévoit, uniquement pour cette filière, le versement d'indemnités d'astreintes ou de permanences, à l'exclusion d'un repos compensateur.

Recommandation n° 17

Poursuivre la politique de lutte contre l'absentéisme qui doit être un élément de modulation du régime indemnitaire.

Recommandation n° 18

Renforcer le contrôle sur l'utilisation des véhicules et la consommation de carburant.

Recommandation n° 19

Réaliser une étude comparative entre l'acquisition et la location de véhicules.

Recommandation n° 20

Mettre à jour régulièrement le tableau des emplois communaux.

Recommandation n° 21

Revoir les conditions de recrutement du personnel non titulaire pour tenir compte des modifications apportées par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012¹.

Recommandation n° 22

Respecter les règles et délais relatifs à la publication des postes vacants.

Recommandation n° 23

Etablir le rapport sur l'état de la collectivité (bilan social) à présenter au comité technique tous les deux ans².

Recommandation n° 24

Mettre en place une politique d'achat dès 500 € d'achat unitaire et un service achat encadré par un cadre titulaire de la fonction publique territoriale qualifié en marché public.

Recommandation n° 25

Recenser les familles homogènes de biens et services et massifier les achats par familles.

Recommandation n° 26

Organiser une veille concurrentielle et juridique.

Recommandation n°27

Mettre en place un service achat centralisé et encadré par un cadre titulaire de la fonction publique territoriale qualifié en marché public.

Recommandation n° 28

Comptabiliser les seuils conformément à l'article 27 du code des marchés publics.

Recommandation n° 29

Définir des besoins précis, des critères de jugement des offres et des barèmes de points objectifs.

¹ Loi relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

² Cf. article 1^{er} du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 relatif au rapport pris en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 33 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires.

Recommandation n° 30

Pratiquer la négociation transparente (application de l'article 66 du code des marchés publics).

La chambre invite la commune à indiquer, dans sa réponse au présent rapport, les suites qu'elle entend donner à ces recommandations.

1 THEMES DU CONTROLE

L'examen de la gestion a été principalement conduit selon les axes suivants :

- les suites réservées au précédent contrôle de gestion de la chambre ;
- l'information financière et la fiabilité des comptes ;
- la situation financière ;
- l'occupation du domaine communal ;
- l'organisation des services et la gestion des ressources humaines ;
- la politique d'achat et la commande publique.

2 PRESENTATION DE LA COMMUNE

La commune de Sainte-Anne, située à l'extrême sud de la Martinique, dispose d'un haut potentiel touristique et bénéficie d'un environnement naturel exceptionnel très préservé.

Depuis 2005, elle est membre de la communauté d'agglomération de l'espace sud de la Martinique (CAESM).

Entre 2006 et 2011, la commune a connu une baisse démographique supérieure à la moyenne départementale (- 2,2 % contre - 0,3 %). La population légale en 2007 était de 5 017 habitants. Au 1er janvier 2016 (population légale 2013), le nombre d'habitants s'élève à 4 532.

En 2013, le nombre de foyers fiscaux est estimé à 2 958. Le revenu fiscal par foyer est de 14 581 €, soit une valeur supérieure à la moyenne départementale (13 695 €). Le taux de foyers non imposables est de 73 % contre 75,4 % pour la moyenne départementale et 44,6 % pour la moyenne nationale³.

3 LES SUITES RESERVEES AUX PRECEDENTS CONTROLES DE LA CHAMBRE

3.1 Peu de suites données au précédent contrôle de gestion de la chambre

La commune a fait l'objet d'un précédent examen de gestion des exercices 2001-2005⁴.

Les observations de la chambre portaient sur l'évolution des charges à caractère général, l'affectation des résultats de fonctionnement, les délais de mandatement, l'actualisation des bases fiscales, le reversement de la taxe de séjour par le Club Méditerranée, les relations de la commune avec les associations.

³ Source : fiche n° 3 d'analyse financière de la Direction Régionale des Finances Publiques (DRFIP).

⁴ Cf. rapport d'observations définitives du 22 juillet 2008.

La chambre constate que la situation n'a guère évolué. En effet, les charges à caractère général ont poursuivi leur progression jusqu'en 2013. La commune ne consacre toujours pas la totalité du résultat excédentaire de la section de fonctionnement à la section d'investissement lorsque cette dernière est déficitaire. Face à des difficultés de trésorerie accrues, la collectivité peut difficilement respecter le délai légal de mandatement pour régler ses dettes fournisseurs.

L'optimisation des bases fiscales n'a pas produit les résultats escomptés puisque depuis 2011, la commune n'a pas réuni la commission communale des impôts directs. Toutefois, un effort significatif est constaté en 2015.

Le Club Méditerranée est le principal contributeur à la taxe de séjour. Cependant, le recensement de l'ensemble des hébergements reste défectueux.

3.1.1 Les relations avec l'office du tourisme : un contrôle toujours défaillant

Dans son précédent rapport d'examen de gestion, la chambre avait :

constaté l'absence de contrôle par la commune de l'office du tourisme de Sainte-Anne (OTSA) alors délégataire chargé, par convention du 21 juin 2005, du suivi, de l'évaluation et du recouvrement de la taxe de séjour ;

appelé l'attention de la commune sur le fait qu'une convention de mandat qui déroge au principe du monopole du comptable public en matière de recouvrement des recettes publiques, ne saurait être regardée comme étant valide, si une loi ne l'a pas expressément prévue ;

demandé à la commune de mettre fin à la clause de la convention du 21 juin 2005, empiétant sur la compétence exclusive du comptable public ;

constaté, qu'en dépit des missions importantes confiées à l'OTSA : promotion du tourisme et suivi de la taxe de séjour, et alors même que des mesures d'évaluation sont prévues par la convention, la commune n'exerçait pas de contrôle, ni sur l'activité de l'OTSA, ni sur l'exécution de ses missions.

Comme le préconisait la chambre, une nouvelle convention triennale, signée le 1^{er} juillet 2011, a supprimé la clause relative au recouvrement de la taxe de séjour par l'office du tourisme.

En revanche, le contrôle de la commune sur l'exécution des missions de l'OTSA, définies à l'article 2 de la convention (Cf. annexe n° 1), et sur le respect de ses obligations réglementaires se révèle, à nouveau défaillant sur toute la période examinée.

En effet, la commune n'a produit que les comptes 2011 à 2013 de l'OTSA, certifiés par un commissaire aux comptes. Sous l'insistance du maire, un projet de comptes 2015 a été produit en mars 2016. L'association n'a à ce jour, pas respecté les termes de la convention visant à la communication à la commune, dans les délais, des comptes financiers, du procès-verbal de l'assemblée générale, du rapport moral du président, du rapport d'activités et du rapport de l'emploi des crédits alloués avec leurs justificatifs. Ces obligations sont pourtant expressément prévues par les articles 15 et 16 de la convention de 2011 et de la dernière convention en date du 1^{er} janvier 2015 (Cf. annexe n° 1).

En outre, selon les informations et documents communiqués à la chambre, l'OTSA connaîtrait des difficultés financières et de fonctionnement interne. Le projet de comptes annuels 2015, fait apparaître un déficit de 33 044 € en 2014 et de 45 803 € en 2015. La commune a volontairement limité à 100 000 € la subvention versée en 2015 et fixé la durée de la convention à un seul exercice.

En violation des dispositions de l'article 4 de la convention qui prévoit que la subvention ne pourra être utilisée que pour les missions mentionnées à l'article 2, la subvention 2015 a servi exclusivement à couvrir les salaires et les charges sociales (105 645 €) du personnel. Aucune activité n'a été menée par l'association en 2015.

Cette inertie de l'association dans l'exécution de ses missions n'est pas sans conséquence sur le recouvrement des recettes communales liées à l'activité touristique de la commune de Sainte-Anne et principalement de la taxe de séjour.

3.1.2 Les relations avec les autres associations : des manquements qui perdurent

Lors de son précédent contrôle, la chambre avait constaté que l'évaluation prévue dans les conventions conclues avec les autres associations ne pouvait être effective faute d'avoir préalablement défini les indicateurs permettant de procéder à celle-ci. Elle relevait également l'absence de convention pour certaines années. Par ailleurs, la chambre avait souligné les insuffisances affectant les conventions à savoir des avantages consentis dans un contexte de déficit permanent et l'absence d'encadrement juridique donnant lieu à des occupants et utilisateurs sans titre.

Le présent contrôle ne montre aucune amélioration en la matière.

Plusieurs manquements à la réglementation perdurent :

- la liste des concours accordés aux associations est incomplète. En effet, si les comptes administratifs de la commune font état des subventions versées sous forme monétaire, ils ne mentionnent pas la liste des concours en nature octroyés aux associations alors que la commune met gratuitement à la disposition d'associations des locaux, du personnel et des infrastructures communales. Par exemple, depuis plusieurs années, la commune met à disposition du centre de recherche développement omnisports et santé (CREDOS) quinze agents représentant, en 2014, une masse salariale de 350 000 € ;

la procédure de mise à disposition n'est pas respectée. Or, pour être régulièrement établie, la mise à disposition doit respecter les règles de fond et les règles de procédure et de forme. Elle doit notamment faire l'objet d'une convention qui prévoit, les modalités de remboursement de la rémunération de l'agent par l'organisme d'accueil. Aucune clause de remboursement n'est prévue dans les conventions. A titre d'illustration, un agent en contrat à durée déterminée a été mis à la disposition de l'OTSA. Or, les dispositions de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, relative au régime de mise à disposition de fonctionnaires ne s'appliquent pas aux agents non titulaires. En effet, ces derniers ne peuvent être recrutés par les collectivités que dans des cas exceptionnels, pour répondre à leurs propres besoins, et non à ceux d'autres administrations ou organismes. Une seule

exception à cette règle a été introduite par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007⁵. La commune ne pouvait donc procéder à la mise à disposition d'un agent non-titulaire recruté par un contrat à durée déterminée. Cet agent a été réintégré dans les services communaux ;

les conventions en bonne et due forme n'ont pas toutes été produites durant l'instruction. Il en va ainsi des conventions liant la commune aux associations CAP 110, CREDOS et SUD INCLUSION pour la période de 2011 à 2015 alors que la commune verse à ces associations des subventions supérieures à 23 000 € (Cf. tableau n° 1, annexe n° 2) ;

enfin, la production des documents réglementaires est incomplète. Cette situation montre la faiblesse du contrôle exercé par la commune sur la bonne utilisation des deniers publics sur les associations subventionnées. Seuls les procès-verbaux d'assemblée générale pour les exercices 2010 à 2012 et les comptes 2013, visés par un cabinet d'expertise comptable, ont été produits pour l'office municipal de la culture et des loisirs (OMCL). En ce qui concerne le CREDOS, les comptes 2011 à 2014, bien que réclamés, n'ont pu être produits. Aucun document n'a été produit pour les associations CAP 110 (activités récréatives et de loisirs) et SUD INCLUSION (insertion professionnelle) alors que cette dernière a reçu une subvention supérieure à 75 000 € en 2011.

Recommandation n° 1

Conclure des conventions avec les associations comportant des objectifs qualitatifs et quantitatifs suivis à l'aide d'indicateurs précis.

3.2 Des contrôles budgétaires récents

En 2015, le préfet de la Martinique a saisi la chambre au titre du déséquilibre global du budget de la commune qui s'élevait à - 484 476,49 €. Ce déséquilibre résultait de charges de personnel et de charges à caractère général trop élevées pour une commune de cette importance et de la non perception, suite à négligence, de nombreuses recettes potentielles telles que la taxe de séjour et les recettes fiscales.

La chambre a demandé à la commune de rétablir l'équilibre budgétaire du budget 2015 en adoptant des mesures d'économies en dépenses de fonctionnement portant notamment sur la réduction des charges à caractère général, les subventions aux associations et les dépenses de personnel.

En ce qui concerne les recettes, la commune était invitée à augmenter les produits du domaine, les contributions directes, les droits de stationnement et la taxe de séjour.

L'équilibre budgétaire 2015 a été rétabli grâce à l'adoption de l'ensemble des mesures préconisées.

⁵ Loi relative à la fonction publique territoriale qui a modifié l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale en prévoyant la possibilité de mise à disposition des agents non titulaires bénéficiant d'un contrat à durée indéterminée, régime défini par le décret n° 2007-1829 du 24 décembre 2007, modifiant le décret n° 88-145 du 15 février 1988, pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée.

La chambre a également été saisie du budget primitif 2015 du budget annexe du lotissement « Joli Cœur » au titre de l'article L. 1612-2 du code général des collectivités territoriales (budget non voté). Le conseil municipal estimant « *qu'une expertise était nécessaire pour clarifier ce dossier d'un point de vue financier et juridique* », la chambre a proposé au préfet de régler le budget avec un déséquilibre prévisionnel de - 625 556,13 € correspondant aux résultats reportés depuis 2009.

4 UNE INFORMATION FINANCIERE ET BUDGETAIRE LACUNAIRE ET UN MANQUE DE FIABILITE DES COMPTES

Aux termes de l'article 47-2 de la Constitution, issu de la révision de 2008 : « les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière ».

L'examen de la gestion de la commune a mis en lumière l'absence de comptabilité d'engagement, la nécessité d'améliorer la qualité de l'information financière et budgétaire et, par voie de conséquence, la fiabilité des comptes.

4.1 Une information financière incomplète

L'instruction budgétaire et comptable M14 a défini des modèles de maquettes budgétaires qui « *doivent être respectés au niveau du détail qu'ils comportent, y compris pour les états annexes* » qui sont destinés « *à l'information des élus et des tiers* ». La liste des états annexés aux documents budgétaires, c'est-à-dire tant au budget primitif (BP) qu'au compte administratif (CA), est définie par les articles L. 2313-1 et R. 2313-3 du CGCT, en vigueur à compter de l'exercice 2006.

L'examen des budgets et comptes administratifs a révélé plusieurs manquements dans la présentation des annexes budgétaires concernant les informations statistiques, fiscales et financières, l'état du personnel non titulaire, la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature aux associations, la liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune, la liste des organismes dans lesquels la commune détient une part de capital, l'état relatif à l'affectation du produit de la taxe de séjour, le tableau des acquisitions et cessions immobilières. De même, l'état de la dette ne comporte pas l'emprunt de 300 000 € mobilisé en 2012, celui-ci n'apparaît qu'en 2013. Enfin, aucune information ne figure dans les annexes concernant la ligne de trésorerie de 1 M€, qui aurait dû être consolidée en 2012 et qui ne l'a été qu'au budget primitif de 2015.

La chambre observe que ces manquements successifs ont faussé durant plusieurs années l'information financière relative à l'endettement réel de la collectivité.

Recommandation n° 2

Renseigner pour la complète information des élus et des citoyens, les documents budgétaires annexes en application de l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) en faisant apparaître notamment les engagements extra budgétaires (ligne de trésorerie).

4.2 Les comptes de la commune manquent de fiabilité

4.2.1 Les charges rattachées sont anormalement faibles

Du principe d'annualité budgétaire et d'indépendance des exercices découle l'obligation, pour les communes de plus de 3 500 habitants, de rattacher l'intégralité des charges et des produits à l'exercice concerné. L'examen des comptes de gestion révèle un pourcentage faible de charges rattachées durant la période examinée (moins de 1 %) et aucun produit rattaché.

Recommandations n° 3

Améliorer l'information comptable et la sincérité des opérations retracées en mettant en place une comptabilité d'engagement et le rattachement des charges et des produits à l'exercice à partir d'un seuil à définir.

4.2.2 La commune ne provisionne pas les risques

4.2.2.1 Les risques se rapportant aux contentieux

En application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT les communes doivent, depuis l'exercice 2006, constituer une provision par délibération de l'assemblée délibérante « dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru. Elle doit être maintenue, en l'ajustant si nécessaire, jusqu'à ce que le jugement soit devenu définitif ».

La commune n'a constitué aucune provision destinée à couvrir ce type de risque alors même qu'un contentieux l'opposait à l'usine du Marin qui s'est traduit, en 2011, par la condamnation de la collectivité au paiement d'une indemnité forfaitaire de 322 000 €.

Recommandations n° 4

Provisionner les litiges et contentieux dès l'ouverture de l'instance.

4.2.2.2 Les risques engendrés par les dépréciations de créances

En application des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT les communes doivent constituer, lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis, une provision à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé à partir des éléments communiqués par le comptable.

Durant l'instruction, le montant des admissions en non-valeur sollicitée par la Trésorière municipale s'est élevé à 350 000 €. Depuis 2015, la commune a mis en place une procédure de provisionnement sur plusieurs exercices.

Recommandations n° 5

Recenser, avec le comptable, les créances dont le recouvrement apparaît définitivement compromis et provisionner le montant au compte 496 « *provision pour dépréciation des comptes de débiteurs* », en vue de leur admission en non-valeur.

4.2.3 D'autres anomalies affectent le bilan

4.2.3.1 Le transfert des immobilisations du compte 23 au compte 21

Aux termes de l'instruction budgétaire et comptable M14, le compte 23 « immobilisations en cours » enregistre à son débit les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 23 fait apparaître la valeur des immobilisations en cours. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux immobilisations en cours sont transférées au compte 21 « immobilisations corporelles » par opération d'ordre non budgétaire. L'affectation aux comptes 21 est en outre indispensable pour pouvoir procéder à l'amortissement des biens concernés.

La commune ne procède pas de manière suffisamment régulière à ces transferts.

Des certificats administratifs de l'ordonnateur, en date du 10 février 2015, prévoient des transferts d'immobilisations acquises en 2012 et 2013 pour un montant total de 1 646 721 €.

Recommandations n° 6

Transférer régulièrement les immobilisations aux comptes définitifs.

4.2.3.2 L'amortissement des subventions d'équipement versées

Depuis 2006, les subventions d'équipement versées sont budgétairement imputées directement en section d'investissement et comptabilisées en immobilisations incorporelles (compte 2041). Les subventions d'équipement versées sont donc désormais considérées comme un actif. Toutefois, elles ne constituent pas un véritable actif durable et ne peuvent subsister indéfiniment au bilan de la collectivité. Il est donc nécessaire de les amortir pour les apurer du bilan, en répartissant progressivement leur charge, pour les réintégrer en section de fonctionnement.

Pendant toute la période examinée, la commune de Sainte-Anne a négligé cette règle obligatoire. En effet, le solde du compte 2041 est débiteur de 71 170,52 €.

4.2.3.3 Les travaux en régie

La comptabilisation des travaux en régie permet de valoriser au bilan de la collectivité la participation des employés municipaux à la réalisation d'immobilisations. Elle a pour effet direct de neutraliser en section de fonctionnement les charges de personnel correspondantes. Elle doit donc refléter la réalité des travaux effectués, sous peine de fausser le bilan et le résultat de la section de fonctionnement.

Il importe que la commune de Sainte-Anne fiabilise ses prévisions budgétaires, celles-ci n'ayant été réalisées en moyenne qu'à hauteur de 43 % sur la période. En outre, les modalités de calcul du coût de la main-d'œuvre ne ressortent pas clairement. En effet, les pièces justificatives produites à l'appui des mandats ne permettent pas d'identifier les coûts de la main d'œuvre par l'indication des heures effectuées et du taux horaire. Seul est fait mention le nombre de jours travaillés. Aucun contrôle effectif n'est effectué sur la réalité du temps passé par les agents dans l'exécution des travaux en régie.

Il appartient à l'ordonnateur d'adopter une délibération, fixant pour chaque exercice, le tarif horaire des travaux en régie ainsi que les conditions de sa révision.

5 UNE SITUATION FINANCIERE DEGRADEE

5.1 *Observations liminaires*

La pertinence de l'analyse financière est altérée par les faiblesses affectant la qualité des comptes. L'analyse a été faite à partir de données comptables extraites des comptes de gestion. Des comparaisons nationales et régionales (ratios de structure et de niveau) sont établies par référence à la moyenne des communes de 3 500 à 5 000 habitants appartenant à un groupement fiscalisé en 2014 (données DGFIP).

5.2 *Des charges de personnels particulièrement élevées*

Les produits et les charges de fonctionnement de la commune de Sainte-Anne sont supérieurs à la moyenne des communes de même strate démographique tant au niveau national que régional.

Sur les produits

En 2014, le total des produits de fonctionnement représente 1 669 € par habitant contre une moyenne nationale de 1 023 € (1 343 € pour les communes de la Martinique de même strate).

Sur les charges

Le total des charges de fonctionnement représente 1 742 € contre une moyenne nationale de 899 € pour la strate (1 373 € pour les communes de la Martinique de même strate).

En 2014, les charges de personnel sont 258,6 % plus élevées que la moyenne des communes de même strate. En 2014, elles représentent 1 117 € par habitant alors qu'au niveau de la Martinique, la moyenne est de 867 € (432 € pour la moyenne nationale).

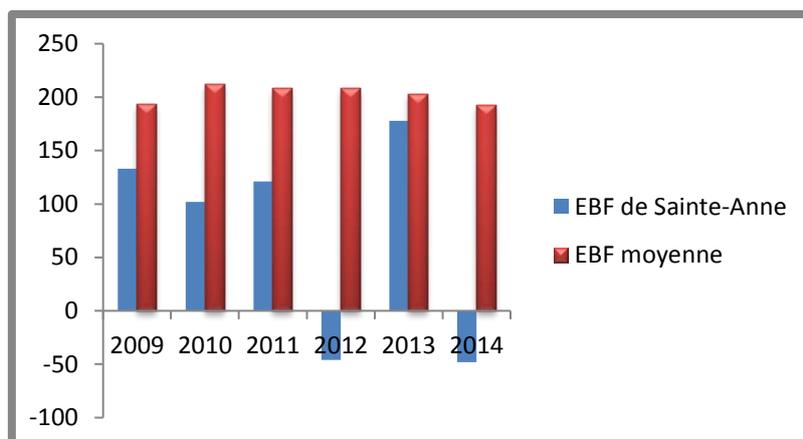
Les charges à caractère général sont 144,6 % plus élevées que la moyenne des communes de la strate (347 € par habitant en 2014, contre 240 € pour la moyenne nationale des communes de même strate).

5.3 *Un excédent brut de fonctionnement erratique, faible ou négatif en 2012 et 2014*

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) qui est le premier solde intermédiaire de gestion, correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion. Il représente la ressource fondamentale de la commune et doit être positif. Il livre une information importante sur l'équilibre financier et budgétaire de la collectivité (Cf. tableau n° 2, annexe n° 2).

Le graphique suivant, qui compare les montants en euros, rapportés au nombre d'habitants, de l'EBF de la commune à la moyenne nationale des communes de même strate, met en exergue la faiblesse de l'EBF de la commune.

Graphique n° 1 : évolution et comparaison de l'EBF par exercice et en € par habitant



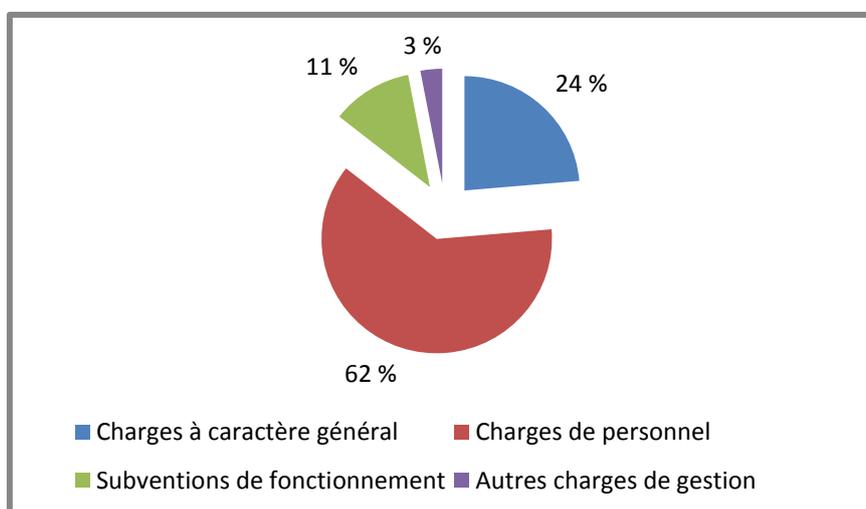
Source : données DGFIP

Les charges de gestion

Les charges de gestion se composent principalement des charges de personnel d'une part, qui représentent en moyenne 62 % du total de ces charges et des charges à caractère général d'autre part (24 %).

Il en résulte un ratio de rigidité des charges structurelles de 69 % en 2014 (63,4 % en 2015) qui réduit les marges de la commune au niveau de la section de fonctionnement.

Graphique n° 2 : structure moyenne des charges de gestion de 2009 à 2015

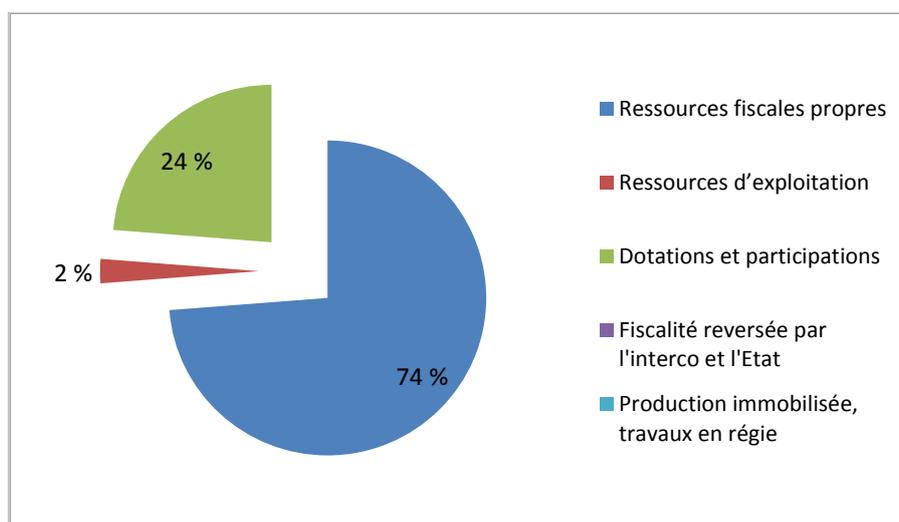


Source : comptes de gestion

Entre 2009 et 2012 certains postes de dépenses connaissent des évolutions substantielles : fournitures administratives (+ 52 %), eau et assainissement (+ 24 %), électricité (+ 65 %), carburant (+ 114 %), petits équipements (+ 154 %), vêtements de travail (+ 146 %), locations mobilières (+ 156 %), fêtes et cérémonies (+ 63 %).

Les produits de gestion

Graphique n° 3 : structure des produits de gestion en 2015



Source : comptes de gestion

La structure des produits de gestion se caractérise par la prédominance des ressources fiscales propres.

En 2015, grâce à l'augmentation des taux de la taxe d'habitation, les ressources fiscales représentent 74 % des produits de gestion, contre 66 % en 2014.

Sur la période 2009-2014, en raison de la stabilité des taux et de l'atonie des bases, le produit des impôts locaux a crû très faiblement (+ 0,8 %). A l'exception de la taxe sur le foncier bâti, ils demeurent en-dessous de la moyenne nationale de la strate ainsi que des taux départementaux (Cf. tableau n° 3, annexe n° 2).

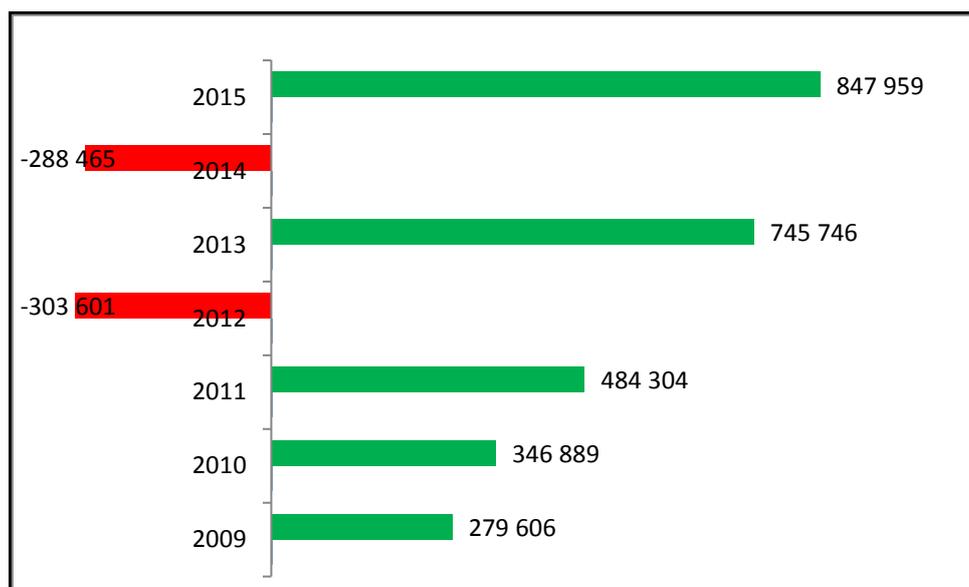
Selon la direction des services fiscaux, la convention de partenariat mise en place avec la commune en 2006 pour l'optimisation des bases n'a pas produit les résultats escomptés car la commune de Sainte-Anne n'a organisé aucune commission communale des impôts directs depuis 2011. En 2015, selon la commune, des réunions visant à l'élargissement des bases fiscales se sont tenues avec la DRFIP, le cadastre et la préfecture. Une personne dédiée a été affectée au service de l'urbanisme.

En ce qui concerne les autres impôts et taxes composés principalement de l'octroi de mer, de la taxe sur les carburants et de la taxe de séjour, les ressources de la commune de Sainte-Anne ne sont que très légèrement supérieures à celles des communes du département de la Martinique (621 € par habitant, contre 614 €) alors qu'il s'agit d'une commune à vocation touristique.

5.4 Un manque chronique d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'EBF, augmenté des produits exceptionnels et financiers et diminuée des charges exceptionnelles et financières. Elle renseigne sur la capacité de la collectivité à financer par elle-même les opérations d'investissement.

Graphique n° 4 : évolution de la CAF brute



Source : comptes de gestion

De 2009 à 2012, ainsi qu'en 2014, la CAF brute de la commune de Sainte-Anne est insuffisante à la couverture de la dette (Cf. tableau n° 4, annexe n° 2).

Bien que positive en 2013, sous l'effet de recettes exceptionnelles dues à la vente de concessions de la troisième tranche du cimetière, la CAF demeure toutefois inférieure à la moyenne de la strate puisqu'elle est de 158 € par habitant contre une moyenne de 177 € pour les communes de même importance démographique.

En 2015, en revanche, elle redevient positive et atteint son niveau le plus élevé.

La CAF nette qui correspond à la CAF brute diminuée du remboursement en capital des annuités de la dette, permet de mesurer le niveau de l'autofinancement réellement disponible pour le financement des opérations d'investissement (Cf. tableau n° 4, annexe n° 2).

La faiblesse de la CAF brute (sauf en 2013), conjuguée à la dette en capital à rembourser, a généré, jusqu'en 2014, une CAF nette négative, comme suit :

Tableau n° 1 : évolution de la CAF nette

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF nette ou disponible	- 370 312	- 148 392	- 31 564	- 839 047	396 016	- 608 145	493 388

Source : comptes de gestion

Cette situation montre l'incapacité de la commune à générer des ressources propres pour le financement de ses investissements alors même que, comme le montre le tableau ci-après, de 2010 à 2013, la collectivité a un niveau d'équipement supérieur à la moyenne de la strate, ce qui nécessite un important besoin de financement :

Tableau n° 2 : évolution des dépenses d'équipement brut et comparaison avec la moyenne de la strate

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014
dépenses d'équipement en €	1 258 321	1 788 624	2 385 188	2 816 930	2 601 335	1 366 672
En € par habitant						
Sainte-Anne	238	357	488	593	550	290
Moyenne de la strate	322	300	314	341	375	308

Source : DGFIP

5.5 Un besoin de financement constant qui détériore le fonds de roulement

Entre 2009 et 2014, le financement propre disponible, soit la CAF nette ajoutée aux autres recettes d'investissement hors emprunt (FCTVA, subventions d'investissement reçues, etc.), a été régulièrement insuffisant à la couverture des dépenses d'équipement (Cf. tableau n° 5, annexe n° 2).

Le fonds de roulement, sollicité pour le financement des opérations d'investissement, est négatif depuis 2012 (- 819 694 €) et atteint - 1 655 793 € en 2014, malgré une nette diminution des dépenses d'investissement.

Les tensions induites par la dégradation du fonds de roulement net global ont conduit la collectivité à mobiliser une ligne de trésorerie de un million d'euros de façon quasi-permanente. La consolidation de cette ligne de trésorerie est intervenue seulement en 2015 (Cf.. tableau n° 6, annexe n° 2).

5.6 Des difficultés de trésorerie et une dette fournisseur importante

Le besoin en fonds de roulement (BFR) est égal à la différence entre les créances et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Il traduit le décalage entre la perception de recettes et le paiement de dépenses.

Le BFR est négatif en 2013 et 2014. Cette situation se traduit par un solde de dettes à payer supérieures aux créances à encaisser (Cf. tableau n° 7, annexe n° 2). Elle génère de la trésorerie mais au moyen d'un « crédit fournisseur » qui pénalise les entreprises. Au 30 avril 2014, la dette de la commune à l'égard des fournisseurs s'élevait à 2 246 615 €.

La situation s'améliore significativement en 2015 puisque l'encours fournisseurs s'élève à 908 847 € au 1^{er} avril 2015 et à 202 901 € au 17 mars 2016.

En conclusion, jusqu'en 2014, la commune se trouve dans une situation financière tendue caractérisée par l'absence d'autofinancement due à des charges particulièrement élevées, un besoin de financement qui épuise son fonds de roulement.

Longtemps sous-estimé en raison de l'absence de consolidation de la ligne de trésorerie de 1 M€, l'endettement de la commune demeure toutefois modéré. Ainsi, en 2015, la capacité de désendettement de la collectivité est de 3,4 ans. Par ailleurs, des difficultés de trésorerie ont généré une dette envers les fournisseurs en forte augmentation entre 2011 et 2013 conduisant à des délais de paiement supérieurs aux 30 jours réglementaires.

Bien qu'en amélioration sensible en 2015, la situation financière de la collectivité reste fragile. Une gestion rigoureuse des dépenses de fonctionnement, notamment des charges de personnel ainsi que l'optimisation des recettes, grâce à l'élargissement des bases fiscales doivent être poursuivies.

5.7 La commune doit réduire ses charges pour retrouver des marges de manœuvre

Les principales marges de manœuvre d'une collectivité se situent soit au niveau de ses charges de fonctionnement, soit au niveau de ses produits, soit encore dans sa capacité d'endettement.

5.7.1 La poursuite de la réduction des charges de gestion est une impérieuse nécessité

La collectivité doit réaliser des économies drastiques sur certains postes de charges à caractère général dont le niveau et le taux d'évolution sont trop élevés pour une commune de cette importance (téléphone, entretien des espaces verts, carburant, locations véhicules, consommation d'eau, contrats de prestation de service). La résiliation du contrat d'entretien des espaces verts ainsi que la suppression de plusieurs cartes de carburant ont d'ores et déjà permis de réaliser d'importantes économies.

En outre, tout en améliorant les fonctions d'encadrement, la diminution des charges de personnel est un enjeu majeur pour la collectivité. Selon les « chiffres clés 2014 » du rapport annuel de la Direction de l'Administration et de la Fonction Publique, 77 % des agents de la fonction publique territoriale relèveraient de la catégorie C. A Sainte-Anne, sur 140 emplois permanents, 128 relèvent de la catégorie C, soit 91 %. Cette réduction passe par le non renouvellement systématique des contrats à durée déterminée, mais surtout par le non remplacement des départs à la retraite. En effet, en raison de la structure de la pyramide des âges du personnel communal, les départs en retraite à l'âge légal des agents communaux (65 ans) devraient être significatifs sur la période 2015-2020 (198 000 € d'économies estimées par la commune sur la période 2016 à 2018). Ainsi, sous réserve que la collectivité poursuive l'application d'un contrôle renforcé de l'absentéisme avec, le cas échéant, des retenues sur salaire et adopte une politique de non remplacement systématique des départs en retraite à l'âge légal, de réelles marges de manœuvre existent afin de diminuer les charges de personnel.

Sans méconnaître le rôle fondamental joué par les associations dans la vie démocratique, sociale et culturelle, les subventions versées, particulièrement élevées à Sainte-Anne, doivent être réduites et la commune doit exercer un contrôle rigoureux sur l'utilisation des fonds versés.

Recommandation n° 7

Poursuivre la réduction des charges à caractère général, des subventions aux associations et des charges de personnel.

5.7.2 Pour augmenter les recettes, l'élargissement des bases fiscales est indispensable

Les marges de manœuvre fiscales sont limitées sur les taux, compte tenu d'un coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (rapport entre le produit fiscal effectif et le produit fiscal théorique) déjà supérieur à 100 %.

Aussi, la commune doit poursuivre ses efforts dans la voie de l'élargissement des bases fiscales, en relation avec la Direction régionale des finances publiques. Cela lui

permettra d'augmenter les recettes fiscales via un élargissement de l'assiette, sans alourdir davantage la fiscalité des contribuables qui y sont déjà assujettis.

5.7.3 La taxe de séjour : un potentiel de recettes important à valoriser

Instituée par les communes touristiques sur décision du conseil municipal en vertu de l'article L. 2333-26 du CGCT, la taxe de séjour (TS) concerne les personnes non domiciliées dans la commune. La taxe de séjour fonctionne sur le mode déclaratif. Y sont soumis les professionnels de l'hébergement et les particuliers louant tout ou partie de leur habitation personnelle.

Du fait d'une méconnaissance des hébergements touristiques de la commune et d'un suivi défectueux, les recettes relatives à la TS ne sont pas en rapport avec sa capacité d'hébergement.

Depuis 2009, le montant de la taxe de séjour de la commune évolue de façon erratique avec une baisse significative en 2014, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau n° 3 : évolution de la taxe de séjour (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Taxes de séjour (c/7362)	138 244	125 905	152 858	145 846	183 919	100 245	153 639

Source : comptes de gestion

La chambre observe :

que la commune applique les tarifs de la TS sur un petit nombre d'assujettis, ce qui favorise ceux qui ne la déclarent pas ;

que cette situation conduit à concentrer le paiement de la TS sur un petit nombre d'établissements, (au nombre desquels figure le Club Méditerranée dont la contribution moyenne est de 80 %) et que l'absence d'assujettissement des autres établissements constitue une atteinte au principe d'égalité de traitement des contribuables, d'une part, et à la loyauté de la concurrence, d'autre part.

La chambre rappelle que la taxe de séjour est affectée aux dépenses destinées à la fréquentation touristique de la commune (article L. 422-3 du code du tourisme) ; que toute taxe de séjour payée par la clientèle qui n'est pas reversée à la commune constitue un détournement de deniers publics.

Les ressources de la taxe de séjour pourraient être optimisées grâce au renforcement du partenariat avec l'office du tourisme, la nomination d'une personne dédiée exclusivement à cette fonction et le passage au système du forfait plutôt qu'au maintien du système déclaratif.

Recommandation n° 8

Optimiser les recettes par l'élargissement des bases fiscales et un suivi rigoureux des recettes relatives à la taxe de séjour.

6 LA MAUVAISE GESTION DU DOMAINE COMMUNAL

6.1 *Des redevances largement sous-estimées*

L'occupation ou l'utilisation du domaine public est obligatoirement assujettie au paiement d'une redevance tenant compte des avantages de toute nature procurés à l'occupant, à la condition que le montant ne soit ni insuffisant, ni excessif. De plus, il doit tenir compte de la valeur locative, de l'emplacement, de la nature du commerce exercé, des conditions d'exploitation, des droits accordés et des avantages retirés.

La commune de Sainte-Anne, a, par délibération du 12 juin 2008, fixé la redevance mensuelle relative à l'occupation privative du domaine public à 7 € le m² pour une parcelle nue, 15 € le m² pour une parcelle avec un local commercial.

La chambre observe que pour un certain nombre de conventions d'occupation, les redevances appliquées ne sont pas conformes aux tarifs fixés dans la délibération du 12 juin 2008, ou ne sont pas cohérentes par rapport à la surface occupée.

Recommandation n° 9

Solliciter l'avis de France Domaine pour fixer le loyer ou la redevance d'occupation du domaine

6.2 *De nombreux baux commerciaux sont à régulariser*

En janvier 2015, 44 parcelles communales sont occupées par des locaux commerciaux. Treize occupants n'ont pas de contrats et cinq contrats sont signalés comme litigieux. La régularisation en l'état de l'ensemble de ces baux représente 200 000 € de recettes potentielles annuelles.

Selon la commune, des démarches sont entreprises, avec l'aide du représentant de l'Etat et le concours d'un géomètre, pour régulariser ces baux d'ici fin juin 2016.

Cette situation illustre, une nouvelle fois, le sous-encadrement qui caractérise la commune et qui ne lui permet pas de suivre avec toute la réactivité nécessaire l'ensemble des dossiers importants lui incombant.

Recommandation n° 10

Mettre fin à l'occupation irrégulière du domaine public communal et remettre un titre d'occupation légal et régulier à chaque occupant.

6.3 *Le parking de la Pointe Marin : de nombreuses irrégularités*

Le marché PARCOSUD n'a généré quasiment aucun reversement en dépit d'un investissement de 838 418,52 € de la collectivité.

6.3.1 La gestion en régie directe par la commune

De 2010 à octobre 2012, le parking de la Pointe-Marin a fonctionné en régie directe. La moyenne annuelle des recettes du parking était alors d'environ 120 000 €.

6.3.2 La gestion sans contrat ni titre par PARCOSUD et sans reversement à la commune

De novembre 2012 jusqu'à la signature d'un marché, le 27 février 2014, la commune n'a enregistré dans ses comptes aucun reversement de la part de PARCOSUD, exploitant du parking.

Or, le projet de rapport d'activité de PARCOSUD, pour l'année 2014 (en date du 30 mars 2015), fait apparaître que les recettes du parking pour l'année 2013 se sont élevées à 131 219,50 €.

6.3.3 Le marché de PARCOSUD

Le marché signé en 2014 constitue un marché de régularisation (Cf. infra paragraphe sur la commande publique) destiné à couvrir la gestion du parking sans contrat ni titre, commencé en octobre 2012 par PARCOSUD.

Le montant annuel du marché est de 100 000 €. L'article 10 du cahier des clauses administratives générales (CCAP) dispose que « *le titulaire versera trimestriellement à la ville de Sainte-Anne le montant des recettes perçues pour l'usage du parc de stationnement avec les justificatifs de la sincérité des versements, après déduction du prix du marché* ».

L'analyse de ce contrat révèle plusieurs irrégularités :

l'article 10 précité contrevient au principe d'universalité budgétaire et plus particulièrement à la règle de non-compensation des dépenses et des recettes et au maniement des deniers publics.

la société ne reverse pas à la commune l'intégralité des recettes issues du marché. Ainsi, selon le rapport d'activité 2014, sur 148 083 € de recettes encaissées, l'exploitant récupère 138 464 € au titre de sa rémunération. Seuls 16 344,19 € de recettes devaient être reversées à la commune après déduction d'une dette de 5 862 €. Cette compensation est irrégulière et concerne l'exploitation de l'année 2013, période hors marché. Dans les faits, seuls 6 000 € ont été versés par le titulaire en avril 2015.

Plusieurs matériels destinés à l'équipement du parking ont été commandés à la société THALES par le gérant de PARCOSUD, sans avenant au marché initial.

Souhaitant mettre fin au marché irrégulier (Cf. infra), la commune de Sainte-Anne lui a signifié son intention par lettre du 30 janvier 2015. Ce dernier s'étant maintenu sur les lieux au-delà de la date butoir du 27 mars 2015, la commune a, par une ordonnance de référé du 11 mai 2015, obtenu l'expulsion de la société, sous astreinte de 500 € par jour de retard.

Après deux tentatives avortées, le maire a dû recourir aux services d'un huissier de justice pour récupérer les clés des installations, le 6 juin 2015. Il a, par la suite, émis trois titres de recettes à l'encontre de l'exploitant pour un montant total de 115 594 €.

Seul un montant de 21 500 € correspondant aux astreintes a été pris en charge par la comptable. Cette dernière a rejeté les deux titres correspondant respectivement à la redevance 2014 (48 083 €), au motif qu'il comporte, selon elle, une erreur de liquidation et aux recettes couvrant la période d'avril à juin 2015 (46 011 €). Pour ce dernier titre, la trésorière considère qu'il revient au juge de fixer le montant du dédommagement de la commune.

Alors que plusieurs matériels ont été payés par la commune, à savoir un serveur central (13 090 €), un poste de gestion et télécollecte (3 933 €), un système d'interphonie (8 098 €) et une installation de vidéosurveillance, le gérant de PARCOSUD, en repréailles au non renouvellement du marché irrégulier, les a récupérés empêchant ainsi le fonctionnement du parking depuis mai 2015, entraînant un préjudice pour la commune d'au moins 120 000 €. Celle-ci indique que, selon les professionnels du secteur, compte tenu des tarifs officiellement affichés, de sa capacité et de la fréquentation du site, ce parking devrait réaliser plus de 200 000 € de chiffre d'affaires au lieu des 148 083 € affichés par l'ex-gérant.

Par ailleurs, bien que réglé par la commune, pour un montant de 2 095 €, un poste mural ne fait pas partie du matériel resté sur le site et n'a pas été récupéré par l'exploitant lors de l'expulsion.

La chambre observe qu'en avril 2016, lors de l'entretien préalable, le parking ne fonctionnait toujours pas, causant ainsi un préjudice significatif à la commune.

6.3.4 Des conventions signées dans l'urgence par le précédent maire

Le 1^{er} avril 2014, au lendemain des élections municipales, le précédent maire a signé deux conventions avec l'association SUD NATURE COMPLICE.

L'une des deux conventions concerne l'installation d'un camping nature sur une parcelle communale cadastrée section B n° 965, sur une superficie de deux hectares. L'autre convention a pour objet l'installation et la gestion d'un atelier de fabrication et de valorisation du bois « *ti baume* » dans le cadre d'un atelier chantier d'insertion, sur une parcelle communale cadastrée section E n° 1201, d'une superficie de deux hectares. Les deux conventions lient la commune à l'association pour neuf années pour un loyer annuel de 1 200 €, soit 100 € mensuel.

Ces conventions qui n'ont fait l'objet d'aucune délibération du conseil municipal ont pourtant été signées par le maire, au lendemain du deuxième tour des élections municipales de 2014 (30 mars 2014). La question de leur régularité se pose.

En effet, il résulte d'un principe traditionnel du droit public consacré en 1952 par la jurisprudence que, l'autorité désinvestie, restée provisoirement en fonction est en charge de l'expédition des seules affaires courantes⁶. La notion d'affaires courantes englobe toutes les mesures indispensables à assurer la continuité du service public, sans que ces mesures n'impliquent la mise en œuvre d'un pouvoir décisionnel dépassant le strict nécessaire à la continuité du service, hormis situation d'urgence.

Il est certain que la signature des conventions en cause par le précédent maire ne présentait pas un caractère de nécessité et d'urgence et ne saurait s'assimiler à l'expédition des affaires courantes dans l'attente de l'arrivée de la nouvelle équipe. En effet, l'occupation privative du domaine public porte atteinte au droit d'accès de tous les usagers du domaine public. Il revient donc au conseil municipal de se prononcer sur le bien-fondé d'une telle occupation, sur sa durée ainsi que sur le montant de la redevance fixée à 100 € mensuel ; somme très modique eu égard à la superficie occupée par l'association (deux hectares).

⁶ CE, Ass, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, n° 86015

La commune envisage de saisir le juge des contrats afin de soulever l'irrégularité administrative de ces deux conventions, d'autant plus qu'il semble que, selon les termes d'un courrier du conseil juridique de l'association, en date du 11 septembre 2015, le chantier d'insertion bois « ti baume » aurait changé d'objet et serait devenu « agriculture Bio », contrevenant ainsi aux dispositions de l'article 2 de ladite convention qui prévoit que « toute modification dans la nature de l'activité exercée devra être autorisée par la ville de Sainte-Anne ».

7 L'ORGANISATION DES SERVICES COMMUNAUX EST DÉFAILLANTE

L'instruction a révélé que l'organisation des services communaux a été défailante sur l'ensemble de la période et reste aujourd'hui peu performante du fait principalement d'un manque d'organisation interne, d'un taux d'encadrement faible et d'une absence totale de contrôle du temps de travail des agents communaux particulièrement de ceux de la filière technique.

7.1 L'absence d'organigramme opérationnel et de procédures internes

En avril 2016, aucun organigramme n'est validé.

Deux organigrammes ont été élaborés par l'ancienne mandature mais aucun n'a été validé ni par le conseil municipal, ni par la commission technique.

L'organigramme élaboré par la nouvelle équipe municipale n'aurait pas recueilli, selon la commune, l'assentiment des délégués du personnel.

En avril 2015, la commune totalisait 16 services au sein desquels les effectifs étaient mal répartis : huit agents à la direction financière (trop nombreux pour une commune de cette taille) alors que deux agents seulement étaient affectés au service des marchés et deux aux ressources humaines. Or, au regard des nombreuses réformes qui ont affecté la réglementation complexe des marchés publics ainsi que la gestion des ressources humaines, ces deux services étaient manifestement sous-dotés.

Les services de la collectivité sont placés sous la direction d'un Directeur général des services qualifié de « *coordonnateur des services* », contractuel depuis 1990.

En outre, aucun document actant de procédures internes validées par l'assemblée délibérante n'a pu être produit en cours d'instruction. Aucun « *outil de travail* » élaboré à l'initiative des responsables de services et pour leur usage interne n'a pu être présenté.

Recommandation n° 12

Recueillir l'avis du comité technique sur l'organigramme avant son application.

7.2 Un encadrement et des compétences insuffisants

Le taux d'encadrement est faible. La catégorie A représente 4 % des effectifs permanents.

En regroupant les catégories A et B, le taux d'encadrement passe à 7 %, ce qui demeure très éloigné de la moyenne départementale qui s'élève à 13,3 % et encore plus de la moyenne nationale qui atteint 24 %. (*Source : Rapport public thématique de la Cour des comptes sur la « Situation financières des communes des départements d'outre-mer »* publié en juillet 2011).

En avril 2015, des services administratifs majeurs tels que le service comptable et financier, le service de l'urbanisme ne sont pas sous la responsabilité d'agents d'encadrement.

La direction des ressources humaines, qui représente un secteur stratégique est encadrée par un agent de catégorie B qui cumule la fonction de responsable de secrétariat du maire tout en étant chargé de la veille juridique.

Les effets pénalisants pour la commune de ce manque de compétence managériale, ont été clairement constatés à l'occasion des entretiens effectués et suite aux difficultés à obtenir les réponses aux demandes formulées dans le cadre de l'instruction particulièrement dans le domaine des ressources humaines.

Cette situation appelle des décisions urgentes de la part de l'autorité municipale. La chambre observe qu'en 2016, la commune a procédé au recrutement d'une directrice des ressources humaines et d'un directeur des services techniques. La commune rencontre actuellement des difficultés pour recruter un directeur financier. Avec l'appui de l'agence française de développement (AFD), elle envisage de recourir à un consultant en finances publiques dont le rôle sera de mettre en place l'organisation financière de la collectivité et de former un contrôleur de gestion qui assurera ensuite la relève.

Recommandation n° 13

Elaborer des procédures prioritairement dans les domaines de la gestion comptable et financière ainsi que des ressources humaines.

Recommandation n° 14

Poursuivre les recrutements de cadres dans les postes clés (financiers, juristes notamment pour les marchés publics, génie civil, bâtiment) pour améliorer la gestion de la commune.

7.3 Des irrégularités à corriger sur le temps de travail et les récupérations

Le temps de travail

Les règles concernant l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) dans la fonction publique territoriale ont été définies par l'article 21 du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 qui modifie l'article 7-1 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. L'article 7-1 dispose que « *Les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents des collectivités territoriales (...) sont fixées par la collectivité ou l'établissement, dans les limites applicables aux agents de l'Etat, en tenant compte de la spécificité des missions exercées par ces collectivités ou établissements. (...)* ».

Le temps de travail et le régime des congés institués par la commune relèvent de différentes notes de services.

Aucune délibération n'a été prise pour fixer le temps de travail réglementaire.

La durée hebdomadaire de travail est de 35 heures. Les agents communaux bénéficient de 27 jours de congés annuels, de congés exceptionnels et de jours de récupération.

Aucun système de contrôle du temps de travail effectif ouvrant droit à ces jours de récupération n'est mis en place.

Recommandation n° 15

Adopter une délibération faisant explicitement référence à la durée annuelle légale de travail (1 607 heures) et déterminer un dispositif permettant de suivre l'effectivité du temps de travail pour déterminer avec précision les heures supplémentaires à l'origine des jours de récupération.

Le système de récupération appliqué dans les services techniques est irrégulier

Le système de récupération, destiné à remplacer le paiement des heures supplémentaires, est irrégulier et illustre l'absence de gestion qui caractérise la collectivité.

Un nombre d'heures de travail important est perdu du fait notamment des récupérations octroyées aux agents des services techniques alors que la collectivité a, jusqu'en mars 2015, externalisé des travaux d'entretien des espaces verts pour plus de 400 000 € par an.

En mai 2015, l'état produit par les services techniques fait apparaître un solde de jours de récupération variant de 53 jours à 166 jours, soit l'équivalent pour certains agents de plus de six mois de congés annuels.

En 2014, le directeur des services techniques a sollicité 11 demandes de récupération pour un total de 24 jours. Ces demandes ne comportent ni l'objet, ni les dates des missions ouvrant droit à ces récupérations. Elles ne sont signées que du demandeur et ne sont visées ni par le coordonnateur général des services, ni par le service des ressources humaines.

La chambre observe que ces pratiques illustrent les défaillances de management au sein de la collectivité.

La chambre rappelle qu'aux termes du décret n°2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de rémunération ou de compensation des astreintes et permanences dans la fonction publique territoriale : « *la rémunération et la compensation sont exclusives l'une de l'autre* », d'une part et que, pour la filière technique, la réglementation prévoit uniquement « *le versement d'indemnités d'astreinte ou de permanences, à l'exclusion d'un repos compensateur* », d'autre part.

La chambre constate qu'à Sainte-Anne, les jours de récupération sont octroyés aux agents des services techniques en totale irrégularité. Outre le fait que cette pratique désorganise le fonctionnement du service, elle conduit à devoir recruter des agents pour pallier les longues absences et faire face aux obligations de la collectivité.t.

Recommandation n° 16

Mettre fin au régime actuel illégal des jours de récupération pour la filière technique et se conformer à la réglementation qui prévoit, uniquement pour cette filière, le versement d'indemnités d'astreintes ou de permanences, à l'exclusion d'un repos compensateur.

Sur l'absentéisme

Tous motifs confondus, en 2015, la commune enregistre 2 034 jours d'absence contre 1 817 en 2014 (Cf. tableau n° 8, annexe n° 2). Cet accroissement s'explique principalement par un nombre important de jours d'absence dû à l'exercice du droit syndical et aux conflits sociaux (554 jours). Si l'on considère uniquement les effectifs permanents (140 agents), la commune totalise 15 jours d'absence par agent en 2015 contre 13 jours en 2014.

En 2011, le nombre moyen de jours d'absence par agent en emploi permanent était estimé à 25,2 journées d'absence⁷.

En 2015, toutes absences confondues, le nombre de jours travaillés se situant aux alentours de 220 jours, les 1 101 jours d'absence (pour maladie ou accident de travail) représentent l'équivalent de cinq agents absents toute l'année.

La chambre demande à la commune de mettre en place des dispositifs permettant de mesurer précisément l'absentéisme et d'appliquer la modulation du régime indemnitaire pour lutter contre l'absentéisme, tout en menant une action correctrice ciblée en fonction des différents motifs d'absence.

Recommandation n° 17

Poursuivre la politique de lutte contre l'absentéisme qui doit être un élément de modulation du régime indemnitaire.

7.4 Des avantages en nature accordés sans base légale

Certains agents de la commune, en particulier le directeur des services techniques (M. CIDOLIT) ainsi que la directrice du Centre communal d'action sociale (Mme NIJEAN) bénéficiaient sept jours sur sept, jusqu'à très récemment, d'un véhicule sans base légale.

En effet, aucune délibération d'attribution d'un véhicule de fonction n'a pu être produite par la commune suite à la demande qui lui a été présentée.

A ce titre, la chambre rappelle que les conditions pour bénéficier de cet avantage en nature sont strictement encadrées puisqu'un véhicule de fonction ne peut être attribué qu'aux seuls agents occupant l'un des emplois suivants : DGS d'une commune de plus de 5 000 habitants, collaborateur de cabinet du maire d'une commune de plus de 80 000 habitants).

Au surplus, il apparaît que des cartes de carburant associées à certains véhicules ont été utilisées dans des conditions irrégulières. L'analyse des factures de carburants fait apparaître une consommation annuelle des services techniques élevée (41 401 € en 2012, 39 407 € en 2013 et 34 105 € en 2014). L'examen des factures montre aussi que de nombreux pleins de carburant ont été effectués avec la même carte (n° 8793109) le même jour pour un seul et même véhicule (11 pleins le 26 mars 2013, 3 pleins le 30 avril 2013, 3 pleins le 18 novembre 2013, 5 pleins le 30 janvier 2014, et 17 pleins le 16 octobre 2013).

⁷ Synthèse nationale des bilans sociaux 2011

Enfin, il convient aussi de constater que les conditions particulières de location longue durée (Système LEASE) sont très onéreuses pour la commune. A titre d'exemple, le loyer pour le véhicule attribué à M. CIDOLIT (Toyota AURIS) figurant au contrat signé le 28 novembre 2012, s'élève à 857,26 € par mois sur 48 mois, soit un coût total de 41 136 €.

Lors de l'entretien préalable, la commune a indiqué avoir supprimé les véhicules de fonctions et n'avoir conservé qu'une seule carte de carburant sur les 17 existantes auparavant. Elle s'est également engagée à étudier la question du coût de revient de la location longue durée.

Recommandation n° 18

Renforcer le contrôle sur l'utilisation des véhicules et la consommation de carburant.

Recommandation n° 19

Réaliser une étude comparative entre l'acquisition et la location de véhicules.

8 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES PEU RIGOUREUSE

8.1 Des effectifs élevés générant un taux d'administration supérieur à la moyenne

Le tableau des emplois, qui recense la liste des emplois créés par délibération (emploi et grade correspondant), n'a pu être produit par la commune.

Bien que la réglementation n'impose de mettre à jour le tableau des emplois qu'une fois par an, au moment du vote du budget, une collectivité doit être en mesure de se référer à un tableau à jour tout au long de l'année, en fonction des différentes créations, suppressions ou modifications d'emploi. Chaque mise à jour doit être datée et conservée.

L'analyse de l'évolution des effectifs permet de constater qu'au 31 décembre 2014, la commune employait 178 agents (dont 140 agents permanents) (Cf. tableau n° 9, annexe n° 2). Le taux d'administration est de un agent sur emploi permanent pour 34 habitants, soit 30 agents pour 1 000 habitants.

A titre de comparaison, selon une étude de l'Insee portant sur les « *collectivités locales de Martinique en 2006 (enquête Colter)* », le taux d'administration de la commune de Fort-de-France (90 400 habitants) était de 37 agents pour 1 000 habitants. Il ressortait également de cette enquête que la commune de Saint-Pierre qui comptait 4 600 habitants et 124 agents communaux (soit moins d'effectifs que la commune de Sainte-Anne) avait un nombre d'employés communaux deux fois plus élevé que la moyenne des communes métropolitaines ayant une population comprise entre 4 000 et 5 000 habitants.

Outre l'aspect quantitatif, c'est le sous-encadrement qui caractérise la commune qui doit être amélioré. En effet, ce sous-encadrement est pénalisant pour la gestion de la commune dans son ensemble et, en particulier, pour le suivi des nombreux dossiers complexes auxquels la commune doit faire face (Cf. infra).

Recommandation n° 20

Mettre à jour régulièrement le tableau des emplois communaux.

8.2 Un effectif caractérisé par l'importance des non titulaires

La commune de Sainte-Anne emploie de nombreux contractuels sur emplois permanents.

Au 31 décembre 2014, sur un effectif de 140 agents sur emplois permanents, près de la moitié sont non-titulaires (47 %).

Tous emplois confondus, au 1^{er} janvier 2015, sur 177 agents, la commune totalise 103 non titulaires (30 auxiliaires, 19 emplois aidés et 54 contractuels), soit 58 %. Ce pourcentage est très au-dessus du pourcentage moyen départemental qui se situe autour de 42 % (*Source : Rapport public thématique de la Cour des comptes sur la « Situation financières des communes des départements d'outre-mer » publié en juillet 2011*). Ces agents sont affectés au centre technique (10 à l'entretien des plages, 16 aux espaces verts) et dans les écoles et cantines (23 agents).

8.3 Une masse salariale très élevée

Sur l'ensemble de la période contrôlée, les charges de personnel sont très élevées (Cf. tableau n° 10, annexe n° 2).

L'augmentation de la masse salariale sur la période s'explique notamment par un effectif très nombreux, une augmentation importante du régime indemnitaire du personnel titulaire (38 % en trois ans) et des charges du personnel non titulaire (34 %) due à des recrutements (6 contractuels, 26 contrats aidés en 2012).

En 2015, on constate une légère inflexion de la rémunération du personnel (- 198 608 €), résultant principalement des départs à la retraite, mais son niveau demeure élevé.

8.4 Des entorses aux règles statutaires de la fonction publique territoriale

La commune de Sainte-Anne mène pendant toute la période examinée une politique de recrutement par la voie de contrat en méconnaissance des dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

8.5 Des engagements renouvelés sans respecter les règles en vigueur

En effet, la loi du 13 juillet 1983 prévoit que les collectivités ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents sauf pour combler des vacances temporaires de postes de titulaires, ou bien pour exercer des fonctions correspondant à un besoin occasionnel du service et ce, pour une durée et avec des perspectives limitées.

L'article 34 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 prévoit que l'organe délibérant peut créer des emplois non permanents pour des besoins occasionnels et saisonniers ou tout autre emploi pour lequel la collectivité peut justifier de la non-permanence du besoin.

Enfin, l'article 41 de la loi n° 84-53 dispose que « *lorsqu'un emploi est créé ou devient vacant, l'autorité territoriale en informe le centre de gestion compétent qui assure la publicité de cette création ou de cette vacance* ».

Cette obligation de déclaration doit être respectée tant dans le cas du recrutement initial d'un agent que dans celui du renouvellement de l'engagement d'un non-titulaire⁸. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 précitée, cette obligation s'appliquait à tous les emplois, y compris les emplois correspondant à des besoins saisonniers ou occasionnels.

Or, la collectivité a recouru, très largement, au dispositif de recrutement de personnels non titulaires pour des besoins occasionnels ou saisonniers, sur la base d'une délibération de principe du 19 décembre 2008, en renouvelant les contrats existants au-delà des possibilités légales, sans création de poste, et, sans déclaration de vacance d'emploi.

La chambre relève que toutes périodes confondues, l'intégralité de ces contrats se réfère au « *6^{ème} alinéa de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifié* ». Cette référence est manifestement erronée puisque ces dispositions concernent les communes de moins de 1 000 ou 2 000 habitants. Les contrats devaient, comme prévu dans la délibération de principe, viser l'article 3 alinéa 2 de la loi n° 84-53 (accroissement temporaire d'activité ou accroissement saisonnier d'activité).

Il ressort de ce qui précède que de nombreux non-titulaires de la commune ont été recrutés et maintenus en fonction, contrats après contrats, de manière irrégulière sans que le lien avec le besoin occasionnel ne soit établi. Un sondage montre que huit d'entre eux sont employés de manière ininterrompue depuis 2010, voire 2009, pour des contrats allant de trois à 12 mois.

Recommandation n° 21

Revoir les conditions de recrutement du personnel non titulaire pour tenir compte des modifications apportées par la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012

8.5.1 Des emplois illégalement réservés à des non titulaires

S'il est possible de déroger à l'obligation d'employer un fonctionnaire, il n'en demeure pas moins que la délibération créant un emploi permanent ne peut le réserver qu'aux seuls agents non titulaires⁹.

Or, plusieurs délibérations communales de création de postes écartent expressément le recours à un fonctionnaire en autorisant « *le recrutement direct d'un non titulaire* », comme celles des 27 avril 2009, 29 octobre 2009 et 31 janvier 2011, portant recrutement d'adjoints techniques.

⁸ Réponse ministérielle à la question n° 12391, JO Sénat du 17 juin 1999 : « *Dans son arrêt du 10 juin 1996, Mme Catherine Ferland, la cour administrative d'appel de Bordeaux a en effet rappelé que le renouvellement éventuel du contrat d'un agent non titulaire doit être également précédé de la déclaration de vacance de l'emploi concerné* ».

⁹ Cour d'appel de Lyon, 29 juin 2004, n° 98LY01721

8.5.2 Des recrutements sans respect des procédures

L'article 3 du statut de 1984 prévoit la possibilité de recruter des agents contractuels pour occuper un emploi permanent lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emploi de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes.

L'organisation statutaire de la fonction publique territoriale (FPT) est organisée en huit filières, scindées en cadres d'emploi par catégorie hiérarchique et la définition des missions qui y sont associées restreignent fortement la possibilité d'invoquer le motif tiré de l'absence de cadre d'emplois de fonctionnaires.

En l'espèce, l'organe délibérant de la commune a reconduit jusqu'au 31 janvier 2015, le contrat d'engagement du « *chargé de mission pour le Plan de Développement Durable et de Solidarité (PDDS) et l'Agenda 21* », recruté le 1^{er} février 2009, au motif « *qu'il n'existe toujours pas de cadre d'emplois susceptibles d'exercer les fonctions ci-dessus* ».

Le contrat renouvelé le 27 janvier 2012 vise une déclaration de vacance d'emploi du 18 décembre 2008. Or, l'obligation de déclaration doit être respectée tant dans le cas du recrutement initial que dans celui du renouvellement de l'engagement d'un non-titulaire.

La commune a également recruté le 4 mai 2009 un agent sur l'emploi de « *chargée de mission sport, santé, action sociale et solidarité* » comprenant les fonctions suivantes « *participer à la définition des orientations de la ville de SAINTE-ANNE en matière de politique sociale et sportive, coordonner les services sociaux* ». Le motif invoqué est « *qu'il n'existe pas de cadre d'emploi susceptible d'exercer les fonctions détaillées ci-dessus* ».

Or, il existe une filière « sociale » et « sportive » et des cadres d'emplois idoines.

En outre, le délai entre la déclaration de vacance, enregistrée au centre de gestion (23 mars 2009), et la signature du contrat (4 mai 2009), est inférieur à deux mois, délai considéré comme raisonnable par le juge administratif, entre la publicité effective et le recrutement d'un non titulaire¹⁰.

Les domaines d'activité qu'occupent ces deux chargés de mission ne semblent pas souffrir de la pénurie qui pourrait justifier la vacance de ces postes sur une si longue durée. Il n'a pas été établi que ces emplois n'auraient pu être pourvus par des candidats statutaires inscrits sur liste d'aptitude.

La chambre constate donc que la procédure de publicité de vacance d'emploi telle que prévue par l'article 41 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée n'a pas été respectée par la commune.

Recommandation n° 22

Respecter les règles et délais relatifs à la publication des postes vacants.

¹⁰ CAA Nancy, 20 février 2003 – Req. N° 97NC02620.

8.5.3 L'absence de bilan social

Aucun bilan social n'a été établi durant la période examinée. L'instruction a manqué d'éléments indispensables à l'analyse de la cartographie des effectifs tels que le détail des emplois en équivalent temps plein (ETP) ou en équivalent temps plein travaillé (ETPT), et de l'absentéisme.

Le bilan social est aussi indispensable pour disposer d'une vue d'ensemble des caractéristiques du personnel et de leurs conditions de travail et effectuer des comparaisons avec les autres collectivités.

Recommandation n° 23

Etablir le rapport sur l'état de la collectivité (bilan social) à présenter au comité technique tous les deux ans¹¹.

9 DE GRAVES IRREGULARITES DANS LA COMMANDE PUBLIQUE SUR LA PERIODE 2000 A 2014

Le caractère public des fonds utilisés par les collectivités territoriales et leurs établissements publics pour effectuer leurs achats leur impose de respecter plusieurs principes visant à garantir la bonne gestion des deniers publics, c'est-à-dire l'optimisation de leur pouvoir d'achat.

9.1 Une politique d'achat inexistante malgré des enjeux financiers importants

9.1.1 Les enjeux financiers de la commande publique

9.1.1.1 Périmètre et volume des achats

Comme cela a déjà été souligné, la commune bénéficie de ressources publiques très importantes, largement supérieures à celles d'autres communes de même strate démographique, qu'elle utilise pour acheter des fournitures, des services et des travaux.

Sur la période 2009-2014, l'ensemble de ces achats représente plus de 21 M€¹² dont 10,7 M€ de travaux et d'équipement et, 10,4 M€ de prestations de services ou de biens consommables.

9.1.1.2 Répartition des achats par type de procédure

Sur la période sous revue, la commune effectue ses achats principalement sans mise en concurrence sauf pour les travaux qui font l'objet de marchés à procédure adaptée (MAPA) et la prestation de service de nettoyage des voies et espaces publics qui a fait l'objet d'un appel d'offres ouvert en 2012.

¹¹ Cf. article 1^{er} du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 relatif au rapport pris en application de l'avant-dernier alinéa de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires.

¹² Sources : Comptes de gestion, Cf. tableau n° 11 en annexe

Seules les données de la période 2010-2012 ont été accessibles, les deux agents en charge de la plate-forme dématérialisée des marchés publics n'ayant pas conservé les données des marchés des exercices 2009, 2013 et 2014.

Sur la période 2010-2012, les achats de la commune, toutes natures confondues, s'élèvent à 11,5 M€ et se répartissent comme suit :

Tableau n°4 : Répartition des achats par type de procédure
(en euros)

	Sans concurrence	Appel d'offres	MAPA	Total
Nombres de procédures	-	1	17	18
Montant total des achats (€)	5 560 884,38	449 299,89	5 512 151,73	11 522 336,00
Montant en investissement (€)	722 502,27	0,00	5 512 151,73	6 234 654,00
Montant en section de fonctionnement (€)	4 838 382,11	449 299,89	0,00	5 287 682,00
Part des achats après mise en concurrence (%)		3,90	47,84	51,74
Part des achats en fonctionnement (%)	91,50	100,00	0,00	45,89
Part des achats en investissement (%)	11,59	0,00	88,41	54,11

Sources : chambre régionale des comptes et comptes de gestion

Le montant des achats effectués sans mise en concurrence représente 5,6 M€ soit un peu moins de la moitié du montant total. Il concerne plus de 90 % des achats de la section de fonctionnement et 11,6 % de ceux d'investissement.

Le montant des achats effectués après mise en concurrence s'élève sur la période à 5,9 M€. Pour les travaux, la commune utilise la procédure adaptée qui représente 88,4% des achats.

9.1.1.3 Analyse de l'échantillon de marché

La commune ne respecte pas l'obligation de publication de la liste exhaustive des marchés édictée par l'article 133 du code des marchés publics. Il a été extrêmement difficile d'arrêter une liste complète des marchés passés sur la période sous contrôle.

L'examen de l'achat public a porté sur 16,6 M€ des 21 M€¹³ d'achats effectués par la commune au cours de la période 2009-2014, soit 79 % du montant total de la période, ce qui représente 58 % des achats d'investissement et 100 % de ceux de fonctionnement.

Les 18 marchés passés sur la période 2010-2012 ont été contrôlés et plus 15 000 lignes de dépenses de la section de fonctionnement de la période 2009-2014 ont été analysées, soit la totalité des achats réalisés sans marché.

Les marchés analysés se répartissent en deux marchés de fournitures, deux marchés de services et quatorze marchés de travaux. Ils représentent une masse de 5 961 451,62 €, soit 100 % des achats effectués après mise en concurrence.

¹³ Cf. tableau n° 11, annexe n° 2 ;

9.1.2 L'absence de politique et de stratégie d'achat

9.1.2.1 Une pratique d'achat ancienne devenue irrégulière

La commune ne dispose d'aucune stratégie ni d'aucune politique d'achat.

Elle applique le code des marchés publics tel qu'elle l'a compris c'est-à-dire comme étant une version de celui de 2001¹⁴ (abrogé depuis 2006) avec de nouveaux seuils et en conséquence, en ne respectant pas les principes fondamentaux de la commande publique, posés par l'article 1 du code des marchés publics de 2006 applicable pendant la période de contrôle : liberté d'accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures.

Jusqu'à 15 000 € d'achat unitaire, elle se considère libre de toute mise en concurrence.

Au-dessus de ce seuil, elle utilise la notion d'urgence, selon une définition qu'elle s'est créée, pour justifier l'absence de mise en concurrence, l'achat d'un scooter de mer pour 19 000 € en est un exemple.

S'il n'y a pas urgence, une procédure de mise en concurrence, qui n'en a que le nom, est suivie : le responsable de service contacte deux ou trois entreprises par téléphone, quelques fois par message électronique, pour leur demander un prix.

La commune a défini l'urgence comme la décision du maire fixant la date de réalisation de ce qu'il y a faire, en totale contradiction avec la définition jurisprudentielle.

Elle recourt à l'appel d'offres dans les mêmes conditions qu'en 2001, époque où la massification n'était pas obligatoire.

Recommandation n° 24

Mettre en place une politique d'achat dès 500 € d'achat unitaire.

9.1.2.2 L'inexistence de la massification et de la mutualisation des achats

La commune ne dispose d'aucune cartographie de ses achats et ne pratique pas la massification ni la mutualisation des achats, notions qui n'étaient pas en vigueur dans le code des marchés publics de 2001.

Recommandation n° 25

Recenser les familles homogènes de biens et services et massifier les achats par familles.

9.1.2.3 Aucune veille concurrentielle et juridique

Aucune veille concurrentielle ni juridique n'est effectuée au sein des services municipaux.

¹⁴ Décret n° 2001-210 du 7 mars 2001 portant code des marchés publics

Recommandation n° 26

Organiser une veille concurrentielle et juridique.

9.1.2.4 L'achat durable et l'accès des PME à la commande publique

Si la commune dispose d'un projet de ville très orienté développement durable, elle n'en a fait aucune traduction concrète dans ses achats.

L'accès des PME à la commande publique se trouve aussi restreint, faute pour la commune de respecter les principes de la commande publique édictés à l'article 1 du code des marchés publics.

9.2 Des achats publics effectués en méconnaissance du code des marchés publics de 2006

Depuis l'entrée en vigueur du code des marchés publics de 2006, les achats des collectivités territoriales doivent être réalisés, dès le premier euro dépensé, avec une mise en concurrence mettant en œuvre les principes fondamentaux de la commande publique précités.

9.2.1 La quasi-totalité (plus de 90 %) des achats courants et 11 % des achats de travaux et équipements, effectués sans mise en concurrence

Cette absence de mise en concurrence résulte de trois causes.

9.2.1.1 L'absence d'une fonction achat centralisée et professionnelle

Le code des marchés publics impose, depuis 2006, le regroupement des achats par prestations ou biens homogènes et, par durée, pour les prestations récurrentes. Les collectivités doivent, en conséquence, créer une fonction achats au sein de leurs organisations permettant, par la centralisation des achats et leur cartographie, la mise en œuvre de cette obligation.

A Sainte-Anne, la fonction achat est assurée par les services techniques pour leurs besoins (matériels, matériaux, équipements, téléphonie, etc...) et par chaque service municipal, dans son domaine de compétence.

Il n'existe pas de guide d'achat ni de note exposant les modalités d'achat de la commune.

La commission d'appel d'offres, qui n'est plus obligatoire que pour les marchés d'un montant supérieur à 207 000 € pour les fournitures et services et 5,2 M€ pour les travaux, émet un avis sur tous les marchés d'un montant supérieur à 15 000 € HT.

La commune ne possède pas de système d'information dédié à l'achat. Son seul outil est une plate-forme de dématérialisation des marchés publics dénommée « *marchés sécurisés* ».

Les deux agents utilisateurs ne maîtrisent pas toutes les fonctionnalités de l'outil (le registre de dépôts des offres n'est pas à jour ni celui des retraits, les sauvegardes nécessaires pour conserver l'historique des procédures ne sont pas faites, les pièces dématérialisées des procédures passées sont inaccessibles).

Les dossiers de marchés ne sont pas archivés en conservant toutes les pièces de la procédure avec les dossiers des candidats non retenus, en méconnaissance des dispositions de la circulaire du 30 décembre 1998 fixant à cinq ans à compter de la notification du marché à l'entreprise retenue, le délai minimal de conservation des dossiers présentés par les entreprises soumissionnaires n'ayant pas été retenues.

Sur les 18 dossiers examinés, aucun ne contenait les dossiers des candidats non retenus. Le seul dossier de candidat non retenu retrouvé a été celui afférent au marché d'acquisition d'une camionnette (Cf. infra 9.3.1.1).

Un cadre A, titulaire du grade d'ingénieur territorial, assure la fonction achat au sein des services techniques. Il s'occupe également de l'étude de faisabilité des opérations d'aménagement et du suivi des travaux communaux.

Dans sa responsabilité d'acheteur, il est aidé par un chargé de mission, de catégorie A, à temps plein, et par un agent de catégorie C assurant les tâches de secrétariat (tenue manuelle du registre de dépôts des offres, convocations de la commission d'appel d'offres, établissement des procès-verbaux, suivi des signatures...).

Compte tenu de la mise en concurrence non réalisée (volume et qualité), l'équipe est surdimensionnée.

En revanche, si l'on prend en compte la mise en concurrence que la commune devrait effectuer à l'échelle de tous ses services, un agent de catégorie A doté d'une solide formation juridique aidé par un agent de catégorie B, expérimenté en achats publics constitue le format nécessaire minimum de l'équipe.

Recommandation n°27

Mettre en place un service achat centralisé et encadré par un cadre titulaire de la fonction publique territoriale qualifié en marché public.

9.2.1.2 L'absence de computation des seuils

L'article 27 du code des marchés publics prévoit que les seuils à partir desquels une procédure de marché est obligatoire, s'apprécie après regroupement des achats comme indiqué précédemment et, en cas de besoin récurrent sur plusieurs exercices, en prenant en compte sa durée.

L'analyse des dépenses hors marché sur la période 2009-2014 permet de dresser la liste des prestations récurrentes et des biens homogènes devant respecter cette obligation.

La liste est longue et ne sont cités que quelques exemples de volumes annuels récurrents :

- achat de matériaux, 140 000 € ;
- location de véhicules, 60 000 € ;
- consommation téléphonique, 66 000 € ;
- réparation et entretien mécanique, 16 000 € ;
- location de matériels, 13 000 € ;
- location maintenance copieurs, 13 000 € ;
- achats de fournitures administratives, 8 000 € ;
- achat de vêtements, 4 000 €.

Recommandation n° 28

Comptabiliser les seuils conformément à l'article 27 du code des marchés publics.

9.2.1.3 Une pratique de choix discrétionnaire des fournisseurs : L'exemple du choix des maîtres d'œuvre ou des assistants à maîtrise d'ouvrage

Les marchés de maîtrise d'œuvre ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage sont réalisés sans mise en concurrence.

Le responsable des marchés des services techniques a indiqué que la commune travaillait avec les maîtres d'œuvre ayant fait une offre de service au maire qui les choisissait quand le besoin se présentait, qu'il n'y avait donc pas besoin de mise en concurrence.

C'est ainsi qu'ont été choisis les maîtres d'œuvre et assistant à maîtrise d'ouvrage suivants :

- l'équipe ZOZOR- FERRATY chargée, le 26 février 2010, de la maîtrise d'œuvre de la construction de la pépinière à « Petit Versailles » pour un montant d'honoraires de 19 800 € HT ;
- le cabinet CIGEDE, désigné en 2011 (la commune n'a pas été en mesure de fournir le contrat) pour assurer l'assistance à la passation du marché de nettoyage des voies et espaces publics ;
- le groupement BIEB ingénierie et Parc Services, choisi le 21 juillet 2011 pour la maîtrise d'œuvre des travaux du parking de la Pointe-Marin. Les honoraires ont été calculés sur une enveloppe de travaux estimée, sans étude, à 500 000 € HT, soit 22 500 € HT ;
- le groupement BOCLE-DCR Ingénierie, retenu en septembre 2012, pour l'aménagement du camping de la Pointe-Marin, contrat d'un montant de 45 274 € HT ;

Tous les éléments du choix discrétionnaire sans mise en concurrence sont ici réunis.

Trois autres faits attestent également de cette pratique.

Le contrat du groupement BOCLE-DCR ingénierie est daté de septembre 2012 alors que :

- 1) dans son article 2.6, il certifie les études de maîtrise d'œuvre déjà remises ;
- 2) dès le 22 août 2012 la commune lançait une publication pour la réalisation des travaux conçus par ce même groupement ;
- 3) la délibération autorisant le maire à signer le contrat date du 20 décembre 2012.

Pour cet achat, le groupement désigné par le maire a commencé à travailler en avril-mai 2012 (le délai de remise des études précisé à l'article 2.6 précité est de seize semaines) ; le dossier de consultation des entreprises a été remis au maître d'ouvrage le 22 août 2012, alors que le contrat de maîtrise d'œuvre n'a été élaboré qu'en septembre 2012. Le maître d'œuvre n'a pu présenter sa facture qu'en janvier 2013,

après la décision du conseil municipal. Le contrat est donc un acte de régularisation d'une décision discrétionnaire du maire en fonction en 2012.

9.2.2 Les 88,4 % d'achats de travaux et d'équipement effectués avec une mise en concurrence faussée

9.2.2.1 Les marchés passés sans définition des besoins

En 2012, le marché de réfection des routes communales, MAPA de 100 693 € TTC, celui des travaux de voirie au quartier Barrière Lacroix, MAPA de 65 095 € TTC, et celui de la mise en place d'un système de communication au centre technique de Barrière Lacroix, MAPA de 33 000 € HT, ne contiennent aucun cahier des charges.

Une description sommaire des tâches à exécuter constitue la définition des besoins.

La même année, le marché d'acquisition de 10 tentes toilées pour le camping de la Pointe-Marin, attribué à Trigano, ne comporte aucune définition des besoins.

Le dossier se résume à un acte d'engagement auquel est agrafé un devis de la société retenue pour un montant de 35 090 € HT franco transitaire France métropolitaine.¹⁵ La commune a téléphoné à la société Trigano pour lui commander les 10 tentes.

Lorsque le maire n'a pas reçu d'offres de services de bureaux d'études dans un domaine particulier, une publication est effectuée avec la mention par exemple : « *recherche bureau d'études pour réaliser un diagnostic environnement* » sans précision des missions attendues.

Chaque candidat envoie donc, un dossier avec son offre de service. Ainsi, les missions du diagnostic environnement confié en juillet 2013 au cabinet Transénergie Caraïbes pour un montant de 6 400 € HT ont été définies par le cabinet lui-même.

9.2.2.2 Les marchés passés avec une définition des besoins incomplète ou trop précise

Dans le marché d'acquisition d'une camionnette de 3,5 tonnes attribué en juillet 2013 pour un montant de 45 059,50 € HT, la définition des besoins ne précise pas s'il s'agit d'un véhicule neuf, ni les volumes à transporter, données essentielles au dimensionnement du véhicule.

Dans le marché d'acquisition de six tentes pour le camping de la Pointe-Marin, lancé et attribué en 2013 à la société Trigano pour 79 298 € HT, la définition des besoins est la copie du catalogue du fournisseur et elle ne prend pas en compte les frais de transports qui s'élèvent à 42 000 €. La commune aurait dû se référer à la liste des « *Incoterms 2000* » qui codifie les modalités d'une transaction commerciale internationale.

9.2.2.3 Les avenants, consécration d'une définition des besoins défailante

L'article 2 de loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP », fait obligation aux

¹⁵ Les frais de transports (terre et mer), ceux de déchargement et de port, sont à la charge de la commune

maîtres d'ouvrage de concevoir un programme avant toute désignation d'un maître d'œuvre.

Le programme est le socle de toute opération de construction, réhabilitation ou restructuration de bâtiment public.

La loi MOP précise que « *le maître d'ouvrage définit dans le programme les objectifs de l'opération et les besoins qu'elle doit satisfaire ainsi que les contraintes et exigences de qualité sociale, urbanistique, architecturale, fonctionnelle, technique et économique, d'insertion dans le paysage et de protection de l'environnement, relatives à la réalisation et à l'utilisation de l'ouvrage* ». Le programme constitue ainsi le cahier des charges du concepteur (architecte), auquel il s'agit de fournir l'ensemble des éléments nécessaires à l'élaboration du projet :

- missions et identité de l'établissement, objectifs en matière de publics et de services ;
- enjeux urbains : impact dans l'environnement, accès, visibilité ;
- description et organisation fonctionnelle des différentes activités ;
- dimension des fonds, des effectifs, des espaces ;
- performances techniques (planchers, éclairage, acoustique, climat ...) ;
- aspects financiers : coût d'investissement, coût de fonctionnement ;
- planning et modalités de l'opération.

Le programme permet d'arrêter l'enveloppe financière prévisionnelle de l'opération. Il constitue le document de base auquel l'architecte retenu, au terme de la consultation, apportera une réponse architecturale, technique et économique.

Or la désignation des maîtres d'œuvre est discrétionnaire et n'a pas lieu sur la base d'un programme.

Le maire déclare au maître d'œuvre son besoin de construire les ateliers municipaux ou le parking de la Pointe-Marin ou bien encore les onze bungalows au camping municipal qui finalement deviendront cinq.

Le maître d'œuvre élabore les études techniques sur la base de besoins non définis.

En conséquence, lors de la réalisation des travaux, de nouveaux besoins fonctionnels ou techniques sont décidés par le maître d'ouvrage qui se traduisent par des avenants en plus-value dont les montants sont irréguliers au regard de la jurisprudence¹⁶.

Le tableau n°5 ci-après montre la plus-value de chaque avenant.

Deux opérations majeures de la période sous contrôle ont donné lieu à des avenants irréguliers, la construction des ateliers (maîtrise d'œuvre et travaux) ainsi que celle du parking de la Pointe-Marin (maîtrise d'œuvre).

¹⁶ CE, 8 mars 1996, n° 165075, *Cne Petit-Bourg* : *JurisData* n° 1996-050233 ; *RD imm.* 1996, p. 370, obs. F. Llorens et Ph. Terneyre ; *Marchés publ.* n° 1/1997, p. 24, obs.

Tableau n° 5 : Avenants irréguliers
(en euros)

Marché (M) ou Enveloppe financière (EV)	montant initial	plus-value	%
Construction des ateliers municipaux (M)			
Lot 3 Gros œuvre	208 909,68	82 737,63	39,60
Lot 4 charpente métallique- Couverture	359 150,60	100 247,76	27,91
Lot 6 revêtements sol et murs	25 812,75	12 773,78	49,49
Lot 8 Plomberie sanitaire	21 294,21	10 528,84	49,44
Lot 9 : électricité	50 410,19	23 209,24	46,04
Total des 5 lots	665 577,43	229 497,25	
MOE construction ateliers municipaux (M)	125 000,00	42 500,00	34,00
Construction du parking de la Pointe-Marin (EV)	500 000,00	260 000,00	52,00
MOE construction parking de la Pointe-Marin (M)	22 500,00	11 700,26	52,00
Total	1 313 077,43	543 697,51	41,41

Sources : chambre régionale des comptes

Dans le premier projet, cinq marchés allotis ont été modifiés par des avenants justifiant des augmentations comprises entre 27 % et 49,5 %.

La maîtrise d'œuvre a logiquement été impactée, puisque ses honoraires sont calculés sur le montant des travaux réalisés. L'avenant est de 34 %.

Dans le second projet, le coût a été fixé sans justification par le maître d'ouvrage à 500 000 €.

Lorsque le marché s'est élevé à 760 000 € soit une augmentation de 52 %, les honoraires de maîtrise d'œuvre ont été augmentés dans les mêmes proportions.

9.2.2.4 Des critères de jugement des offres absents, irréguliers ou subjectifs

L'article 53 du code des marchés publics impose de retenir l'offre économiquement la plus avantageuse. Il précise que ce choix se fonde soit, sur une pluralité de critères soit, sur le critère unique du prix.

Quel que soit le critère, sa nature doit être justifiée par l'objet du marché.

Lorsque plusieurs critères sont retenus, leur pondération doit être précisée.

De plus, le respect du principe d'égalité de traitement des candidats oblige de les faire apparaître clairement dans l'avis d'appel public à la concurrence ou les documents de consultation et, leurs conditions de mise en œuvre doivent être portés à la connaissance des candidats¹⁷.

Enfin, ces critères doivent être définis de façon suffisamment précise afin qu'ils ne confèrent pas une liberté de choix inconditionnée pour l'attribution d'un marché à un candidat¹⁸.

¹⁷ CE, section, 30 janvier 2009, Agence nationale pour l'emploi, n°290236

¹⁸ CE, 15 décembre 2008, Communauté urbaine de Dunkerque, req. n° 310380)

De même, des incertitudes ou des contradictions affectant les critères de sélection des offres constituent un manquement aux obligations de publicité et de mise en concurrence¹⁹

Les dix marchés (sur les 18 analysés), élaborés par la commune sans l'assistance d'un maître d'œuvre ou d'un cabinet de conseil, ne mentionnent pas, dans leurs pièces de consultation, les critères de jugement des offres.

S'y rajoutent les cinq marchés de maîtrise d'œuvre passés de façon discrétionnaire.

Ainsi, les marchés d'acquisition de la camionnette de 3.5 tonnes et des tentes toilées (10+6), le marché de récupération de 98 véhicules hors d'usage, le marché de fournitures et services du système de communication du centre technique, celui de fournitures et livraison des repas, les cinq marchés de maîtrise d'œuvre précités, le marché du diagnostic environnement, celui d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le nettoyage des voies, les deux marchés de réfection de voirie, ont fait l'objet d'une annonce dans France Antilles qui ne précise pas les critères de jugement des offres et sans règlement de consultation. Ils sont donc irréguliers.

Parmi les huit autres marchés, élaborés par les maîtres d'œuvre ou l'assistant à maîtrise d'ouvrage, seul celui relatif à la construction de la pépinière fait état de critères irréguliers pour le jugement des offres « *capacités financières 40 % et capacités professionnelles et techniques 60 %* », cinq autres utilisent le critère de la valeur technique en précisant son contenu avec des sous critères trop souvent subjectifs et dont les candidats n'ont pas eu connaissance :

- Travaux du parking de la Pointe-Marin « *mode opératoire pour maintenir l'exploitation pendant les travaux* », « *cohérence du prix selon DPGF²⁰* » ;
- Nettoyement des voies « *adéquation de l'organisation du service avec la demande de la commune appréciée en fonction de la qualité des explications apportées par le mémoire justificatif* »

Aucun de ces marchés n'est régulier au regard de l'utilisation des critères de jugement des offres qui sont des motifs d'annulation.

Deux de ces marchés, transmis au contrôle de légalité, n'ont pas fait l'objet d'observations à ce titre.

Recommandation n° 29

Définir des besoins précis, des critères de jugement des offres et des barèmes de points objectifs.

¹⁹ CE, 20 mai 2009, Département du Var, req. n° 318871

²⁰ Décomposition du prix global forfaitaire

9.3 Des marchés qui ne respectent pas les principes de la commande publique

9.3.1 Le choix de l'offre la plus chère sans justification

9.3.1.1 Le marché d'acquisition d'une camionnette de 3,5 tonnes

Quatre entreprises ont répondu à l'avis d'appel public à la concurrence.

La commission d'appel d'offres, réunie le 4 juillet 2013, a retenu l'offre la plus chère du candidat BAMITEL (45 000 €) alors que les trois autres offres étaient moins chères dont une offre moins chère de plus de 10 000 €.

Le dossier ne comporte aucune analyse des offres.

Seul un tableau comparatif des prix et des délais par candidat figure dans le procès-verbal de la commission d'appel d'offres ayant proposé le choix du candidat retenu.

Alors que le bordereau des prix unitaires fait état du délai de garantie à fournir par les candidats, le procès-verbal précité compare les délais de livraison.

Le candidat retenu est le seul à fournir cette indication dans son offre.

Les candidats possédant un meilleur prix (34 900 € ; 39 999 € et 40 900 €) et un délai de garantie au moins égal (deux ans) sinon supérieur (trois et cinq ans) à celui du candidat retenu, sont éliminés au motif qu'ils n'ont pas précisé le délai de livraison qui n'était pas demandé.

La définition incomplète des besoins associée à l'absence de mention des critères de sélection des offres dans l'avis de publication ont permis au maire d'attribuer, au final, le marché au candidat le plus cher.

La commune a ainsi payé une camionnette 45 000 € qu'elle aurait pu payer 34 900 €.

9.3.1.2 Le marché de nettoyage des voies et espaces publics

Lancé en novembre 2011, il comprend deux lots (1- nettoyage des voies et espaces publics, 2- entretien de la route d'accès du Club Med.) et s'étend sur une durée de 3 ans.

La définition des besoins est précise et complète.

Les critères de jugement des offres sont précisés dans les documents de consultation : prix 55 %, valeur technique 35 %, mesures prises en faveur de la protection de l'environnement 10 %.

Trois entreprises soumissionnent au lot n° 1 et cinq au lot n° 2.

L'assistant au maître d'ouvrage, le cabinet CIGEDE, rend son analyse des offres pour la commission d'appel d'offres réunie le 12 janvier 2012.

Il propose de retenir pour le lot n° 1, CLEAN GARDEN qui obtient la note de 18,48/20 avec un prix de 375 892,05 € HT (le moins cher) ; pour le lot n° 2, SUD NATURE COMPLICE, qui obtient la note de 16/20 avec un prix de 20 794,39 € HT (le moins cher également).

L'attribution du lot n° 1 avec un prix majoré de 53 000 € sans justification

La commission d'appel d'offres déclare infructueux le lot n°1 aux motifs que « *les entreprises au nombre de cinq ont présenté des offres supérieures à l'estimation* ».

La commission autorise le maire à négocier avec les entreprises soumissionnaires qui sont au nombre de trois contrairement à ce qu'indique le procès-verbal de la commission.

La négociation est opaque.

Aucun procès-verbal n'est tenu des deux réunions de négociation.

Seules les feuilles de présence existent. Celle de la réunion du 2 février 2012 atteste de la présence du maire, de l'assistant à maîtrise d'ouvrage, du responsable de la commande publique des services techniques de la commune et des représentants de CLEAN GARDEN.

Celle de la réunion du 6 février 2012 atteste de la présence des mêmes personnes pour la commune, celle des représentants de la société FISER mais ne permet pas d'identifier la présence des représentants de la société SEEN NET, dernière entreprise soumissionnaire à ce lot.

La négociation ne respecte pas les dispositions de l'article 66 du code des marchés publics alors applicable qui dispose :

« I. - Une lettre de consultation est envoyée simultanément à tous les candidats sélectionnés. Cette lettre de consultation comporte au moins :

- 1° Les documents de la consultation ou, s'ils ne sont pas détenus par le pouvoir adjudicateur, l'adresse du service auprès duquel les documents de la consultation peuvent être immédiatement obtenus sur demande et la date limite pour présenter cette demande, ou encore les conditions d'accès à ces documents s'ils sont mis à disposition directe par voie électronique ;*
- 2° La date et l'heure limites de réception des offres, l'adresse à laquelle elles sont transmises et la mention de l'obligation de les rédiger en langue française ;*
- 3° Les références de l'avis d'appel public à la concurrence publié ;*
- 4° Le cas échéant, la date limite pour demander des documents complémentaires ;*
- 5° La liste des documents à fournir avec l'offre... »*

La commune n'a pas pu fournir les offres initiales ni les offres non retenues présentées lors de la phase de négociation, faute d'avoir conservé les documents essentiels à la transparence de cette procédure.

Le rapport d'analyse des offres issues de la négociation, daté de février 2012, propose le classement suivant des offres (de la meilleure à la moins bonne) : n°1 FISER PAYSAGES noté 18,32/20 avec un prix de 428 505,50 € HT, n°2 CLEAN GARDEN noté 18,30/20 avec un prix de 397 638,85 €, n°3 SEEN NET noté 16,68/20 avec un prix de 495 172 € HT.

La commission d'appel d'offres a retenu ce classement et le marché a été attribué à FISER PAYSAGE pour 428 505,50 € HT.

La négociation a donc abouti à retenir, sans justification, une offre plus chère de 53 000 € par an que l'offre la moins-disante de la procédure précédente, alors que le candidat le moins cher dans cette première procédure n'a pas été retenu aux motifs de crédits budgétaires insuffisants pour payer 375 892,05 € HT par an.

FISER PAYSAGE qui n'avait pas présenté la meilleure offre lors de la première consultation a finalement été retenu.

Cette hausse du montant du marché aboutit à une perte financière sur 3 ans pour la commune de 172 515 € TTC.

Les informations fournies par les deux concurrents CLEAN GARDEN et FISER PAYSAGE, dans le cadre de la contradiction, n'ont pas apporté d'éléments de nature à modifier l'analyse de la chambre.

L'attribution du lot n° 2 avec un prix majoré de 74 %

La commission d'appel d'offres décide d'attribuer le lot n° 2 au candidat le mieux noté et le moins cher : SUD NATURE COMPLICE pour un montant de 20 794,39 € HT.

Ce montant doit être rapproché du montant que la même association percevait, chaque année depuis au moins 2009, pour effectuer cette même prestation, soit 11 950,68 € HT.

L'appel d'offres a eu pour conséquence de faire augmenter le prix de 74 % à la faveur d'un candidat déjà prestataire de la commune.

9.3.1.3 Le marché de travaux du parking de la Pointe-Marin

Lancé en décembre 2011, le marché à procédure adaptée porte sur une opération de travaux (estimée à 500 000 € HT lors de la désignation du maître d'œuvre) et comprend la création d'un parking et la réhabilitation de celui existant à la Pointe-Marin.

Le marché est alloté, lot n° 1 VRD, Gros œuvre, lot n° 2 éclairages solaires, lot n° 3 équipements de péage. Cinq entreprises soumissionnent au lot n° 1, quatre au lot n° 2 et deux au lot n° 3.

Les lots n° 1 et 2 sont déclarés infructueux par la commission d'appel d'offres le 12 janvier 2012 qui mandate le maire pour négocier avec les candidats ayant remis une offre.

Le lot n° 3 est attribué au candidat le moins cher et le mieux noté pour 191 000 € HT.

Une réunion de négociation a lieu le 23 janvier 2012 en mairie avec tous les candidats. Le maire préside avec à ses côtés, son premier adjoint.

Comme dans le cas du marché de nettoyage, la négociation est opaque, elle ne respecte pas les dispositions de l'article 66 du code des marchés publics.

Le rapport d'analyse des offres issues de la négociation montre que les entreprises ont disposé d'une semaine pour proposer une nouvelle offre à la suite de la réunion du 23 janvier 2012.

La commune n'a pas pu fournir les éléments justifiant le changement des nouvelles offres, preuve supplémentaire du manque de transparence de ses procédures.

La négociation a abouti à attribuer, en mars 2012, le lot n° 1 à l'entreprise MIRSA pour un prix de 453 410,76 € HT alors que sa première proposition était de 403 197,44 € HT ; le dossier ne comporte pas les éléments justifiant cette hausse de 50 000 €. De plus, ce prix comprend la réhabilitation du parking n° 2 pour un montant de 97 203 € HT. Or, par courrier du 13 juillet 2012, le maire informe le maître d'œuvre que « le parking n° 2 est différé ». Pourtant, au 31 décembre 2013, l'entreprise MIRSA et ses trois sous-traitants avaient été payés pour la totalité des travaux qui s'élèvent à 476 130,96 € HT, dépassant le marché de 22 720,20 € HT sans avenant.

Le lot n° 2 est attribué à l'entreprise ESCOT pour 115 595 € HT, entreprise la moins chère dès la première procédure.

Enfin, le dossier ne comporte pas le procès-verbal de réception de travaux.

Ce marché a été réceptionné par le contrôle de légalité qui n'a formulé aucune observation.

Recommandation n° 30

Pratiquer la négociation transparente (application de l'article 66 du code des marchés publics).

9.3.2 Des conflits d'intérêts dans des marchés aux montants importants

9.3.2.1 La construction de la pépinière

Par délibération du 9 avril 2010, la commune a attribué, après avis de la commission d'appel d'offres, un marché alloti d'un montant de 178 784,79 € TTC en vue de la construction d'une pépinière horticole au lieu-dit « Petit Versailles », sur la parcelle K 337, propriété du conseil général, donnée à bail à la commune en 2006.

Les travaux ont été effectués en 2010. Ils ont été subventionnés à hauteur de 80 % par l'Etat à travers le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Cette parcelle était occupée, depuis 2008, par l'association SUD NATURE COMPLICE qui bénéficiait d'une sous location sans autorisation du conseil général, bailleur principal.

Le président de l'association était le cinquième adjoint au maire de la commune, en fonction à l'époque, membre de la commission d'appel d'offres de surcroît, et le directeur (salarié de l'association), le neveu du maire, conseiller municipal pendant la même période.

Les travaux ont consisté en la construction de 200 m² de bureaux destinés à accueillir les personnels et les activités de l'association dont ils étaient les dirigeants.

L'adjoint au maire et le neveu ont voté la délibération attribuant les marchés de travaux et donc décidant leur exécution.

Aux termes de l'article L. 2131-11 du CGCT, « *Sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires* ». Le Conseil d'État considère de manière générale que l'intérêt à l'affaire existe dès lors qu'il ne se confond pas avec « *les intérêts de la généralité des habitants de la commune* »²¹.

La commune n'avait aucun intérêt à réaliser ces travaux. L'adjoint au maire et le conseiller municipal avaient un intérêt à l'affaire qui ne se confondait pas avec l'intérêt général des habitants.

De plus, pour faciliter la réalisation du projet de construction de bureaux destinés à l'association dirigée par son neveu, le maire n'a pas hésité à faire construire, sans permis, sur un terrain n'appartenant pas à la commune et dont le classement au plan d'occupation des sols de la commune n'autorisait que l'édification de constructions à vocation agricole (hangars, serres, parc animalier etc...).

En construisant volontairement, sur le terrain du conseil général, qui avait précisé dans l'article 7 du bail donné à la commune qu'« *A l'expiration du bail, il est convenu entre les parties, que les constructions, ouvrages et aménagements réalisés sur le site par le preneur, resteront propriété du Département* », le maire a dépossédé la commune d'un bien financé par elle et par l'Etat pour permettre à « *l'entreprise* »²² de son neveu, de développer son commerce sous la forme d'une association, sans que cet objet ne soit prévu par ses statuts.

A aucun moment, le maire ne s'occupe de la lésion de la commune qui perd les deniers investis dans l'opération soit 200 267,79 €.

En effet, la parcelle K 337 a été acquise par le conseil général en vertu d'une déclaration d'utilité publique en vue de la construction d'un barrage. Le projet n'ayant pas été réalisé, les propriétaires expropriés ont exercé leur droit de rétrocession ; le conseil général ne peut s'y opposer et demande en mars 2013 la libération de la parcelle.

Le 23 septembre 2013, le maire de la commune répond au conseil général qu'il faut prendre toutes les mesures pour permettre à SUD NATURE COMPLICE de poursuivre son activité.

A la veille des élections de mars 2014, SUD NATURE COMPLICE bénéficiait toujours du bail dont la durée était supérieure à celle du bail consenti par le conseil général à la commune et la commune n'avait toujours pas mis en recouvrement les 21 600 € de loyers dus.

L'annexe jointe au présent rapport présente l'affaire en détail.

9.3.2.2 Le marché de nettoyage des voies et espaces publics

Le lot n° 2 de ce marché a pour objet le nettoyage des abords de la route du Club Méditerranée. Ce lot a été attribué à SUD NATURE COMPLICE par le conseil municipal du 27 février 2012 dans lequel siégeait le président de l'association, en sa

²¹ CE, 16 décembre 1994, req. n° 145370

²² Termes employés dans la lettre du 23 septembre 2013 adressée au conseil général de la Martinique

qualité de cinquième adjoint au maire, et le neveu du maire, conseiller municipal, désigné secrétaire de cette séance, par ailleurs directeur de l'association.

Tous deux ont voté l'attribution du marché à SUD NATURE COMPLICE.

9.3.2.3 Le marché d'exploitation du parking de la Pointe-Marin

Le 20 juillet 2012, le conseil municipal de la commune attribue pour une durée d'un an renouvelable, le marché d'exploitation du parking de la Pointe-Marin à PARCO SUD, société créée le 21 décembre 2012 (avis de création dans France Antilles publié à cette date) par M. ODRY et dont il est le gérant, moyennant une rémunération annuelle de 100 000 €.

La délibération prévoit la compensation de la rémunération du marché avec les recettes perçues, contrevenant au principe d'universalité budgétaire.

Aucun dossier de mise en concurrence n'a pu être retrouvé avant 2014. Seule une feuille de présence d'une commission d'appel d'offres tenue le 14 juin 2012, signée par ses membres, figure au dossier du marché passé en février 2014 et notifié le 27 mars 2014.

Même s'il n'a pas été possible de le retrouver au cours de l'instruction, le marché de 2012 existe vraiment et il est irrégulier compte tenu de la procédure non formalisée utilisée.

Sa durée d'un an, mais qui dans les faits s'est trouvée portée à trois ans, justifiait le recours à l'appel d'offres ouvert. En fait, il ressort des délibérations du conseil municipal qu'il aurait été relancé en décembre 2012 pour l'année 2013, et en décembre 2013 pour l'année 2014.

Cette technique dite « du saucissonnage » est formellement interdite par l'article 27 du code des marchés publics.

A compter du 2 octobre 2012, aucune recette n'a été constatée dans les comptes de la commune.

Conclusion

Au total, les graves irrégularités commises dans la commande publique sur la période 2009-2014 auront coûté à la commune plus quatre millions d'euros.

ANNEXES

Annexe n° 1 - Les missions de l'office du tourisme de Sainte-Anne

Article 2 de la convention du 1^{er} juillet 2011 et du 1^{er} janvier 2015

Pour assurer le développement touristique de SAINTE-ANNE, l'OTSA a pour missions :

- La mise en œuvre de la politique de développement touristique inscrite dans le Plan de Développement Durable et Solidaire de SAINTE-ANNE, et son Agenda 21.
- L'organisation de l'accueil et de l'information des touristes
- La promotion de la destination en relation avec les différents partenaires
- La valorisation du patrimoine
- La gestion d'équipement mis à disposition
- La valorisation des moyens et des richesses du territoire
- La fédération des structures et des acteurs intervenant sur le territoire dans le domaine touristique
- Le ciblage de la clientèle

Articles 15 et 16 de la convention du 1^{er} juillet 2011 et du 1^{er} janvier 2015

ARTICLE 15 : CONTROLE DES ACTIVITES DE L'OTSA

L'OTSA rendra compte annuellement lors du bilan régulièrement de son action relative au programme d'activités qui aura été validé par la MUNICIPALITE en début d'année.

Pour permettre de suivre les activités de l'OTSA, un tableau de bord sera proposé à la MUNICIPALITE comportant des indicateurs fiables permettant de mesurer l'action de l'OTSA sur l'environnement économique de SAINTE-ANNE et dans le cadre des missions qui lui sont déléguées. Ces indicateurs devront être arrêtés en concertation entre les deux parties dans les 3 mois de la signature de la convention.

Une personne désignée par le Maire sera chargée de vérifier l'utilisation de la participation communale sur le plan qualitatif. Il pourra demander des explications sur les décalages éventuels entre le programme arrêté annuellement et les résultats obtenus.

L'OTSA arrêtera, au plus tard le 1er septembre, avec la personne mentionnée précédemment, le programme d'activités de l'année suivante avant de le soumettre à l'approbation du Conseil Municipal.

La MUNICIPALITE pourra utiliser tous les moyens d'investigation possible et toutes personnes dûment qualifiées pour contrôler le respect des engagements de l'OTSA à son égard.

Chaque année avant le 31 décembre et avant qu'ils soient approuvés par l'Assemblée Générale, de manière à permettre l'évaluation de la mission de l'OTSA. Le bureau de cet organisme assisté de sa Directrice, de l'expert-comptable et du commissaire aux comptes devra présenter au conseil municipal le bilan d'exécution de l'année. Les points forts et faibles

de ce bilan et le comparatif par rapport aux années écoulées. Cette réunion devra faire l'objet d'un procès-verbal.

L'OTSA s'engage à fournir, dans le mois suivant son approbation par l'Assemblée Générale, sur l'exercice précédent :

- le procès-verbal approuvé par l'Assemblée Générale
- le rapport moral présenté par le Président
- le rapport d'activités

ARTICLE 16 : CONTROLE FINANCIER DE L'OTSA

Chaque année, l'OTSA s'engage à fournir à la MUNICIPALITE un compte- rendu de l'emploi des crédits qui lui ont été alloués, assorti de toutes les justifications nécessaires (déclarations fiscales et sociales, compte-rendu de visite médicale, contrats de travail etc.) validé par l'expert-comptable et le commissaire aux comptes.

Un double de ce compte-rendu sera communiqué à la Fédération Martiniquaise des Offices de Tourisme et Syndicats d'Initiative.

Sur simple demande de la MUNICIPALITE, l'OTSA devra communiquer tous ses documents comptables et de gestion relatifs aux périodes couvertes par la convention, aux fins de vérification par la personne habilitée mentionnée à l'article 15 ou à la demande du maire.

Chaque année, dans le mois de leur approbation par l'Assemblée Générale, l'OTSA adressera à la MUNICIPALITE :

- le rapport financier
- le bilan, le compte de résultats et les annexes dûment certifiés par un commissaire aux comptes
- le rapport du commissaire aux comptes ou d'un expert-comptable

Annexe n° 2 - Tableaux d'analyse financière

Tableau n° 1 – Subventions aux associations

Associations	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAP 110	37 500	37 500	37 500	39 765	40 874	38 974	20 000
CREDOS	23 000	42 728	42 728	57 428	57 428	52 677	9 275
OMCL	78 440	78 440	78 440	78 440	78 440	78 440	12 111
OTSA	176 520	183 120	197 120	119 120	183 120	153 120	100 000
SUD INCLUSION		23 120	75 120	0	55 000	0	12 000
Total	315 460	364 908	430 908	294 753	414 862	205 797	153 386
Total compte 6574	362 090	372 913	432 908	385 316	430 437	346 711	163 387
Part relative	87 %	98 %	100 %	76 %	96 %	59 %	94 %

Source : comptes administratifs

Tableau n° 2 - évolution de l'excédent brut de fonctionnement de la commune

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produits de gestion (A)	6 914 507	7 383 613	7 770 105	7 634 545	8 807 623	7 852 757	8 325 619
Charges de gestion (B)	6 214 580	6 870 266	7 180 157	7 854 088	7 966 066	8 077 412	7 376 663
EBF (A-B)	699 928	513 347	589 948	- 219 543	841 556	- 224 655	948 956
EBF/Produits de gestion	10,1 %	7,0 %	7,6 %	- 2,9 %	9,6 %	- 2,9 %	11,4 %

Source : Comptes de gestion

Tableau n° 3 – évolution et comparaison des taux d'imposition communaux

Taux des taxes	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taxe d'habitation Ste-Anne	12,08 %					
Moyenne. nationale de la strate	14,20 %	14,31 %	13,55 %	13,67 %	13,80 %	23,95 %
Moyenne départementale	17,28 %	nc	nc	27,75 %	23,88 %	28,29 %
Taxe sur le foncier bâti Ste-Anne	38,68 %					
Moyenne. nationale de la strate	20,65 %	20,88 %	19,24 %	19,24 %	19,22 %	20,20 %
Moyenne. départementale	25,62%	nc	nc	26,58 %	20,11 %	28,01 %
Taxe sur le foncier non bâti Ste-Anne	28,78 %					
Moyenne. nationale de la strate	57,08 %	57,32 %	51,69 %	52,02 %	51,84 %	48,53 %
Moyenne départementale	22,54 %	nc	nc	24,58 %	48,94 %	25,31 %
Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (trois taxes)	145,3 %	145,0 %	156,5%	153,9 %	153,4 %	nc

Source : DGFIP (les données de 2015 ne sont pas disponibles)

Tableau n° 4 – évolution de la capacité d'autofinancement brute et nette

en euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF brute	279 606	346 889	484 304	-301 601	745 746	-288 465	847 959
<i>en % des produits de gestion</i>	4,0 %	4,7 %	6,2 %	4,0 %	8,5 %	- 3,6	10,2 %
- Annuité en capital de la dette	649 917	495 281	515 868	537 446	349 731	319 680	354 572
= CAF nette ou disponible (C)	- 370 312	- 148 392	- 31 564	- 839 047	396 016	- 608 145	493 388

Source : Comptes de gestion

Tableau n° 5 – Evolution du financement propre disponible pour le financement des investissements

en euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF nette ou disponible (C)	- 370 312	- 148 392	- 31 564	- 839 047	396 016	- 608 145	493 388
+ Taxes locales d'équipement et d'urbanisme	58 694	44 239	34 609	32 552	25 730	8 791	7 168
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	168 924	125 325	183 146	253 564	357 017	406 768	387 486
+ Subventions d'investissement	1 046 711	1 233 869	1 258 213	1 442 002	1 298 874	1 205 784	1 239 324
+ Produits de cession	53 805	6 500	0	100	1 800	20 882	27 109
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	1 328 133	1 410 033	1 147 596	1 728 218	1 683 421	1 642 225	1 661 087
Financement propre disponible (C+D)	957 822	1 261 642	1 115 932	889 171	2 079 437	1 034 080	2 154 475
Dépenses d'équipements (y inclus travaux en régie)	1 258 321	1 788 624	2 385 188	2 816 930	2 601 335	1 366 672	893 510
Financement propre disponible/dépenses d'équipement	76,1 %	70,5 %	60,6 %	31,6%	79,9 %	75,7 %	241,1 %

Source : Comptes de gestion

Tableau n° 6 – Equilibre financier de la collectivité

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Fonds de roulement net global	2 087 409	1 605 094	709 831	- 819 694	- 1 332 223	- 1 655 793	1 175 374
- Besoin en fonds de roulement global	1 281 730	1 022 727	570 580	170 828	- 407 913	- 681 241	1 787 104
=Trésorerie nette	805 679	582 367	139 251	- 990 522	- 924 310	- 974 552	- 611 730

Source : Comptes de gestion

Tableau n° 7 – Evolution du besoin en fonds de roulement

en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
+ Redevables et comptes rattachés	801 778	849 282	701 204	760 332	1 286 703	1 064 791	1 076 598
<i>Dont redevables</i>	801 291	849 282	701 204	760 332	1 286 703	1 064 791	1 075 498
<i>Dont créances irrécouvrables admises par le juge des comptes</i>	0	0	0	0	0	0	0
- Encours fournisseurs	207 515	177 948	761 916	1 456 571	2 162 751	1 780 520	747 437
<i>Dont fournisseurs d'immobilisations</i>	53 310	84 838	328 315	790 930	1 315 939	781 140	407 905
= Besoin en fonds de roulement de gestion	594 263	671 335	- 60 713	- 696 239	- 876 048	- 715 729	329 161
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	33,7	35,0	- 3,0	- 32,0	- 39,6	- 32,0	16,1
- Dettes et créances sociales	0	0	0	0	31 239	182 264	90 000
- Dettes et créances fiscales	0	0	297	19 461	20 841	44 787	25
- Autres dettes et créances sur Etat et collectivités (subventions à recevoir, opérations particulières, charges à payer)	- 227 647	101 605	- 28 634	- 30 578	33 399	185 477	- 10 467
- Autres dettes et créances	- 459 820	- 452 998	- 602 956	- 855 949	- 553 614	- 447 016	- 1 537 501
<i>Dont dépenses à classer ou régulariser (qui augmentent le BFR)*</i>	349	314	314	314	314	314	314
<i>Dont recettes à classer ou régulariser (qui diminuent le BFR)*</i>	82 945	67 488	- 44 975	23 426	18 850	25 215	42 255
<i>Dont autres comptes créditeurs (dettes d'exploitation qui diminuent le BFR)*</i>	54 983	37 095	9 643	98 148	51 411	159 089	46 064
<i>Dont autres comptes débiteurs (créances d'exploitation qui augmentent le BFR)*</i>	53 450	3 651	6 108	402 977	55 493	55 720	1 060 197
<i>Dont compte de rattachement avec les budgets annexes**</i>	- 625 556	- 625 556	- 625 556	- 625 556	- 625 556	- 625 556	- 625 556
= Besoin en fonds de roulement global	1 281 730	1 022 727	570 580	170 828	- 407 913	- 681 241	1 787 104
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	72,8	53,4	28,6	7,8	- 18,5	- 30,5	87,2

Source : Comptes de gestion

Tableau n° 8 – Evolution du nombre de jours d'absence

Motifs d'absences	2014			2015		
	Titulaires	Non titulaires	TOTAL	Titulaires	*Non titulaires	TOTAL
Maladie ordinaire	444	332	776	469	258	727
Longue maladie, maladie longue durée et grave maladie				0	339	339
Accidents de travail	14	405	419	0	35	35
Maternité, paternité, adoption	180		180	11	96	107
Droit syndical, conflits sociaux	22	21	43	176	378	554
Formation	278	121	399	399	93	272
Total jours d'absence	938	879	1817	835	1199	2034

Source : commune de Sainte-Anne

Tableau n° 9 – Evolution des effectifs communaux en emplois permanents

Catégories	2009				2010				2011				2012				2013				2014			
	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T	A	B	C	T
Titulaires	1	1	59	61	1	1	61	63	1	2	63	66	1	2	62	65	1	3	65	69	1	2	71	74
Non titulaires	6	0	59	65	5	1	63	69	5	1	68	75	5	2	67	74	5	2	65	71	5	2	57	66
dont :																								
Emplois de direction	1			1	1			1	1			1	1			1	1			1	1			1
Collaborateurs cabinet	1			1	1			1	1			1	1			1	1			1	1			1
Nombre total des agents	7	1	118	126	6	2	124	132	6	3	131	141	6	4	129	139	6	5	129	140	6	4	128	140

Source : commune de Sainte-Anne

Tableau n° 10 – Evolution de la masse salariale (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Rémunération principale	1 501 606	1 633 930	1 264 636	1 246 492	1 224 928	1 740 315	1 392 839
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	449 803	558 656	619 402	380 252	610 655
+ Autres indemnités	0	0	5 235	34 520	37 498	24 893	36 017
= Rémunérations du personnel titulaire (a)	1 501 606	1 633 930	1 719 674	1 839 667	1 881 827	2 145 460	2 039 510
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>54,9 %</i>	<i>55,7 %</i>	<i>55,3 %</i>	<i>53,8 %</i>	<i>54,7 %</i>	<i>56,2 %</i>	<i>56,1 %</i>
Rémunération principale	1 053 977	1 295 935	1 288 235	1 326 391	1 328 616	1 372 920	1 312 461
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée	0	0	103 504	67 509	78 463	42 486	30 007
+ Autres indemnités	0	0	0	0	0	0	0
= Rémunérations du personnel non titulaire (b)	1 053 977	1 295 935	1 391 739	1 393 899	1 407 079	1 415 406	1 342 468
<i>en % des rémunérations du personnel*</i>	<i>38,5 %</i>	<i>44,2 %</i>	<i>44,7 %</i>	<i>40,8 %</i>	<i>40,9 %</i>	<i>37,1 %</i>	<i>36,9 %</i>
Autres rémunérations (c)	178 957	967	0	186 897	151 574	255 557	256 720
= Rémunérations du personnel hors atténuations de charges (a+b+c)	2 734 541	2 930 832	3 111 412	3 420 463	3 440 480	3 816 424	3 638 698
Atténuations de charges	109 088	30 181	62 275	13 224	30 328	7 239	28 122
= Rémunérations du personnel	2 625 453	2 900 651	3 049 138	3 407 239	3 410 153	3 809 184	3 610 576

Source : Comptes de gestion

Annexe n° 3 - Analyse de la mise en concurrence

Tableau n° 11

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2010-2012
dépense d'équipement hors tx en régie	1 002 506	1 516 161	2 195 214	2 523 279	2 240 962	1 203 932	6 234 654
achats autres que terrains aménagés	545 806	584 549	547 858	656 356	654 682	427 203	
locations (enlever charges copro)	82 794	12 516	140 491	202 975	152 803	118 012	
entretien réparation	108 095	112 733	198 828	201 576	195 230	155 512	
assurances (enlever les frais bancaires)	70 560	71 602	70 676	77 054	74 399	92 112	
autres services extérieurs	51 617	110 110	95 277	87 384	73 553	40 910	
contrats prestation de services	432 842	396 772	481 519	443 305	490 499	475 115	
honoraires études	24 403	74 304	43 798	66 294	133 743	186 461	
publicité publications	83 479	96 401	102 437	141 876	89 019	69 713	
transports collectifs	19 719	7 401	15 718	22 378	14 623	12 070	
télécoms (enlever frais postaux)	88 869	86 916	72 292	66 286	79 147	59 809	
s/total fct	1 508 184	1 553 304	1 768 894	1 965 484	1 957 698	1 636 917	5 287 682
Total des achats	2 510 690	3 069 465	3 964 108	4 488 763	4 198 660	2 840 849	11 522 336
Montant de la mise en concurrence (€)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total 2010-2012
Section d'investissement		1 193 553,78	2 590 979,85	1 727 618,10			5 512 151,73
Section de fonctionnement		-	-	449 299,89			449 299,89
Total		1 193 553,78	2 590 979,85	2 176 917,99			5 961 451,62

Sources : commune et comptes de gestion

Annexe n° 4 : la construction de la pépinière

En février 2010, le maire charge le groupement ZOZOR-FERRATY de la maîtrise d'œuvre pour la construction d'une pépinière horticole au lieu-dit « Petit Versailles » sur la parcelle cadastrée K 337 appartenant au conseil général de la Martinique qui l'a donnée à bail à la commune en 2006 pour une durée de neuf ans. Le marché de travaux est attribué le 9 avril 2010 par le conseil municipal pour un montant de 178 784,79 € TTC. Les travaux sont effectués en 2010 sans permis de construire.

L'opération est financée par l'Etat à travers le fonds national d'aménagement du territoire à hauteur de 143 111,42 €.

Le 28 novembre 2011, la commune donne à bail, pour une durée de douze ans, à l'association SUD NATURE COMPLICE les locaux construits moyennant un loyer mensuel de 800 €. Ce loyer n'a jamais été mis en recouvrement par la commune.

Depuis 2008, l'association SUD NATURE COMPLICE bénéficiait d'une sous location de la parcelle K 337 sus désignée, sans autorisation du conseil général. L'association n'a pas de vocation d'insertion sociale, et son objet central est « *l'éducation à l'environnement* ». En réalité, elle exerce des activités commerciales (comme l'atteste le courrier du maire de la commune du 23 septembre 2013 adressé au conseil général de la Martinique) d'aménagements et d'entretien d'espaces verts et jardins de particuliers, de production et de vente de produits maraichers, dont elle tire des revenus lui permettant de rémunérer les sept agents composant son effectif, dont le directeur.

En novembre 2011, le maire tente de régulariser le manquement à son obligation d'autoriser la construction. Son arrêté est soumis à l'avis de la DAAF.

Par courrier du 5 janvier 2012, en réponse à une demande d'avis sur le permis de construire déposé par la commune de Sainte-Anne au lieu-dit « Petit Versailles », parcelle K 337, en vue de la construction d'un bâtiment agricole à vocation de bureaux, rendu obligatoire par le classement au plan d'occupation des sols, de la parcelle précitée, la directrice de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF) de Martinique informe son homologue de l'environnement, de l'aménagement et du logement de Martinique qu'elle ne dispose « *d'aucune information relative à l'existence d'une exploitation agricole sur ce terrain classé en zone NC au POS de la commune de Sainte-Anne* ». Elle précise que les éléments d'information contenus dans le dossier du pétitionnaire « *sont insuffisants pour [lui] permettre de [se] prononcer sur ce projet* ». Le dossier joint à la demande comporte les statuts de l'association SUD NATURE COMPLICE créée en 2006, une présentation de l'association et trois annexes dont la première contient le plan de locaux à usage de bureaux d'une surface totale au sol de 200 m², et un extrait cadastral de la parcelle K 337, daté du 5 mars 2010. Les activités de l'association pourraient conférer la vocation d'exploitation agricole aux locaux construits. Mais il n'en est rien puisque la directrice conclut : « *Il importera que le demandeur complète ce dossier en démontrant la nécessité et la cohérence de la construction pour les besoins de l'activité agricole... Je vous fais donc retour du dossier...* ».

Le permis de construire ne sera jamais délivré.

Le 25 mars 2013, le conseil général exerce son droit de résiliation du bail à l'encontre de la commune, en exécutant le préavis de trois mois prévu dans le bail. La parcelle K337 a été acquise par le conseil général en vertu d'une déclaration d'utilité public en vue de la construction d'un barrage. Le projet n'ayant pas été réalisé, les propriétaires expropriés ont exercé leur droit de rétrocession et le conseil général ne peut s'y opposer.

Le 23 septembre 2013, le maire de la commune répond au conseil général qu'il faut prendre toutes les mesures pour permettre à SUD NATURE COMPLICE de poursuivre son activité. A la veille des élections de mars 2014, SUD NATURE COMPLICE bénéficiait toujours d'un bail dont la durée était supérieure à celle du bail consenti par le conseil général à la commune.

GLOSSAIRE

ARTT	:	Aménagement et réduction du temps de travail
BFR	:	Besoin en fonds de roulement
BP	:	Budget primitif
CA	:	Compte administratif
CAF	:	Capacité d'autofinancement
CCAS	:	Centre communal d'action sociale
CGCT	:	Code général des collectivités territoriales
CREDOS	:	Centre de recherche développement omnisports et santé
DGFIP	:	Direction générale des finances publiques
DPGF		Décomposition du prix global forfaitaire
DRFIP	:	Direction régionale des finances publiques
ETP	:	Equivalent temps plein
ETPT	:	Equivalent temps plein travaillé
FNADT		Fonds national d'aménagement et de développement du territoire
FCTVA	:	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FPT	:	Fonction publique territoriale
OMCL		Office municipal de la culture et des loisirs
OTSA	:	Office du tourisme de Sainte-Anne
PME		Petites et moyennes entreprises
PDDS	:	Plan de développement durable et de solidarité
TS	:	Taxe de séjour