



**CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES DE GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE
CHAMBRES TERRITORIALES DES COMPTES DE SAINT-MARTIN, SAINT-BARTHELEMY**

Le Président

Pointe-à-Pitre, le 18 novembre 2009

CONFIDENTIEL

RECOMMANDE AVEC A.R.
2C 004 710 8909 2

CRC/FL/FGB/Greffe/n° 1026

P.J : Une annexe

Monsieur le Maire,

Par lettre du 8 octobre 2009, j'ai porté à votre connaissance sous la forme d'un rapport, les observations définitives de la Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe concernant la gestion de la commune de Morne à l'Eau à partir de l'année 2003.

Conformément aux dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, vous disposiez d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception.

Aucune réponse n'étant parvenue dans le délai précité, le rapport d'observations, dont vous avez accusé réception le 12 octobre 2009, doit désormais être communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

.../...

Monsieur Jean-Claude LOMBION
Maire de Morne à l'Eau
Hôtel de Ville
97111 MORNE A L'EAU

En vue de l'article R.241-18 du code des juridictions financières, le rapport d'observations ne deviendra communicable aux tiers dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. En conséquence, je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

F-G. BANQUEY

Annexe à la lettre n° 1026 du 19 novembre 2009

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES ETABLI A LA SUITE DE L'EXAMEN DE LA GESTION DE LA COMMUNE DE MORNE A L'EAU EXERCICES 2003 ET SUIVANTS

Rappel de la procédure

- *Les observations provisoires ont été arrêtées par la Chambre dans sa séance du 28 avril 2009.*
- *Le rapport d'observations provisoires a été communiqué au Maire actuel ainsi qu'à son prédécesseur par lettres du 16 juin 2009.*
- *A la même date, deux extraits ont été transmis à deux personnes mises en cause.*
- *L'ancien Maire a fait parvenir à la Chambre une réponse par lettre enregistrée au greffe le 19 août 2009.*
- *Les deux personnes mises en cause ont demandé à être entendues par la Chambre. Leur audition a eu lieu le 8 septembre 2009.*
- *La mairie de Morne-à-l'Eau n'a pas répondu malgré sa demande de prolongation du délai initial qui était fixé au 20 août et a été repoussé jusqu'au 8 septembre 2009.*

I - UNE SITUATION BUDGETAIRE LONGUEMENT DEFICITAIRE :

De 1998 à 2006, la commune de Morne-à-l'Eau a connu un déficit budgétaire chronique et c'est donc le représentant de l'Etat qui, après avis de la chambre régionale des comptes, a constamment réglé et rendu exécutoire le budget de la ville.

L'évolution des déficits annuels enregistrés aux comptes administratifs est retracée au tableau ci-après (montants en euros) :

1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
4 241 415	4 137 793	3 227 030	3 454 740	3 984 163	6 505 727	7 658 115	8 169 068	3 578 664

Sur huit ans, la situation financière s'était considérablement dégradée. A l'examen du tableau le déficit accuse une progression de 92,60 % entre 1998 et 2005, avant de retrouver, en 2006, son niveau de l'année 2001.

Cette situation budgétaire grave a perturbé le fonctionnement communal et porté préjudice aux partenaires et aux fournisseurs de la collectivité. Elle avait pour origine :

- l'absence de maîtrise des charges de gestion courante notamment des dépenses de personnel qui ont suivi une évolution ascendante sur toute la période,
- La faiblesse des recettes qui ont progressé moins vite que les dépenses,
- La multiplicité des déficiences observées dans le circuit de la décision et de la dépense.
- L'adoption de budgets insincères depuis de nombreuses années.

Les recommandations de la Chambre régionale des comptes

A l'occasion des différents avis rendus par la chambre régionale des comptes sur les comptes administratifs successifs, les mesures suivantes ont été proposées pour résorber le déficit :

1°) Mise en place d'une politique de réduction des dépenses, les efforts devant porter principalement sur :

- La réduction de la masse salariale de la commune, de la caisse des écoles et du CCAS, par le non remplacement des agents partant à la retraite, le non renouvellement des contrats aidés et l'abandon de la pratique des heures supplémentaires,
- Le contrôle et la limitation au strict nécessaire des subventions allouées aux associations,
- La limitation des dépenses d'investissement aux seules dépenses rendues nécessaires par la sécurité,
- La recherche d'économie sur tous les chapitres de dépenses (par exemple, indemnités des élus, locations mobilières, travaux d'entretien, fêtes et cérémonies) exécution de travaux en régie.

2°) La mise en place d'une comptabilité d'engagement rigoureuse et d'un contrôle de gestion.

3°) L'optimisation des recettes, l'action devant porter notamment sur :

- l'ajustement des tarifs des services et prestations,
- l'élargissement de l'assiette fiscale,
- le développement de taxes locales et redevances nouvelles,

- les cessions de terrains communaux,
- la revalorisation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Des mesures de redressement constatées

La mise en œuvre des mesures préconisées par la chambre dans ses différents avis pour un retour à l'équilibre budgétaire peut être analysée comme suit à partir de 2003.

1 – Les dépenses de fonctionnement

En la matière, il avait été recommandé à la commune une réduction maîtrisée des dépenses. L'étude des données financières des documents comptables montre une évolution à la baisse des dépenses totales ordinaires entre 2003 et 2007, le taux moyen annuel de diminution étant de 1,64 %.

a) Les dépenses de personnel

Par rapport à l'année de référence 2003 où elles se chiffraient à 11 042 000 € et malgré une progression de 14,45 % soit 1 444 465 € en 2006 (11 442 628 €) en comparaison à 2005 (9 998 163 €) les dépenses de personnel ont globalement baissé sur la période de 325 670 €, soit une diminution annuelle de 81 418 €. Le taux de diminution en 2007 (10 716 330 €) par rapport à 2003 est de 2,94 %. Le ratio dépenses de personnel en pourcentage des charges de fonctionnement est de 64,22 % en 2007 et en moyenne de 62,57 % entre 2003-2007. A noter que la moyenne Outre-Mer pour les communes de la strate est de 57,10 %.

b) Les heures supplémentaires

Non justifiées par une délibération décidant de l'institution d'un régime indemnitaire en 2004, elles n'ont pas été versées en 2005-2006. Ce 'est que par une délibération du 30 avril 2006 que le régime indemnitaire des différentes filières du personnel a été régulièrement mis en place.

c) Les subventions aux associations

De 77 776 € en 2003, elles sont passées à 15 511,00 € en 2004 (- 80,05 %) à 0,00 € en 2005 (-100 %) puis à 4 262,00 € en 2006 (- 94,52 %).

En 2007, compte tenu de l'amélioration de la situation financière, le versement de subventions aux associations a repris. Le compte administratif fait état d'un montant de subventions versées de 79 600 €

pour une enveloppe budgétaire de 131 000 € répartie entre vingt cinq associations culturelles et sportives.

S'agissant du traitement des demandes de subventions et de leur suivi, il faut toutefois noter que la commune ne dispose toujours pas d'une organisation interne lui permettant de mettre en place une politique rationnelle de concours aux associations locales.

Même si la signature d'une convention avec l'association bénéficiaire d'une subvention n'est obligatoire qu'au-delà de 23 000 €, il est recommandé à la commune de Morne-à-l'Eau, du fait d'une situation financière encore fragile et dans un contexte budgétaire incertain, de demander aux associations auxquelles elle décide d'accorder une subvention de fournir des documents justificatifs et de s'engager sur des objectifs précis.

d) Subventions versées à la Caisse des écoles et au Centre communal d'action sociale.

Elles ont évolué à la baisse sur la période conformément aux recommandations de la Chambre.

Pourcentage d'évolution annuelle

2003 : 3 154 954 €	
2004 : 3 724 701 €	+ 18,05 %
2005 : 2 670 000 €	- 28,31 %
2006 : 2 000 000 €	- 25,09 %
2007 : 2 130 000 €	+ 6,50 %

e) Dépenses de fêtes et cérémonies

Les préconisations de la Chambre tendant à la recherche d'économie notamment au chapitre dépenses de fêtes et cérémonies n'ont pas été respectées. Leur évolution est retracée au tableau ci-dessous :

Exercice	2003	2004	2005	2006	2007
Montant	55 016	49 035	75 621	122 645	266 288
Evolution en %		- 10,87 %	+ 54,21 %	162,18 %	117,12 %

Par ailleurs, le montant des dépenses « fêtes et cérémonies » intègre des factures payées par la commune pour le compte d'associations opérant sur le territoire. Il s'agit en l'occurrence de dons ou concours en nature attribués à l'occasion d'activités festives.

L'absence de comptabilisation des aides indirectes aux associations aboutit à l'octroi permanent de libéralités en nature sans délibération du Conseil municipal les autorisant. De surcroît, d'un point de vue analytique, la lecture du compte administratif se trouve faussée d'autant que la liste des concours, dons en nature et subventions attribués aux associations ne figure pas en annexe des documents budgétaires.

f) La comptabilisation des travaux exécutés en régie

Sur la période sous revue, la recommandation de la Chambre n'a pas été suivie d'effet. En conséquence, la commune s'est privée de la recette de FCTVA qu'elle aurait perçue si elle avait mis en place un recensement et une valorisation budgétaire des travaux effectués par les services techniques municipaux.

Des documents justificatifs ont été demandés en cours d'instruction. La chambre constate qu'ils n'ont pas été produits.

2 – L'optimisation des recettes de fonctionnement

La progression des recettes ordinaires est retracée au tableau ci-après :

Exercice	2003	2004	2005	2006	2007
Montant	14 947 865	17 582 501	18 340 120	18 955 651	18 998 353
Evolution en %		17,62 %	4,30 %	3,36 %	0,21 %

Le taux de progression des principales recettes est le suivant :

Nature/ recette	Ordures ménagères	Dotation Subv/participations	Contributions directes	Octroi de mer
Exercice 2003	305 020	2 703 761	4 998 706	5 214 881
Exercice 2007	449 426	4 428 781	5 643 221	5 646 406
	47,34 %	63,80 %	12,89 %	8,27 %

A l'examen de ces deux tableaux, il est constaté une progression constante des produits de fonctionnement qui, conjuguée avec la baisse des charges de même nature, a favorisé la formation d'un autofinancement disponible de 217 714 € en 2005, 2 428 097 € en 2006 et de 1 604 997 € en 2007. Des efforts restent à faire, en particulier sur les produits du domaine et autres de gestion courante si l'on considère les écarts entre les prévisions du budget primitif et les réalisations du compte administratif. A titre d'exemple, au BP 2007, au chapitre 75 « autres produits de gestion courante » était inscrit un montant prévisionnel de recettes de 159 625,00 € alors que les réalisations se sont chiffrées à 52 407,36€ soit un taux réalisé de 32,83%.

Il a été procédé à la revalorisation de la taxe sur les ordures ménagères en 2007 (140 000 € de plus par rapport aux exercices précédents). Il reste à mettre en œuvre l'élargissement de la base fiscale par la réactualisation des planches cadastrales.

Les cessions de terrains :

Par délibération du conseil municipal du 28 septembre 2002, la collectivité a initié une opération de vente de terrains libres ou irrégulièrement occupés pour un montant prévisionnel de recettes de 3.048.000 €

Les produits encaissés à ce titre ne s'élèvent cependant qu'à 21.915,00 €, et cela, bien qu'une mission d'aide aux services communaux ait été confiée au cabinet « JLP Conseil » pour la réalisation de cette opération, pour un montant de 25.000 € en 2002. Malgré l'échec de cette première mission, en 2007, la collectivité a de nouveau confié à ce même cabinet et pour un objet identique, une seconde mission d'aide et d'assistance pour un prix de 24.773,00 €. Selon le cahier des charges, au terme d'un inventaire des parcelles, d'un contrôle de l'état d'avancement des procédures engagées, le prestataire doit dégager une méthodologie pour aboutir à des propositions de vente en fonction des cas d'espèces.

Dans ces conditions, on relève, outre la faiblesse du cahier des charges imposé, le manque de précision dans la définition des prestations, qui a conduit la commune à payer deux fois la même mission, soit environ 50.000 €

Par ailleurs, contrairement à l'optimisme manifesté par la commune, il subsiste de sérieuses réserves sur l'aboutissement de cette opération qui avait permis à la commune d'obtenir un prêt relais accordé par DEXIA CREDIT LOCAL DE FRANCE sous la forme d'une avance adossée à des promesses de vente notariées et sur la perception de redevances pour occupation du domaine public.

Ainsi les produits de cession encaissés étaient destinés à pourvoir au remboursement de l'avance. C'est en ce sens que par délibération du 29 décembre 2003, le conseil municipal a approuvé un emprunt relais de 1.500.000 € sur une durée de cinq. Les remboursements effectués s'élèvent à plus d'un million d'euros, montant à rapprocher des produits perçus (21.915,00 €).

Dans un premier temps, cette opération a permis une amélioration de la trésorerie, mais au détriment des règles de financement de l'investissement.

Par la suite, le résultat de cet adossement s'est donc révélé avoir été particulièrement pénalisant pour le budget de la commune dès lors que les recettes réellement encaissées ont été sans commune mesure avec la charge de remboursement de cet emprunt.

3 – La mise en place d'une comptabilité d'engagement :

La comptabilité d'engagement des dépenses mise en place à partir de 2002, n'a pu être correctement appliquée en raison de la multiplicité des donneurs d'ordre qui engageaient sans autorisation de l'assemblée délibérante et sans bons de commande. Depuis 2007, le circuit de la dépense a été revu. Ainsi les directeurs adressent leur demande de bons de commande au directeur général des services pour visa, validation et signature. Après réception desdites demandes, le service de la comptabilité procède à la vérification de l'existence des crédits, à l'établissement des devis puis à l'engagement comptable. Les bons de commandes ainsi établis sont alors signés du directeur général des services puis ventilés dans les différentes directions.

Cette nouvelle procédure devrait en favoriser la tenue de la comptabilité des engagements, qui doit déterminer en fin d'année la nature et le montant des charges à rattacher à l'exercice.

Cependant, l'examen des comptes a montré qu'il existait encore des lacunes ou des anomalies. Il a été observé des discordances entre le montant des charges à rattacher porté sur l'état de rattachement, celui figurant au compte administratif (colonne charges rattachées) et le solde créditeur du compte 408 (fournisseurs-factures non parvenues). Ainsi, en 2006, le total des dépenses à rattacher de l'état est de 2 119 833,49 € contre 2 099 427,62 € au compte administratif, et 2 161 407,91 € au compte 408. En 2007, l'état présente un montant de rattachement de 711 556,50 €, le compte administratif 724 663,51 € et le compte 408, 724 058,40 €. La Chambre rappelle que l'état des produits et des charges est établi par l'ordonnateur à l'appui du compte de gestion ; qu'il convient dès lors que les deux documents soient en parfaite concordance.

Par ailleurs, l'état produit au 31 décembre 2006 comporte des dépenses concernant des opérations avec service fait au 31 décembre 2005 pour un montant évalué à 374 382,39 €

L'état au 31 décembre 2007 compte pour 120 828,81 € de charges afférentes à l'exercice 2005. Il s'agit en fait de factures litigieuses rattachées à 2005 donc engagées sur l'exercice, qui sont reportées en rattachement d'un exercice sur l'autre. Cette pratique s'oppose au principe de la spécialisation des exercices et elle est donc à proscrire. Selon les principes comptables, l'état récapitulatif des dépenses de fonctionnement rattachées à l'exercice ne doit comporter que les seules charges préalablement engagées avec constatation du service fait au 31 décembre de l'exercice en cause et dont les factures ne seraient pas parvenues avant la fin de la journée complémentaire.

Au total, s'agissant des règles budgétaires et comptables, certaines des recommandations de la chambre ont bien été suivies telles :

- **la maîtrise des charges de fonctionnement, notamment celles ayant trait au personnel ;**
- **la diminution des subventions aux associations et établissements publics communaux (Caisse des écoles et Centre communal d'action sociale) ;**
- **la suppression de l'attribution de primes et indemnités irrégulières (IHTS, IFTS etc..) ;**
- **l'instauration d'un régime indemnitaire applicable à compter de février 2007 ;**
- **des recettes ordinaires progressant à un rythme plus rapide que les charges de même nature.**

En revanche, il reste à rechercher la réalisation d'économies au chapitre de dépenses « fêtes et cérémonies », à recenser, évaluer et valoriser le patrimoine communal en vue d'une amélioration des recettes domaniales, à mettre en œuvre une réelle politique de subventionnement des associations, à organiser les services techniques pour la réalisation de travaux en régie, puis à fiabiliser les comptes en procédant, en particulier, à la mise en place d'une vraie comptabilité d'engagement afin de mettre un terme aux engagements juridiques de dépenses en l'absence d'engagements comptables .

Des dysfonctionnements persistants

Les carences et les lacunes observées dans le respect des procédures administratives et comptables ont provoqué des dysfonctionnements persistants. Il en est ainsi de la saisine de la chambre régionale des comptes en matière de dépenses obligatoires et de l'usage abusif des possibilités de transaction ainsi que du recours anormal au mécanisme de réquisition du comptable public.

a) *de nombreuses saisines de la chambre par des créanciers de la commune, non payés, afin d'obtenir le règlement de cette dette.*

Le tableau ci-dessous recense, entre 2003 et 2008, le nombre des saisines visant à obtenir un règlement de leurs créances (article L.1612-15 du code général des collectivités territoriales), ainsi que le montant des dépenses qui n'avaient pas fait l'objet d'une inscription budgétaire régulière, y compris les intérêts moratoires générés par un paiement trop tardif.

Exercice	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Nombre de saisines	2 saisines	8 saisines	7 saisines	3 saisines	4 saisines	2 saisines
	17 150	22 588	3 836	2 018	20 596	38 096
	79 850	67 396	4 638	1 819	2 477	335
		2 009	8 376	1 935	540	
Montant en euros		11 637	2 079		584	
		33 385	5 322			
		29 200	18 523			
		74 958	528			
		8 725				
TOTAL	97 000	249 848	43 302	5 772	24 197	38 431

Même si la fréquence et le montant des saisines de la Chambre tend à diminuer depuis 2006, la persistance de cette procédure montre qu'il subsiste encore des défaillances de la comptabilité d'engagement.

b) des transactions irrégulières.

La commune utilise abusivement la possibilité de réaliser une transaction pour résoudre des situations où les procédures normales de l'achat public n'ont pas été respectées. On peut citer, à titre d'exemple, la transaction signée le 2 juillet 2008 par la commune et la société DIGICEL pour un montant de 51 618,99 €.

Dans cette affaire, en juillet 2002, la commune de Morne-à-l'Eau a conclu avec la Société DIGICEL 31 contrats pour un service de téléphonie mobile. Les contrats sont à durée indéterminée avec une période d'engagement minimale d'un an. Or, en l'absence d'une délibération du Conseil municipal autorisant la passation des contrats, les mandats émis en paiement des prestations téléphoniques de DIGICEL ont été régulièrement rejetés par le comptable.

Par délibération du 2 juillet 2008, transmis au contrôle de légalité, la commune a décidé de passer par la voie d'un protocole transactionnel pour contourner la suspension des paiements par le receveur municipal.

Il a donc été procédé à l'émission d'un mandat de 51 618,99 €, accompagné du protocole transactionnel et de la liste des contrats ainsi que d'un récapitulatif des dettes de la commune envers DIGICEL, arrêté à la date du 13 juin 2008. Par lettre du 24 novembre 2008, le comptable a notifié au maire le rejet de ce mandat, au motif que la transaction, qui ne répondait pas à la définition donnée par le code civil (art 2044) et ne pouvait donc valablement pas être substitué aux pièces justificatives prévues par la nomenclature des pièces justificatives des dépenses mandatées par les communes.

La Chambre note que c'est à bon droit que le comptable a envisagé de se faire réquisitionner compte tenu du doute pesant sur la qualification de la pièce justificative intitulée « transaction ».

Il convient en effet de rappeler qu'en droit public, la transaction est un mode juridique de règlement des litiges ouvert aux collectivités territoriales par l'article L 2122-21-7 du C.G.C.T., caractérisé par l'existence de concessions réciproques destinées, soit à terminer une contestation née, soit à prévenir une contestation à naître en faisant attention à ne méconnaître aucune règle d'ordre public (art. 6 du code civil). Au-delà des conditions de forme (DCM autorisant la transaction, contrat écrit etc.) le document en cause ne répond pas au fond à la définition d'une transaction au sens où elle ne démontre pas, à partir d'un litige né à l'occasion de l'exécution d'un contrat, que des négociations ont eu lieu entre les parties tendant à la fixation d'une indemnité transactionnelle, en remboursement de dépenses engagées par le prestataire pour la commune, majorée, le cas échéant, d'une réparation financière pour préjudice subi.

En l'espèce, le montant à payer à la société DIGICEL, tel que fixé par l'article 2 du protocole transactionnel portant « engagement réciproque des parties » correspond exactement au montant des factures rejetées par le comptable pour insuffisance de justification. Dans cette circonstance, la Chambre constate que le recours à la transaction n'était destinée qu'à contourner les règles de la comptabilité publique en l'absence de la décision du Conseil municipal fondant juridiquement la dépense..

Compte tenu du recours à la pratique transactionnelle par la collectivité, la chambre attire l'attention du maire sur le caractère exceptionnel et circonstanciel que doit revêtir l'usage de la procédure de transaction, qui ne saurait, en aucun cas, se substituer à des pièces justificatives réglementaires.

c) Une pratique anormale de la procédure de réquisition.

L'usage de la réquisition du comptable public de la collectivité par l'ordonnateur est prévue à l'article L. 233-1 du Code des Juridictions Financières (CJF). Cette possibilité ne doit cependant être envisagée que de manière exceptionnelle, ce qui n'est pas le cas à Morne à l'Eau. Ainsi, au cours du seul exercice 2006, le comptable a fait l'objet de 276 réquisitions du maire, pour un montant total de mandats de 368 395,16 €, détaillé comme suit :

SOGUAFI/location photocopieurs	22 réquisitions	24 000,18 €
SA. RCI/diffusion d'avis	33 réquisitions	8 287,18 €
Transport les Six/transport d'élèves	19 réquisitions	9 027,22 €
Sarl GIG/redevances logiciel	2 réquisitions	6 180,28 €
Aqua-Viva/location fontaines	10 réquisitions	6 180,99 €
Générale des Eaux/location module	3 réquisitions	11 542,23 €
SMPP Médecine professionnelle	2 réquisitions	38 185,16 €
CIST/	1 réquisition	25 013,15 €
Entreprise Lagrin (marché)	1 réquisition	28 036,40 €
Rentorkil Initial (abonnement sanitaire)	26 réquisitions	19 590,95 €
Sarl Compuphone	28 réquisitions	2 793,91 €
Locacom/location climatiseur	4 réquisitions	5 974,31 €
Opération « tickets sport »	7 réquisitions	3 394,28 €

Exodis SA/location photocopieurs	50 réquisitions	75 959,63 €
Niphon Gilbert (location immobilière)	23 réquisitions	15 708,31 €
SA Numérica Canon (loc. photocopieurs)	2 réquisitions	2 181,38 €
OMER firmin (loc. immobilières)	11 réquisitions	4 192,32 €
QUERNEL Paul (enlèvement d'encombres)	4 réquisitions	23 817,95 €
SA Hyper Destrellan	4 réquisitions	8 697,40 €
SARL SGBI (location photocopieurs)	24 réquisitions	49 631,93 €

En pratique, ici encore, la procédure de réquisition a été utilisée par l'ordonnateur pour passer outre à la production des pièces justificatives fondant la régularité de la dépense (décision du conseil municipal, contrat exécutoire, avenant, facture adéquate etc...).

Le caractère répétitif de ces réquisitions, qui concerne tout à la fois les dépenses en cause, les mandats et pièces les justifiant, montre une volonté de contourner les règles de la comptabilité publique, volonté affirmée même dans le motif fondant la réquisition.

d) L'exemple de la réquisition du comptable pour la location d'un local demeuré inutilisé.

L'examen de onze réquisitions du comptable pour le paiement des mandats n° 1539 à 1549 du 30 août 2006 de 381,12 € chacun, en règlement des loyers 2005 d'une maison et d'un terrain situés à Chazeau apparaît significatif.

Tout d'abord, il faut observer que, depuis le 1^{er} août 2002, les paiements afférents à la location de ce local ont systématiquement donné lieu à la réquisition du comptable, après rejet des mandats en raison de l'absence de la délibération exécutoire du Conseil municipal autorisant la signature du contrat ou de la décision du maire en cas de délégation du Conseil municipal.

La Chambre note que, pendant ce temps, non seulement il n'a rien été fait pour faire cesser l'irrégularité mais, qu'en outre, le local loué l'a été sans réelle utilité puisque la commune a reconnu avant la signature du bail, à l'article III, l'importance des travaux de remise en état à réaliser par le bailleur.

De fait, l'instruction sur place a révélé qu'aucune utilisation, qu'aucune occupation n'a été faite des lieux. Dans ces conditions, jusqu'au 31 août 2008 (dernières réquisitions), c'est la somme de 32 014,08 € qui aura été versée à titre de loyers sans que la destination assignée à ce local ait été atteinte.

Au 30 mars 2009, une visite des lieux a montré que le local était toujours inoccupé.

Face à la persistance de tels dysfonctionnements, révélateurs de réelles carences administratives, la Chambre rappelle au maire que :

1°) l'usage de la réquisition doit garder un caractère exceptionnel ;

2°) les irrégularités relevées par le comptable et motivant la suspension de paiement doivent permettre une concertation entre l'ordonnateur et le receveur municipal, pour arrêter, le cas échéant, la mise en œuvre de la procédure de réquisition ;

3°) l'ordre de réquisition a pour conséquence le transfert de la responsabilité de la dépenses irrégulières du comptable à l'ordonnateur, en le rendant dès lors éventuellement justiciable de la Cour de discipline budgétaire et financière. Dans ce cas, selon les dispositions de l'article 78 de la loi du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption, il peut encourir des sanctions notamment à l'occasion d'un ordre de réquisition ayant procuré un avantage injustifié à autrui.

II - LA FIABILITE DES COMPTES :

1 – L'absence de certaines provisions pour risques.

La commune de Morne-à-l'Eau a eu à faire face à plusieurs contentieux dont l'affaire CANIQUITTE avec un premier jugement du 25 novembre 2003, l'affaire de la sécurité sociale avec trois jugements du 7 octobre 2003, l'affaire Sté Générale LA MARC avec un jugement du 11 juillet 1997.

Les risques financiers résultant de ces trois contentieux peuvent être estimés en l'état des décisions de justice à 405.392,50 €. Ils n'ont pas fait l'objet de provision pour risques au budget communal, contrairement aux dispositions prévues par l'article L 2321-2 du code général des collectivités territoriales qui confère, pour les communes de 3.500 habitants et plus, un caractère obligatoire aux dépenses relatives aux provisions à constituer pour faire face aux risques financiers afférents aux litiges et contentieux en cours.

Cette provision, constituée dès la naissance du contentieux en première instance et ajustée le cas échéant dans le temps, annuellement en fonction de l'évolution de l'affaire, doit être enregistrée dans la comptabilité communale et maintenue jusqu'à la réalisation du risque lors du jugement définitif.

L'insuffisante prise en compte des risques contentieux, qui répond à des critères de prudence et de bonne gestion, outre le fait de faire peser sur le budget de la collectivité une réelle insécurité juridique en raison de la non-inscription d'une dépense à caractère obligatoire, a provoqué, à plusieurs reprises, la mise en œuvre de la procédure de

mandatement d'office par le représentant de l'Etat, pour permettre l'exécution de plusieurs jugements comportant des condamnations pécuniaires de la commune.

2 – Des carences et des irrégularités dans le rattachement des charges.

. La nécessité de tenir une comptabilité d'engagement fiable.

Les charges à payer doivent être rattachées à l'exercice qu'elles concernent. L'estimation des charges à rattacher à la clôture de chaque exercice est établie à partir de la comptabilité d'engagement.

La tenue de la comptabilité d'engagement relève de la responsabilité de l'ordonnateur qui doit produire au comptable un état des dépenses engagées non mandatées correspondant à un service fait, indiquant la nature de la dépense, la date du service fait, le montant du rattachement et la désignation du créancier. C'est sur la base de ce document que sont passées les écritures de rattachement.

Faute d'une comptabilité d'engagement, les lacunes et irrégularités suivantes ont été constatées, jusqu'en 2005.

. Une subvention à la caisse des écoles irrégulièrement rattachée.

En 2005, une subvention de 3.724.701,19 €, destinée à la caisse des écoles et imputée au compte 408, figure au budget principal en charges rattachées. La procédure de rattachement employée n'est pas régulière puisque les justifications nécessaires à l'émission du mandat au bénéfice de l'établissement public (CE) existaient avant la fin de l'année budgétaire (délibération et crédits budgétaires).

Report des charges :

Un contrôle par sondage a montré, sur l'exercice 2004, que des factures, pour un total de 169.892,00 €, n'ont pas été imputés au compte de l'exercice 2004 qui aurait dû enregistrer la dépense (engagements juridique et comptable, service fait, factures parvenues) mais à l'exercice suivant 2005.

Ce constat montre une insuffisance des prévisions budgétaires et le contournement du principe de sincérité budgétaire qui implique une évaluation correcte de l'ensemble des charges et produits. Le report des charges a pour conséquence de fausser les résultats à la clôture des exercices.

Ainsi qu'il l'a été dit ci-dessus, ces mauvaises pratiques ont aussi conduit le maire à utiliser de façon abusive la réquisition du comptable public et le recours aux procédures transactionnelles pour tenter de régulariser des situations préjudiciables pour les partenaires de la collectivité.

En pratique, l'organisation défailante des circuits d'achat et une comptabilité d'engagement lacunaire facilitaient les engagements sans crédits, les factures sans bon de commande, ou les engagements juridiques préalablement aux engagements comptables. Actuellement, on peut toutefois observer la mise en place d'une véritable comptabilité d'engagement, de sorte que l'intégralité des engagements juridiques contractés par la commune soit précédée d'un engagement comptable conformément aux dispositions de l'article L 2342-2 du CGCT aux termes desquelles le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses.

3 - Des lacunes dans la tenue des comptes de recettes et dépenses à classer ou à régulariser.

Les règles comptables prévoient que les opérations qui ne peuvent être imputées de façon certaine ou définitive à un compte déterminé au moment de leur enregistrement, ou qui exigent une information complémentaire, ou des formalités particulières, sont inscrits provisoirement au compte 47. Cependant cette possibilité de comptabilisation ne doit être utilisée qu'à titre exceptionnel et il convient d'imputer au compte définitif toute opération portée au compte 47 dans les plus brefs délais.

L'examen des comptes de bilan de la commune de Morne-à-l'Eau fait ressortir pour les exercices 2003 à 2005 des soldes importants de recettes dont la régularisation n'a pas été assurée par imputation budgétaire à un compte définitif.

Le solde des recettes à classer ou à régulariser étaient de :

2003	: 1.375.702,10 €
2004	: 898.356,37 €
2005	: 295.955,98 €

Parallèlement les dépenses à classer ou à régulariser étaient de:

2003	: 214.081,90 €
2004	: 257.866,82 €
2005	: 174.434,74 €

La budgétisation de ces recettes et dépenses à régulariser aurait conduit à une diminution du déficit communal de :

- 1.161.620 € en 2003
- 640.490 € en 2004
- 121.521 € en 2005

Dans ce contexte, il semble nécessaire d'améliorer la collaboration « ordonnateur comptable » dès lors que des recettes sont perçues avant émission de titre ou que des dépenses sont réglées sans mandatement préalable.

III – LA QUALITE DE L' INFORMATION FINANCIERE ET DE LA TRANSPARENCE DES COMPTES

Les annexes obligatoires aux documents budgétaires ont pour objet de compléter l'information des élus et des tiers sur la gestion budgétaire et financière de la commune. En ce sens, on citera notamment les annexes sur le patrimoine communal, les services publics communaux, les rapports avec les satellites... La production de ces états, fixée par l'article L 2313-1 du CGCT est obligatoire chaque fois que la commune est concernée par l'un deux et sont à annexer au document budgétaire principal.

les annexes à élaborer peuvent être classées en trois groupes :

- les documents relatifs aux méthodes comptables et à la situation financière,
- les documents contenant des indicateurs de qualité de gestion,
- les documents permettant de recenser les risques des organismes associés à la commune.

L'examen des documents budgétaires a montré que la commune n'a as toujours fait preuve de transparence financière en ce domaine.

a) Le non respect des règles relatives à la communication, publication et la diffusion des documents administratifs.

Dans le cas de la commune de Morne-à-l'Eau, les règles relatives à la communication, à la publication et à la diffusion des documents administratifs en direction des citoyens (article 10 de la loi n° 92.125 du 6 février 1992) n'ont pas été mise en œuvre. En dépit des affirmations de l'ancien Maire, aucun registre antérieur à mai 2006 n'a été présenté lors du contrôle.

b) Les états relatifs à la gestion budgétaire et/ou financière de la commune.

- Etat de la dette.

Les états destinés à détailler le contenu de la dette de la commune ont été produits en 2004, 2006 et 2007.

En 2004, les normes selon lesquelles la récapitulation de l'encours de la dette doit être présentée sous forme de deux tableaux, le premier par établissement prêteur et déterminant l'encours et l'annuité de l'exercice, le second récapitulant l'annuité par catégorie d'emprunts et dettes, n'ont pas été respectées. Les états de la dette élaborés en 2006 et 2007 sont présentés dans les formes requises par la réglementation (article R 2321-3 du CGCT).

Cependant, sur le fond, des discordances ont été relevées entre les données sur l'encours de la dette portées sur les états et celles du compte de gestion.

2004

dette au 1/01/2004/Etat de la dette	: 3 125 764,44 €
dette au 1/01/04 balance d'entrée du compte de gestion c/16	: 4 481 278,80 €
différence	: 1 355 514,56 €

2006

dette au 1/01/2006/Etat de la dette	: 2 857 752,34 €
dette au 1/01/06 balance d'entrée du compte de gestion c/16	: 3 907 685,04 €
différence	: 1 049 932,27€

2007

dette au 1/01/2007/Etat de la dette	: 2 258 425,03 €
dette au 1/01/07 balance d'entrée du compte de gestion c/16	: 3 193 572,28 €
différence	: 935 147,25 €

La discordance relevée en 2007 s'explique par le fait que l'état récapitulatif présenté par la commune comporte des omissions sur les comptes suivants :

c/1675	: 688 885,14 €
c/1676	: 175 622,40 €
c/16884	: 48 178,71 €

En outre au compte 1641 de l'état est inscrit un montant de la dette de 2 258 425,03 € contre 2 280 886,03 € au compte de gestion soit une différence de 22 461,00 € (montant différence : 688 885,14 € + 175 622,40 € + 48 178,71 € + 22 461,00 € = 935 147,25 €).

Par ailleurs, l'encours de la dette en annexe du compte administratif 2007 (1 955 711,20 €) ne correspond pas au solde créditeur du compte 16 du compte de gestion (6 492 930,13 €) soit une différence de 4 737 218,93 €.

En effet, l'annexe de la dette au compte administratif ne comporte pas les inscriptions aux comptes suivants :

c/1641 : 4 100 000 € + 22 461,00 € - 26 354,38 €
c/ 1675 : 420 814,26 €
c/1676 : 175 622,40 €
c/16884 : 44 675,65 € soit au total 4 737 218,93 €

- Etat du personnel

Cet état recense le personnel entre les différentes filières de la fonction publique territoriale, en indiquant pour chaque grade ou emploi par catégorie, les effectifs budgétaires et les effectifs pourvus dont ceux à temps non complet. Pour le personnel non titulaire, il indique les conditions de rémunération et la justification du recrutement au regard des textes. Contrairement à l'état produit en 2004, celui de 2005 étant manquant, les états élaborés en 2006 et 2007 font état d'une nette amélioration dans leur présentation plus conforme à la réglementation, notamment par la mention des conditions de rémunération et les modalités de recrutement des non titulaires au regard de l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée. Il faut souligner toutefois que l'état du personnel joint au budget primitif 2007 n'est pas annexé au compte administratif du même exercice comme en dispose la réglementation.

- Etats non élaborés au titre de la gestion budgétaire et/ou financière

- L'état de reprise des résultats.

Cet état est produit à l'appui du budget reprenant les résultats de l'exercice précédent. Il n'a été produit qu'en 2004, alors qu'en raison des mesures de redressement appliquées à Morne-à-l'Eau dans le cadre de l'article L 1612-14, les budgets primitifs ont toujours repris les résultats antérieurs.

- L'état des méthodes utilisées.

Cet état qui traite de la définition du seuil des biens de faible valeur amortissables sur un an et des durées d'amortissement par bien ou catégorie de biens, de l'amortissement facultatif de certains biens, de la méthode de reprise des subventions d'investissement au compte de résultat de la détermination des charges à étaler et de la durée d'étalement n'a jamais été servi alors que des amortissements ont été pratiqués.

- Rapport sur la marche et les résultats de l'administration.

Ce rapport qui doit être présenté par le maire au Conseil municipal sur la marche et les résultats de l'ensemble de l'administration pendant l'année conformément aux dispositions de l'article L 2541-21 du CGCT n'a pas été élaboré au cours de la période du contrôle.

c) Les états relatifs au patrimoine communal

- le bilan des cessions et immobilisations

Cet état n'a pas été produit entre 2004 et 2007. Le bilan des acquisitions et cessions opérées donne lieu chaque année obligatoirement à une délibération de l'assemblée délibérante et il doit être annexé au compte administratif. Présenté sous la forme d'un rapport, il doit permettre à l'assemblée de porter une appréciation sur la politique immobilière menée par la commune et en même temps d'assurer l'information de la population.

- l'état des immobilisations

La production de ce document est obligatoire pour les biens acquis, cédés, affectés, mis à disposition, réformés ou détruits (article R 2321-1 du CGCT). Joint au compte administratif, cet état, dont les données doivent concorder avec le compte de gestion, a pour objectif de déterminer, exercice par exercice, la valeur nette comptable des immobilisations communales. Jusqu'en 2007 il n'a pas été élaboré.

d) Les états relatifs aux organismes subventionnés

La liste des concours aux associations.

Les dispositions des articles L 2313-1 et R 2313-3 du CGCT obligent les collectivités de 3500 habitants et plus à faire figurer en annexe des documents budgétaires la liste des concours attribués aux associations et autres organismes sous forme de subventions ou de prestations en nature. Les comptes retraçant les versements de ces subventions ont été débités en 2004 (c/65748) de 15 511,25 € en 2006 (c/6574) de 3500 € et en 2007 (c/6574) de 79600 € sans production de la liste des associations bénéficiaires, de la nature des prestations, et du montant des subventions.

En matière de transparence de l'information budgétaire et financière, et même s'il est possible de constater une amélioration sur la diffusion de certaines des annexes, face aux nombreuses carences qui peuvent encore être observées, il est demandé à la commune de remplir toutes ses obligations en matière d'information financière et de gestion en direction du conseil municipal et de la population conformément à l'article 10 de la loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, codifié à l'article 2141-1 du code général des collectivités territoriales. Elle doit également veiller à l'exhaustivité des états annexes obligatoires à produire et à leur concordance avec le compte de gestion.

D'une manière générale, il convient que la commune produise les états qui n'ont jamais donné lieu jusqu'à maintenant à une information des élus et des tiers (état des méthodes d'amortissements, état des immobilisations, le bilan des cessions d'immobilisations, état de reprise des résultats, la liste des concours aux associations).

Par ailleurs, la Chambre rappelle que le caractère récurrent de ces insuffisances constitue pour la commune, une insécurité juridique réelle en cas de recours devant le juge administratif, dès lors que l'absence de certaines annexes aux documents budgétaires peut conduire à leur annulation.

IV – ANALYSE DE LA SITUATION FINANCIERE

La section de fonctionnement

1 – Approche globale des recettes et dépenses de fonctionnement

Sur la période 2000 à 2007, le budget communal a connu de fortes tensions et des difficultés à assurer l'équilibre des dépenses et des recettes courantes.

Source Bercy Colloc /2000 à 2007 (en milliers d'euros)

exercices	Total des produits	Total des charges	Résultat comptable
2000	15 900	1 3207	2 693
2001	14 018	16 116	- 2 098
2002	18 045	18 083	- 38
2004	17 427	17650	- 233
2005	18 226	17 204	1 022
2006	18 914	15 912	3 002
2007	18 990	16 678	2 312

Globalement, le résultat apparaît négatif pour les années 2001 à 2004 alors qu'un redressement est amorcé à partir de l'année 2005. Toutefois, entre 2000 et 2007, le total des produits n'enregistre qu'une augmentation de 3 090 000 F (soit 19,44 %) alors que les charges connaissent une croissance de 3 471 000 F (soit 26,29 % pour la période et une variation moyenne annuelle de 3,29 %).

Si l'on procède à un examen comparatif des charges et des produits par habitant, le budget de la commune de Morne-à-l'Eau présente une faiblesse

constante de ses recettes de fonctionnement par rapport à la moyenne de la strate, alors que les charges sont assez proches de la moyenne nationale.

Produits de fonctionnement/habitant (en euros par habitant)

exercices	Morne-à-l'Eau	Moyenne de la strate	différence en %
2000	922	1 161	-20,59
2001	813	1 193	-31,86
2002	1 047	1 281	-18,27
2003	866	1 374	-36,74
2004	1 011	1 405	-28,05
2005	1 057	1 485	-28,83
2006	1 097	1 572	-30,22
2007	1 102	1 643	-32,93

Sur la période allant de 2000 à 2007, en moyenne, l'ensemble des produits de fonctionnement de la commune présente une faiblesse structurelle de plus de 28 % par rapport à la situation des communes comparables.

Charges de fonctionnement/habitants (en euros)

exercices	Morne-à-l'Eau	Moyenne de la strate	différence en %
2000	766	1 026	- 20,35
2001	935	1 079	- 13,35
2002	1 049	1 146	- 8,47
2003	1 035	1 231	- 15,93
2004	1 024	1 247	- 17,89
2005	998	1 338	- 25,42
2006	923	1 403	- 34,22
2007	967	1 493	- 35,24

Globalement, les charges de fonctionnement demeurent très sensiblement inférieures à la moyenne de la strate et présentent même un écart croissant depuis 2005, la maîtrise des dépenses courantes ayant été nécessaire au rétablissement de l'équilibre budgétaire.

De cette première analyse, il ressort que l'évolution des charges a été maîtrisée dans le cadre des procédures de contrôle budgétaire et des budgets réglés par le représentant de l'Etat, sur avis de la chambre régionale des comptes.

2 – Détail des produits de fonctionnement

L'examen des principales recettes de fonctionnement traduit une faiblesse constante du produit de la fiscalité directe et une évolution significative de la dotation globale de fonctionnement.

Source Bercy Colloc // (en milliers d'euros)

exercices	Fiscalité directe	autres impôts et taxes	dotation globale de fonctionnement
2000	5 392	7 007	2 654
2001	4 930	5 327	2 718
2002	4 967	7 381	2 858
2003	4 999	6 790	2 534
2004	5 211	6 636	4 281
2005	5 699	6 950	3 612
2006	5 608	7 981	3 949
2007	5 643	7 285	4 041

Alors que l'ensemble « autres impôts et taxes » (dont les dotations relatives à l'octroi de mer) et le produit de la fiscalité directe locale ne croissent respectivement que de 3,97 % et de 4,66 %, la dotation globale de fonctionnement augmente de 52,26 %, contribuant ainsi largement à la couverture des charges. Ainsi, alors que la DGF ne représentait que 16,70 % des produits de fonctionnement pour l'année 2000, elle y contribue pour 21,28 % en 2007 (+ 4,58 points). A l'inverse, le produit de la fiscalité locale, qui était de 33,92 % des charges en 2000, n'en représente plus que 29,72 % en 2007 (- 4,20 points) alors que les recettes tirées des autres impôts et taxes diminuent également de 44,07 % à 38,37 % (-5,70 points).

3 – Détail des charges de fonctionnement

Les principaux ensembles constituant les charges de fonctionnement connaissent l'évolution suivante :

Source Bercy Colloc (en milliers d'euros)

exercices	charges de personnel	achats et charges externes	charges financières	contingents	subventions versées
2000	8 300	1 662	433	183	2 276
2001	9 455	2 464	248	409	2 311
2002	10 108	2 611	162	582	2 894
2003	11 017	1 996	236	333	3 461
2004	10 213	2 363	131	413	3 740
2005	9 940	1 372	178	1 357	2 670
2006	11 400	1 527	116	382	2 004
2007	10 708	2 837	131	359	2 210

S'agissant des trois principaux postes de dépenses, les frais de personnel augmentent de 2,4M d'euros sur la période. Cependant, alors qu'ils représentaient 62,85 % des dépenses en 2000, ils en constituent désormais 64,21 % en 2007.

Pour ce qui concerne les achats et charges externes, on observera qu'après une réduction importante en 2005 et 2006, ceux-ci retrouvent sensiblement, en 2007, leur niveau des années 2000 à 2004.

Enfin, les dépenses relatives aux subventions versées, concernant essentiellement les participations du budget principal à la Caisse des Ecoles et aux Centre Communal d' Action Sociale, retrouvent en fin de période leur niveau des années 2000/2001, après une croissance importante entre 2002 et 2005, consécutive à la couverture des dépenses de la Caisse des Ecoles, très largement déficitaire.

4 – Un produit de la fiscalité directe encore insuffisant.

Sur la période 2000 à 2007, le produit des différentes composantes de la fiscalité directe a connu les évolutions suivantes :

Source Bercy Colloc (en milliers d'euros)

exercices	Foncier bâti	Foncier non bâti	Taxe d'habitation	Taxe professionnelle
2000	2 291	319	1502	711
2001	2193	306	1421	651
2002	2 348	306	1572	722
2003	2 367	310	1467	706
2004	2 435	314	1655	781
2005	2 562	318	1701	916
2006	2 680	266	1664	981
2007	2 754	269	1742	917

Alors les taux des quatre taxes locales sont élevés à Morne-à-l'Eau, le produit fiscal demeure limité.

S'agissant des taux, on notera qu'avec les différents taux en vigueur (27.96 % pour la TP, 21.01 % pour la TH, 46.76 % pour le foncier bâti et 117.81 % pour le non bâti), la commune de Morne-à-l'Eau se situe en première position de toutes les communes de Guadeloupe pour la TP et le foncier bâti, en troisième position pour le foncier non bâti et au quatrième rang pour la taxe d'habitation.

Cependant, malgré ces taux particulièrement élevés, le produit fiscal total n'est passé que de 4,82 M€ en 2000 à 5,19 M€ en 2004 et à 5,68 M€ en 2007, enregistrant toutefois, en fin de période, un accroissement plus sensible de 490 000 € sur trois ans.

En l'espèce, la commune de Morne-à-l'Eau souffre d'une faiblesse persistante du potentiel fiscal. Ainsi, pour l'année 2007, la comparaison du produit fiscal (FDL) par habitant, par rapport à la moyenne des communes de la strate, est-elle la suivante :

Source Bercy Colloc/ (en euros/habitant)

	Morne-à-l'Eau	Moyenne de la strate
foncier bâti	160	240
foncier non bâti	16	5
taxe d'habitation	101	203
taxe professionnelle	53	278

Ainsi, pour l'année 2007, la commune ne bénéficie, au mieux, que de 67 % du produit moyen national par habitant des communes comparables (pour le foncier bâti) et, au pire, que de 19 % du produit comparable de la taxe professionnelle.

Cette insuffisance de la base fiscale est la conséquence de la faiblesse du potentiel fiscal de la commune, comme le montre le tableau ci-après, exprimé en euros/habitant :

exercices	Potentiel fiscal Morne-à-l'Eau	Moyenne de la strate
2000	161	596
2001	160	625
2002	176	684
2003	178	739
2004	192	764
2005	207	767
2006	211	805
2007	217	828

Même si le potentiel fiscal par habitant a légèrement moins augmenté sur la période à Morne-à-l'Eau que pour les communes comparables (+ 34,8 % contre + 38, 9%), c'est essentiellement l'écart par rapport à la moyenne qui constitue le principal handicap de la commune puisqu'elle ne peut actuellement compter que sur un potentiel fiscal légèrement supérieur au quart de celui des communes comparables.

Dans ces conditions, il demeure indispensable, comme le soulignait la Chambre dans ses différents avis budgétaires, de mettre en œuvre et de poursuivre toutes les mesures permettant de mieux identifier l'ensemble des bases fiscales du ressort territorial de Morne-à-l'Eau.

Le financement de l'investissement

1 – Capacité d'autofinancement

La rigidité des charges de fonctionnement et la faiblesse des recettes fiscales limitent la capacité d'investissement de la commune.. Le passage de l'excédent brut de fonctionnement au résultat de fonctionnement (en déduisant les intérêts des emprunts, les charges exceptionnelles et les dotations aux amortissements et aux provisions et en ajoutant les produits exceptionnels) aboutit, pour les années 2004 à 2007, à une capacité d'autofinancement (CAF) brute et d'autofinancement disponible (après déduction de l'amortissement du capital de la dette) qui évolue de la manière suivante :

	CAF BRUTE	CAF DISPONIBLE
2004	38 245	-752 909
2005	1 203 057	21 714
2006	3 138	2 428 097
2007	2 402 136	1 604 997

2 – Besoin de financement

Pour ces mêmes années le calcul du financement propre disponible se décompose de la manière suivante :

	2004	2005	2006	2007
Capacité d'autofinancement disponible	- 752 909	21 714	2 428 097	1 604 997
FCTVA et subventions (réel)	172 427	1 036 349	1 124 456	1 103 867
Produits des cessions et rembt créances (réel)	5 146	16 769	152 449	
Autres recettes (réel)	94 988	112 678	124 424	117 364
Autres recettes (ordre)	- 97 228	- 3 868		
Financement propre disponible	- 577 577	1 183 642	3 829 426	2 826 227

De même, le besoin de financement évolue comme suit :

	2004	2005	2006	2007
Dépenses totales d'invest, (hors emprunts)	412 793	1 000 583	289 808	1 419 597
Financement propre disponible	- 577 577	1 183 642	3 829 426	2 826 227
Besoin (+) ou capacité de financt (-) après rembt de la dette	990 370	- 183 059	- 3 539 618	- 1 406 631

Dans ces conditions, en conséquence des mesures de redressement poursuivies, on constate une restauration de la capacité de financement de la commune à partir de l'année 2006.

Les dépenses d'investissement

1 – Les dépenses d'équipement

A cause des tensions budgétaires et des difficultés de la commune pour faire face à ses dépenses courantes, les dépenses réelles d'équipement apparaissent particulièrement modestes :

- en 2004 : 389 926 euros
- en 2005 : 879 148 euros
- en 2006 : 289 808 euros
- en 2007 : 1 419 597 euros

Si l'on compare le montant des dépenses réelles d'équipement, exprimé en euros/habitant, avec les communes de la strate, la faiblesse de l'effort d'investissement apparaît encore plus significative.

Source Bercy Colloc (en euros par habitant)

	Morne-à-l'Eau	Moyenne de la strate
2004	23	297
2005	50	300
2006	17	394
2007	82	471

Les dépenses réelles d'investissement apparaissent donc, au mieux (en 2005 et 2007), comme six fois moins élevées que la moyenne et, pour l'année la plus faible (2006), elles sont même vingt trois fois moins élevées.

2 – Le remboursement des emprunts

Du fait de sa faible capacité de financement, la commune a peu investi et, de ce fait, peu procédé au financement par l'emprunt, comme le montre le tableau suivant :

Source Bercy Colloc (en euros /habitant)

exercices	encours de la dette au 31/12/N (en milliers d'euros)	encours en euros/habt	
		Morne à l'Eau	moyenne de la strate
2000	5 064	294	927
2001	4261	247	951
2002	3 566	207	938
2003	4 328	251	897
2004	5 037	292	892
2005	3 856	224	924
2006	3 145	182	962
2007	6 448	374	1009

Ainsi, au cours de la période allant de 2000 à 2007, la commune de Morne-à-l'Eau apparaît peu endettée. Pour les années 2000 à 2006, l'encours de la dette n'est, en moyenne que de 242 euros/habitant, soit près de quatre fois moindre que la moyenne de la strate correspondante (927 euros/habitant). Même en 2007, alors que l'encours de la dette a augmenté de 3,3 M d'euros, l'endettement par habitant demeure encore 2,7 fois inférieur à la moyenne.

La récente amélioration de la capacité de financement de l'investissement communal, par la maîtrise de ses charges de fonctionnement, confortant l'épargne disponible, permet d'amorcer la reprise d'un volume d'investissement normal.

Dès lors, en effet, que la commune continuera de dégager une marge de manœuvre disponible pour investir, cet effort lui permettra tant d'obtenir des participations externes plus importantes de l'Etat (FCTVA, DGE) que de tirer un meilleur profit des programmes de subventionnement des travaux communaux (fonds européens, participations régionale et départementale).

Synthèse sur la situation financière

La situation budgétaire de Morne-à-l'Eau a connu une tension particulièrement grave entre 2001 et 2004. Après une légère amélioration en 2005, elle s'est plus sensiblement redressée à partir des années 2006/2007. Elle reste cependant caractérisée par la faiblesse de recettes propres de fonctionnement, et plus particulièrement par un très faible potentiel fiscal.

Pour améliorer le produit fiscal direct (taxe d'habitation, foncier bâti et non-bâti, taxe professionnelle), la commune doit donc poursuivre la valorisation de sa base fiscale. Elle doit également continuer à maîtriser son budget de fonctionnement, en exploitant tous les gisements d'économies pouvant exister dans les dépenses de personnel, les achats et charges externes (qui ont connu une forte hausse en 2007) et dans la réduction des charges liées au financement de l'équilibre de la Caisse des Ecoles.

V - L'ADMINISTRATION GENERALE :

- L'effectif communal.

La commune (budget principal) a rémunéré en :

- 2003 : 358 employés dont 9 non-titulaires, 1 emploi jeune ;
- 2004 : 357 employés dont 34 non-titulaires ;
- 2005 : 342 employés dont 8 non-titulaires et 1 emploi jeune ;
- 2006 : 337 employés dont 2 non titulaires ;
- 2007 : 340 employés dont 3 non titulaires.

Malgré la relative stabilisation des effectifs, la masse salariale a connu une progression passant de 8.753.842 € en 2000 à 11.442.628,00 € en 2006 en raison essentiellement d'un large mouvement de titularisation. En conséquence, le taux de non-titulaires est devenu quasi marginal.

- Des effectifs relativement stables.

En 2007, si l'on ajoute les agents affectés à la caisse des écoles (70) et au centre communal d'action sociale (8), l'effectif total budgétaire est de 418 personnes (423 en 2005 et 427 en 2006). Cet effectif est donc stable, mais élevé, compte tenu de la moyenne de la strate démographique de la commune.

Les agents de catégorie C représentent 98,10% des effectifs (1,18% pour les B et 0,72% pour les A).

- Un effectif âgé.

En 2007, aucun agent de la collectivité n'avait moins de 25 ans et seulement trois avaient moins de trente ans. L'âge moyen est de 49 ans et 11 mois. Le vieillissement de l'effectif devrait se prolonger au cours des prochaines années mais 56 départs à la retraite sont prévus avant 2012 (dont 22 départs en 2010).

La structure de la pyramide des âges tend à accroître mécaniquement la masse salariale, ce qui augmente la rigidité des dépenses de personnel. De même, elle accroît les risques d'accidents du travail et les « restrictions » (limitation de port de charges par exemple), dont ces personnels peuvent faire l'objet.

Face à un effectif communal fortement marqué par le vieillissement, la commune de Morne-à l'Eau éprouve des difficultés à mettre en place les réformes des structures administratives et des procédures de gestion dont le principe a été décidé depuis maintenant plus de deux ans. Il faut cependant noter que, compte tenu des effets de la

pyramide des âges des agents communaux, une réelle perspective de réduction des effectifs existe à partir de 2012, ainsi qu'une forte diminution de l'âge moyen des agents. Dans ce contexte, il est souhaitable que la commune anticipe désormais mieux l'évolution de ses effectifs, tant sur le plan de la gestion des emplois et des compétences que sur celui de la maîtrise de ses charges salariales

- Le suivi de l'absentéisme.

Selon les termes du bilan social établi en 2007, « l'analyse de l'absentéisme n'a pu être établie, concernant le niveau des absences au sein des différents services. Aucune donnée statistique fiable et complète n'a pu être obtenue (...) alors que l'absentéisme apparaît comme un des dysfonctionnements majeurs, selon les agents de la collectivité ».

- Un taux d'encadrement insuffisant.

Le personnel est marqué par une structure très déséquilibrée avec un taux d'encadrement très en dessous de la normale pour la state démographique de la commune.

- 2003 : 3 cadres A
- 2004 : 2 cadres A
- 2005 : 2 cadres A
- 2006 : 2 cadres A
- 2007 : 3 cadres A – 3 cadres B

La faiblesse de l'encadrement et l'inexistence, jusqu'en 2008, d'une direction des ressources humaines, capable de maîtriser la totalité des aspects de la gestion du personnel, a constitué un handicap pour mettre en place une gestion dynamique de la collectivité communale.

- Deux cadres inemployés.

Selon les informations obtenues en cours d'instruction et confirmées par les intéressés eux-mêmes au cours d'une audition, à leur demande, devant la Chambre, deux agents de la collectivité se trouvent dans une situation où il ne leur est demandé aucun travail effectif.

Le premier, attaché principal, faisait fonction de Directeur général des services à la fin du mandat de M. CHOVIÑO, ancien Maire. Après l'élection de M. LOMBION, il s'est vu « placardisé » dans un bureau désaffecté. Mis à l'écart et ignoré par l'exécutif, il n'est destinataire d'aucune consigne ni note de service. Depuis 2005, aucun travail ne lui a plus été demandé, bien qu'il conserve son traitement mais il a été mis fin au bénéfice de ses indemnités spécifiques depuis 2006. Le cadre ainsi dévalorisé estime selon ses propres termes que « cette situation porte à la fois atteinte à sa

dignité et à sa santé » et ne souhaite que « pouvoir travailler pour la collectivité ».

Le second était Secrétaire général adjoint chargé de l'administration de la commune jusqu'en 1995. A la suite d'un différend relatif à sa situation administrative, il a été mis à l'écart, depuis le 28 juin 1995, date à laquelle son bureau a été vidé et, depuis plus de quatorze ans, aucune mission ne lui a été confiée. Il continue cependant à percevoir son traitement.

En termes financiers, le coût global des rémunérations ainsi versées sans contrepartie est évalué à plus de 1 M€.

La « placardisation » de ces deux cadres est choquante sur le plan de la gestion des ressources humaines et économiquement incompréhensible dans une collectivité qui est tout à la fois caractérisée par une masse salariale très élevée et par un nombre de cadres trop réduit.

Ce genre de pratiques doit être dénoncé, d'autant plus qu'il existait initialement des possibilités d'éviter de recourir à un tel gaspillage des compétences et de l'argent public.

Il importe désormais qu'il soit mis fin à cette situation.

- Une irrégularité dans le régime indemnitaire.

Comme le soulignait déjà la chambre régionale des comptes dans son avis du 2 septembre 2004 sur le compte administratif 2003 de la commune, certaines primes et indemnités liées aux grades et filières territoriales compensant une sujétion particulière ou des contraintes professionnelles ont été allouées à des agents sans qu'une délibération ait au préalable, décidé de l'institution d'un régime indemnitaire conformément aux termes de la loi n° 90.1067 du 28 novembre 1990.

En effet, la création d'un régime indemnitaire s'organise autour des principes suivants :

- un principe de compétence exclusive au profit de l'organe délibérant ;
- un principe de parité entre les cadres d'emplois territoriaux et les corps de la fonction publique de l'Etat ;
- un principe de légalité des avantages octroyés.

Il découle du premier principe que l'assemblée délibérante est seule compétente pour instituer un régime indemnitaire, dans le respect du principe de parité. Pour la mise en œuvre des dispositions d'application de ce régime, il lui appartient de fixer par délibération exécutoire, la nature, les

conditions d'attribution et le taux moyen des divers éléments le composant. La délibération doit notamment contenir la liste exhaustive des primes et indemnités dans la limite des crédits budgétaires, ainsi que les filières concernées. Un arrêté du maire doit fixer par ailleurs le taux individuel applicable à chaque agent.

Par délibération du 18 juin 2002 le conseil municipal de Morne-à-l'Eau avait décidé :

- de mettre en place un régime indemnitaire applicable à toutes les filières ;
- d'instituer un groupe de travail pour la mise en œuvre du régime indemnitaire ;
- de charger le maire de l'exécution de ladite délibération.

Or, c'est sur la base de cette seule délibération, ne fixant qu'un cadre général de réflexion, que des indemnités horaires pour travaux supplémentaires et des indemnités spécifiques de service ont été perçues par les agents communaux pour un montant total de 20 810 euros, entre janvier 2004 et janvier 2006.

La chambre note toutefois qu'ultérieurement, le régime indemnitaire des différentes filières du personnel territorial a été instauré valablement par une délibération du 30 décembre 2006.

- L'absentéisme et la gestion des absences.

La chambre a examiné la gestion des congés régis par les dispositions des lois du 13 juillet 1983 (art. 21) et du 26 janvier 1984 (art. 57, 58, 59) particulièrement les absences pour longue maladie, accident de travail, et maladie ordinaire. Compte tenu de l'inorganisation des services notamment des ressources humaines, le bilan social ou « rapport sur l'état de la collectivité » prévu réglementairement par le décret n° 94-443 du 25 avril 1997 modifié par celui n° 2000.120 du 9 février 2000 n'a pu être produit jusqu'en 2006. Il convient de rappeler l'importance et l'intérêt de ces rapports biannuels à présenter au comité technique paritaire dont l'objectif est d'améliorer le cadre du dialogue social dans la collectivité et d'abonder par ailleurs les statistiques au niveau national au plan de la gestion locale concernant les effectifs, les relations sociales, les conditions de travail, la rémunération, les avantages sociaux.

Les informations produites par la commune ont tout de même permis de recenser pour les exercices 2004 et 2005 les absences pour raison médicale, les autorisations d'absence et leur incidence financière sur le budget communal. Elles sont retracées au tableau ci-après :

Type d'absence	Exercice 2004			Exercice 2005		
	Nombre d'agents	Nombre de jours	Coût/€	Nombre d'agents	Nombre de jours	Coût/€
Longue maladie	7	1 995	82.711,03	12	2 379	86.724,08
Accident de travail	4	190	6.345,16	5	232	9.921,15
Maladie ordinaire	147	3 748	159.897,36	128	3.586	147.968,08
Absences autorisées	87	1 879	10.544,75	30	63	2.661,56

De l'analyse du tableau, il ressort que, tant au regard du nombre d'agents concernés qu'en termes de jours d'absence et de coût financier, les congés de maladie ordinaire et de longue maladie/longue durée sont les deux principaux facteurs de l'absentéisme. Ils représentent en effet respectivement 74 % et 95% du nombre total de jours d'absence et 93 et 95% de leur coût total, en 2004 et 2005.

Rapportée au nombre d'agents en cause (158 en 2004, 145 en 2005), la part moyenne de l'absentéisme pour motif médical était de 37,55 jours en 2004 et de 41,13 jours en 2005.

Sur le plan financier, le coût de ces absences a été chiffré par les services à 259.498 € pour 2004 et à 247.274 € en 2005.

En réalité, il apparaît que la charge financière constituée par ces absences a été minorée, comme le montre le calcul suivant, effectué après détermination du taux d'absentéisme d'après les données recueillies au cours de l'instruction, sur la base de la formule :

$$T = \left(\frac{AT + ANT}{T + NT \times 365} \right) \text{ où}$$

AT représente le nombre total des jours d'absence des titulaires
ANT représente le nombre total des jours d'absence des non titulaires
T représente le nombre total d'agents titulaires
NT représente le nombre total d'agents non titulaires.

L'application de cette formule de calcul permet d'obtenir les résultats suivants :

$$\text{Pour 2004 : } \frac{7.812}{339 \times 365} = 6,31 \%$$

$$\text{Pour 2005 : } \frac{6.260}{342 \times 365} = 5,01 \%$$

Il a ensuite été procédé à une évaluation de la charge financière pour la commune des jours non travaillés, quelles qu'en soient les causes, à

l'exception des congés annuels, en rapportant le taux d'absentéisme à la masse salariale.

Selon ce mode de calcul, la charge financière correspondante a ainsi été estimée à :

- Pour 2004 : $10.212.998 \times 6,31 \% = 644.440,17 \text{ €}$ (soit une fois et demi l'estimation faite par la mairie)
- Pour 2005 : $9.940.087 \times 5,01 \% = 497.998,35 \text{ €}$ (soit deux fois l'estimation donnée) d'où, par rapport aux données de la commune, une sous-estimation du coût de l'absentéisme de l'ordre de 385.000 € en 2004 et de 250.000 € pour 2005.

Malgré l'importance de cette charge et sans même prendre en compte les frais indirects induits (remplacement des agents) et la non comptabilisation d'absences inhérentes à l'inorganisation administrative (aucun moyen de contrôle de la présence des agents à leur poste - chef de service ne jouant pas leur rôle - absence de plus de 10 jours sans justification ...), la collectivité n'a souscrit aucun contrat d'assurance permettant de couvrir les risques sociaux statutaires.

En effet, face à ce genre de risque, la commune dispose de la faculté, soit d'être son propre assureur, soit de recourir à la couverture du Centre départemental de gestion des personnels territoriaux dont elle dépend. Cette possibilité est expressément mentionnée dans une disposition législative concernant les centres de gestion de la fonction publique territoriale.

« Les centres de gestion peuvent souscrire, pour le compte des collectivités et établissements du département qui le demandent, des contrats d'assurance les garantissant contre les risques financiers découlant des articles L 416-4 du code des communes et 57 de la présente loi. Dans ce cas, les communes et établissements intéressés sont tenus de rembourser aux centres le montant des primes d'assurance dont ceux-ci sont redevables ».

Le décret n° 86.552 du 14 mars 1986 fixe les conditions d'application de l'article ci-dessus énoncé.

La demande d'assurance du centre de gestion est présentée après délibération de l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public. La délibération précise les conditions du contrat et l'étendue des garanties que doit souscrire le centre de gestion auprès d'une société d'assurance agréée.

Dans un second temps, le centre de gestion passe une convention avec les collectivités ou établissements publics ayant recours à lui.

- La mise en place récente d'une modulation dans le régime indemnitaire.

Sur le plan plus général de la limitation de l'absentéisme, le régime indemnitaire instauré par délibération du 30 décembre 2006 a désormais prévu la mise en place d'un critère de modulation. L'article 5 de l'annexe 1 à la délibération prévoit notamment que les indemnités liées à l'exercice du service fait ne seront pas payées lorsque les missions génératrices de ces indemnités éventuelles ne seront pas réalisées, exercées ou accomplis.

Pour les autres primes et indemnités, elles seront maintenues pendant les périodes de congés ou autorisation exceptionnelles d'absence, congé de maternité, états pathologiques ou congés d'adoption, accidents de travail, maladies professionnelles dûment constatées. En cas d'arrêt de travail pour maladie ordinaire, congés de longue maladie, de longue durée ou de grave maladie, une retenue sera opérée par application de la règle de 1/30^{ème} après un délai de carence de 30 jours sur l'année de référence (exercice budgétaire).

Enfin, les primes et indemnités cessent d'être versées à l'agent suspendu de ses fonctions après un délai de carence de 15 jours.

- Vers une structuration des services municipaux.

Le degré d'inorganisation de l'administration et le manque de continuité de la direction générale ont représenté une source d'incertitude pour les services et ont accru la difficulté de formalisation des procédures. Par ailleurs, la structure hiérarchique du personnel, avec un taux d'encadrement très inférieur à la normale, a été fortement préjudiciable à l'émergence d'une vraie capacité administrative. De plus, jusqu' à une période très récente, aucun moyen logistique n'a été mis en place pour permettre une approche prévisionnelle et dynamique de la gestion des ressources humaines.

Ceci explique l'absence de production du rapport sur l'état de la collectivité prévu par le décret du 25 avril 1997 modifié pris en application de la loi du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

Au cours de l'instruction, consciente de ce désordre administratif, la commune a présenté un projet d'organisation des services comportant, autour d'une direction générale des services, quatre directions opérationnelles :

- Direction de l'Aménagement du territoire et des services techniques
 - S/Direction Urbanisme et Aménagement
 - S/Direction Bâtiment et Travaux
 - S/Direction Environnement

- S/Direction des Moyens.
- Direction des ressources humaines,
- Direction des Affaires financières et de la commande publique
- S/Direction – Affaires financières,
- S/Direction – Commande publique.
- Direction de l'Education – Jeunesse – Animation
- S/Direction Education – et Temps libre
- S/Direction Affaires culturelles
- S/Direction Affaires sportives.

Cette nouvelle organisation administrative, toujours en cours de finalisation en mars 2009, met l'accent sur la définition des missions et des moyens techniques de chaque service, l'évaluation de leurs besoins ainsi que l'établissement de relations transversales entre les directions et les services.

En ce qui concerne la structuration des services municipaux, la chambre constate qu'un effort récent a été accompli pour mettre en place une organisation plus efficace des services. Elle observe toutefois que la réforme de l'organigramme de l'administration communale demeure inachevée dès lors que la campagne de recrutement des chefs de service n'a pas permis de pourvoir tous les emplois d'encadrement prévus.

- Le recrutement irrégulier d'un collaborateur de cabinet.

Par contrat du 24 juillet 2001 exécutoire le 26 juillet, faisant référence à une délibération du conseil municipal du 29 juin 2001, M. Jacques OFFRANC a été recruté en qualité de collaborateur de cabinet. A la suite de la démission de M. CHOVINO, le nouveau maire entré en fonction le 12 avril 2005, a, par arrêté du 19 mai et 10 novembre 2005, réengagé le même collaborateur de cabinet par référence à la même délibération du conseil municipal du 29 juin 2001.

Dans ce domaine, les collaborateurs de cabinet occupent des emplois politiques et exercent en conséquence des fonctions liées au mandat de l'exécutif municipal. Le recrutement discrétionnaire prévu à l'article 110 de la loi du 26 janvier 1984 est prononcé par voie d'arrêté qui ne fixe, après autorisation de l'organe délibérant, ni la durée, ni le terme de l'engagement. La fin du contrat résulte en effet, notamment de la fin des fonctions de l'élu en cours de mandat.

Un nouvel exécutif élu, s'il souhaite maintenir en poste le collaborateur de cabinet, doit donc procéder à une nouvelle création de l'emploi. Ainsi, au cas d'espèce, la simple référence à la délibération du 29 juin 2001 des

arrêtés de recrutement du 19 mai et 10 novembre 2005 n'était pas opérante. Le conseil municipal nouvellement élu, conformément aux termes de l'article 3 du décret n° 87.1004, aurait dû se prononcer sur ce sujet, non seulement en créant l'emploi mais aussi en fixant la limite budgétaire.

VI - CONCLUSION GENERALE:

La commune de Morne-à-l'Eau a connu pendant de nombreuses années de graves difficultés budgétaires qui ont conduit à une procédure de redressement et limité significativement ses marges de manœuvre.

L'importance des charges de fonctionnement, et singulièrement celles des dépenses de personnel, ont obéré sa capacité d'investir normalement.

Depuis 2005/2006, une pression fiscale élevée conjuguée à la réduction des charges (en particulier la maîtrise de celles liées au personnel) ont permis, d'améliorer sa situation budgétaire et contribué à rétablir une capacité de financer ses investissements.

Faute d'un savoir faire et d'un réel volontarisme en la matière, les procédures administratives internes ont longtemps été défaillantes, tant sur le plan de la gestion budgétaire que sur celui de la transparence de l'administration municipale, comme en témoigne encore la persistance de dysfonctionnements importants dans les procédures comptables et budgétaires.

S'agissant du suivi et de la transparence de l'action municipale, selon les termes des services actuels de la mairie, l'absence de tenue d'un registre des délibérations illustre de manière frappante l'inobservation de règles essentielles du fonctionnement d'une collectivité.

Au plan de la gestion des services publics, l'absence ou les défaillances de l'encadrement ont favorisé un absentéisme important et contribué à la désorganisation des services.

Depuis 2007, la commune a engagé une triple démarche d'assainissement financier, de structuration des moyens et de formalisation des procédures. Cette réforme en profondeur a permis à la collectivité d'atteindre l'équilibre de ses comptes depuis 2007. Elle n'est cependant pas encore totalement finalisée, en mars 2009, au niveau de la mise en place effective d'un nouvel organigramme des services et du recrutement de cadres, ce qui constitue le gage de la pérennisation du redressement financier de la commune et d'une meilleure gouvernance municipale.