



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

Le Président

Pointe-à-Pitre, le 31 décembre 2009

CONFIDENTIEL

RECOMMANDE AVEC A.R.
2C 004 710 8913 9

CRC/FL/FGB/Greffe/n° 1157

P.J : Une annexe

Monsieur le Maire,

Par lettre du 17 novembre 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 Goyave à partir de l'année 2000.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 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 20 novembre 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 Ferdy LOUISY
Maire de Goyave
Mairie – Rue des Ecoles
97128 GOYAVE

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.

Pour le Président et par délégation
Le Président de section

B. LESOT

Annexe à la lettre n° 1157 du 31 décembre 2009

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
ETABLI A LA SUITE DE L'EXAMEN DE LA GESTION
de la commune de GOYAVE
EXERCICES 1998 ET SUIVANTS
(DEPARTEMENT DE LA GUADELOUPE)

SOMMAIRE

1) UNE SITUATION DEFICITAIRE CHRONIQUE	7
1.1 EVOLUTION DES RESULTATS (EXAMEN DES COMPTES DE GESTION : DEPENSES ET RECETTES REALISEES)	7
1.1.1 <i>Les résultats de la section de fonctionnement</i>	7
1.1.2 <i>Les résultats de la section d'investissement</i>	7
1.1.3 <i>Le résultat cumulé des deux sections</i>	8
1.2 LA FIABILITE DES COMPTES ADMINISTRATIFS EST A AMELIORER	9
1.2.1 <i>La sincérité des comptes administratifs</i>	9
1.2.2 <i>Les annexes aux documents budgétaires</i>	11
1.2.3 <i>La comptabilité des engagements et le rattachement des charges</i>	12
1.3 L'ANALYSE DU DEFICIT	13
1.3.1 <i>L'autofinancement</i>	14
1.3.1.1 L'évolution des charges de gestion	14
1.3.1.2 L'évolution des recettes de fonctionnement	16
1.3.1.3 Evolution de la capacité d'autofinancement (CAF)	18
1.3.2 <i>L'investissement</i>	19
1.3.2.1 Le financement propre disponible	19
1.3.2.2 Les dépenses d'équipement	20
1.3.2.3 Le financement des investissements	20
1.3.3 <i>L'équilibre du bilan</i>	21
1.3.3.1 Le fonds de roulement (FDR)	21
1.3.3.2 Le besoin en fonds de roulement (BFR)	22
1.3.3.3 La trésorerie	23
1.3.4 <i>Les marges de manœuvre en matière de fiscalité et d'endettement</i>	24
1.3.4.1 La fiscalité directe	24
1.3.4.2 L'endettement	26
2) LA PERSISTANCE DU DEFICIT MALGRE LE PLAN COCARDE : L'ANALYSE DES CAUSES . 28	
2.1 L'ECONOMIE GENERALE DU PLAN COCARDE	28
2.1.1 <i>Le contrat COCARDE proprement dit</i>	28
2.1.2 <i>La convention de prêt et le protocole financier</i>	28
2.1.3 <i>L'articulation entre le contrat Cocarde, la convention de prêt et le « protocole financier et convention de partenariat »</i>	29
2.2 L'APPLICATION DU PLAN COCARDE A GOYAVE	29
2.2.1 <i>Le protocole financier avec l'AFD : les objectifs et le constat fin 2007 et 2008</i>	30
2.2.2 <i>L'état d'avancement des objectifs du plan COCARDE</i>	31
2.2.2.1 L'évolution des dépenses de personnel	31
2.2.2.2 L'inflation des charges à caractère général	32
2.2.2.3 L'évolution de la subvention versée à la caisse des écoles	34
2.2.2.4 L'accroissement des ressources	35
2.2.2.5 L'état d'avancement des autres objectifs	36
2.3 LES NOMBREUSES IRREGULARITES DANS LA GESTION DES ACHATS	37
2.3.1 <i>Le recours limité à la mise en concurrence</i>	37
2.3.1.1 Le faible nombre de marchés	37
2.3.1.2 L'inexistence de la « fonction achat »	38
2.3.1.3 Le contournement systématique des règles de la commande publique	39
2.3.1.3.1 Les irrégularités observées en 2006 et 2007	39
2.3.1.3.2 Une pratique ancienne	43
2.3.2 <i>Les irrégularités dans la gestion des achats</i>	45
2.3.2.1 Des coûts très élevés et des quantités disproportionnées	45
2.3.2.2 La réalité du service fait	46
2.3.2.2.1 L'absence de comptabilité de stocks	46
2.3.2.2.2 L'absence de procédures de contrôle du service fait	46
2.3.2.2.3 Des factures payées avant service fait	46
2.3.2.2.4 Des factures portant les mêmes numéros mais avec des quantités et des prix différents	47

2.3.2.2.5	Des factures pour lesquelles les services techniques ne peuvent attester du service fait	49
2.3.2.2.6	L'absence de contrôle entraîne des doubles facturations.....	49
2.3.2.2.7	Des dépenses sans contrôle par le biais de la régie d'avances.....	50
3)	LA RECHERCHE DE SOLUTIONS POUR LE RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE	53
3.1	LA MAITRISE DES DEPENSES	53
3.1.1	<i>La maîtrise de la masse salariale par une véritable gestion dynamique des ressources humaines.....</i>	53
3.1.1.1	L'effectif des agents est en diminution	53
3.1.1.2	Un sous-encadrement chronique	53
3.1.1.3	L'absence d'une véritable gestion des ressources humaines	54
3.1.1.4	Des dysfonctionnements dans le suivi administratif de certains dossiers.....	56
3.1.2	<i>Des économies drastiques grâce à un renforcement des procédures d'achat et de mise en concurrence</i>	57
3.1.3	<i>La maîtrise de la subvention à la caisse des écoles</i>	58
3.2	LA RECHERCHE DE NOUVELLES RESSOURCES.....	58
3.2.1	<i>L'amélioration de l'assiette fiscale et de l'assiette de la dgf.....</i>	58
3.2.1.1	L'augmentation de la DGF.....	58
3.2.1.2	L'assiette de la fiscalité.....	58
3.2.1.3	L'ajustement de la TEOM.....	59
3.2.2	<i>Le financement des investissements</i>	61
3.2.3	<i>La gestion du patrimoine</i>	61
3.2.3.1	La vente des terrains occupés illégalement au lieu dit « Mazure »	61
3.2.3.2	La vente de 30 parcelles rue de la Liberté.....	61
3.2.3.3	La zone de Montplaisir	62
3.2.4	<i>L'apurement des restes à payer</i>	62

RAPPEL DE LA PROCEDURE

L'ouverture du contrôle de la gestion de la commune de Goyave a été notifiée au maire de la commune en exercice le 14 août 2008 et à M. Jean LAGUERRE, l'ancien maire le 19 août 2008.

Le maire a été entendu à plusieurs reprises lors de l'instruction (dernière entrevue en mairie, le 6 avril 2009) et M. Jean LAGUERRE accompagné de M. André DORVILLE, ancien adjoint aux finances, le 27 mars 2009 à la chambre.

L'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec le maire le 17 avril 2009 et avec M. Jean LAGUERRE le 16 avril 2009, par téléphone, M. LAGUERRE étant alors en métropole, la forme de l'entretien ayant été convenue lors de l'audition le 27 mars 2009.

Lors de sa séance du 19 mai 2009, la chambre a examiné la gestion de la commune de Goyave. Un rapport d'observations provisoires a été adressé au maire de la commune le 5 juin 2009, et à son prédécesseur, qui en a accusé réception le 13 juin 2009. A la même date, des extraits du rapport ont également été adressés au directeur régional de l'agence française de développement en Guadeloupe qui en a accusé de réception le 10 juin 2009.

La réponse du maire a été transmise par fax au greffe de la chambre le 8 octobre 2009 et celle de M. Jean LAGUERRE du 24 septembre 2009 est parvenue au greffe de la chambre le 29 septembre 2009. L'AFD n'a pas souhaité répondre.

La chambre a de nouveau délibéré le 3 novembre 2009 et a formulé les observations définitives suivantes.

PRESENTATION DE LA COMMUNE

Goyave est une commune dont l'activité économique repose essentiellement sur la culture de la banane. De nombreuses surfaces agricoles ont été transformées en zone d'habitation entre 1990 et 1999, la population est passée de 3 652 à 5 074 habitants, soit une progression de 38%. Cette tendance continue (enquête annuelle 2004 INSEE : 6745 habitants), notamment parce que la population guadeloupéenne privilégie l'habitat en maison individuelle, à l'écart des centres villes, mais non loin des centres d'activités (zone de Jarry à Baie-Mahault). Au 1^{er} janvier 2009, la population légale est de 7 712 habitants (+ 52% par rapport à 1999).

Dans un tel contexte, la commune a connu de profonds bouleversements et ses finances ont du faire face aux nouvelles contraintes imposées par cette forte urbanisation.

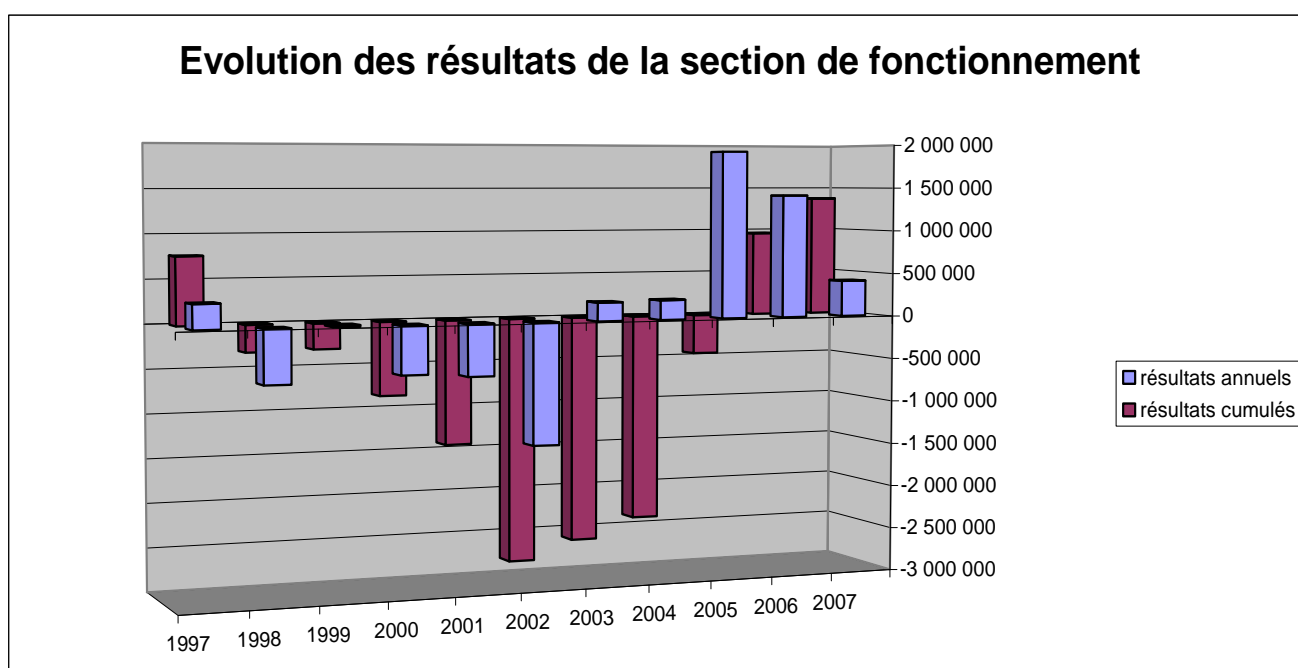
Goyave, comme de nombreuses communes en Guadeloupe, ne fait partie d'aucune structure intercommunale si ce n'est le rattachement au SICTOM de l'agglomération pointoise, effectif depuis le 29 juin 2006 (délibération du 29 juin 2006), et l'appartenance au SIAEAG pour la compétence eau et assainissement (la délibération du 22 septembre 2007 parachevant le transfert de compétences).

1) UNE SITUATION DEFICITAIRE CHRONIQUE

1.1 EVOLUTION DES RESULTATS (examen des comptes de gestion : dépenses et recettes réalisées)

1.1.1 LES RESULTATS DE LA SECTION DE FONCTIONNEMENT

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
résultats annuels	278 935	-609 596	17 098	-547 375	-585 554	-1 383 741	211 789	224 134	1 917 663	1 412 138	411 838
résultats cumulés	763 589	-308 194	-291 096	-838 471	-1 421 025	-2 804 766	-2 592 976	-2 368 842	-451 179	960 958	1 372 797

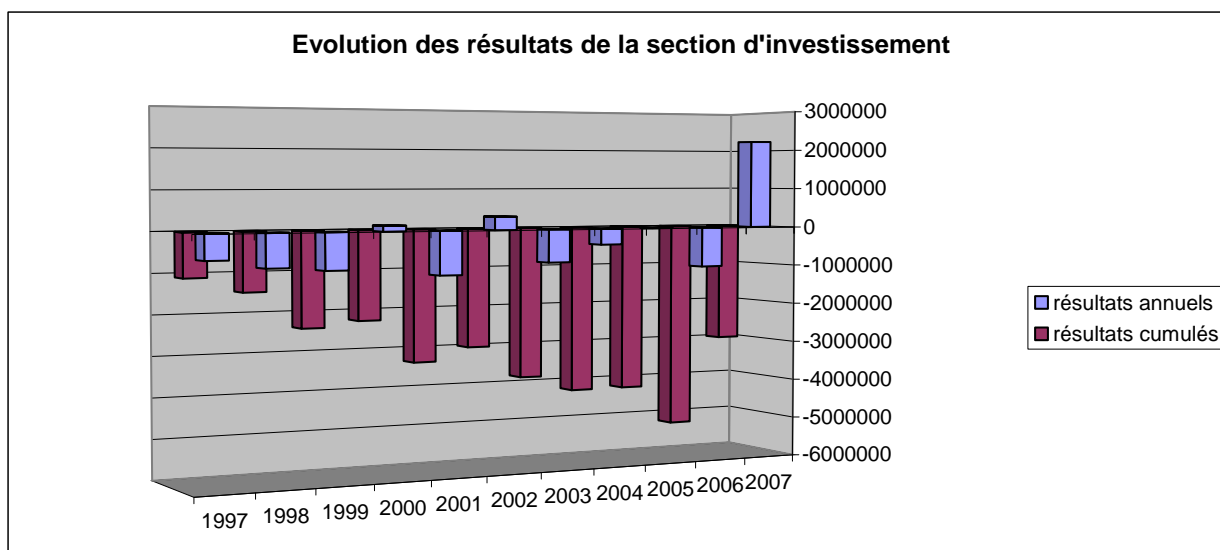


Le déficit cumulé a atteint un maximum en 2002, en raison des déficits annuels importants des années 2000 à 2002. Les résultats annuels s'inversent en 2003, les résultats 2005 et 2006 permettent de retrouver un résultat cumulé positif à compter de 2006.

1.1.2 LES RESULTATS DE LA SECTION D'INVESTISSEMENT

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
résultats annuels	-623 588	-832 294	-912 674	140 006	-1 084 998	328 902	-824 173	-398 037	6 487	-1 005 297	2 220 206
résultats cumulés	-1 091 727	-1 461 834	-2 374 508	-2 234 502	-3 319 500	-2 990 598	-3 814 771	-4 212 808	-4 206 321	-5 211 618	-2 991 412

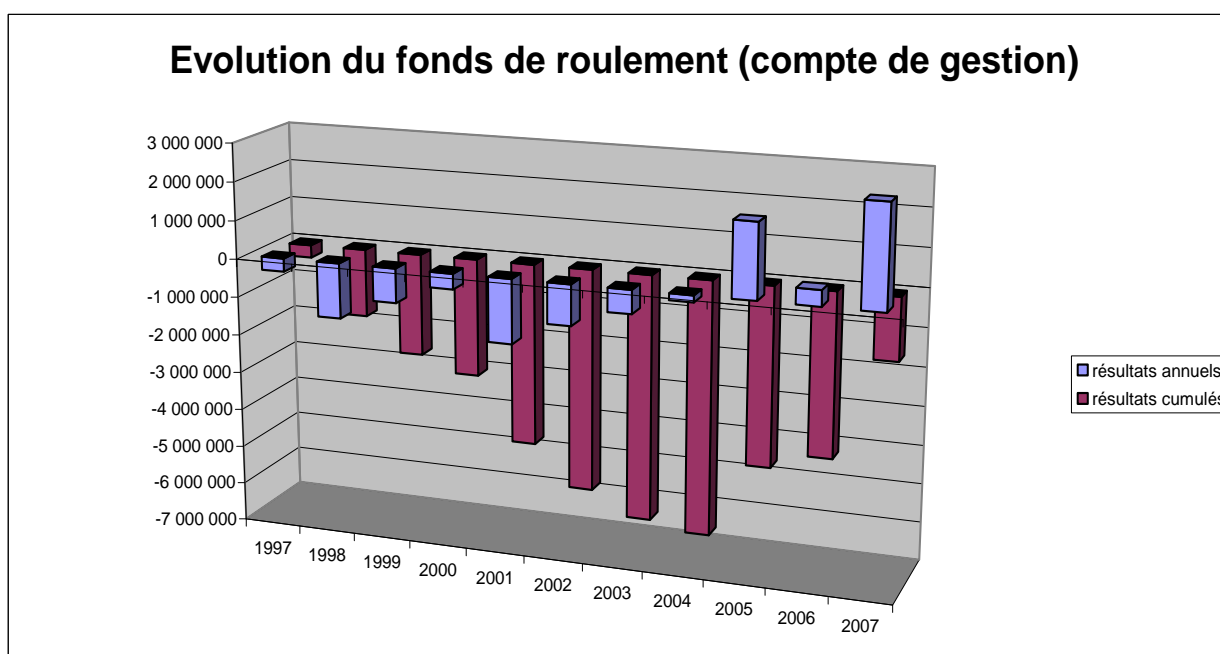
La section d'investissement a toujours été en déficit au cours de la période examinée et la section de fonctionnement n'a jamais pu compenser ces déficits en raison d'une forte dégradation du résultat observée jusqu'en 2002.



1.1.3 LE RESULTAT CUMULE DES DEUX SECTIONS

Le résultat cumulé est déficitaire depuis 1997 (excédent de 16 514 € au compte de gestion 1996) et il n'a cessé de s'aggraver jusqu'en 2004. Si la tendance s'est inversée en 2005 avec désormais un résultat annuel positif, le résultat global est toujours déficitaire en 2007.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
résultats annuels	-344 653	-1 441 890	-895 576	-407 369	-1 667 552	-1 054 839	-612 383	-173 903	1 924 150	406 840	2 632 044
résultats cumulés	-328 137	-1 770 028	-2 665 604	-3 070 116	-4 740 526	-5 795 362	-6 407 745	-6 626 263	-4 657 498	-4 250 657	-1 618 613



Selon les évolutions des deux sections, il apparaît que la situation dégradée de la commune résulte essentiellement des déficits cumulés de la section d'investissement (dont le résultat s'est nettement dégradé à partir de 1993/1994) qui représentent fin 2006 la totalité du déficit global de

la commune. A la clôture de l'exercice 2004, le déficit de la section d'investissement représentait 66% du déficit global, contre 90% fin 2005 et 100% fin 2006.

Au total, le déficit global, constant depuis 1997 avec un maximum en 2004, reste important en dépit du redressement opéré depuis 2005. Il provient des déficits cumulés de la section d'investissement, l'équilibre de la section de fonctionnement ayant été, selon les seules opérations enregistrées aux comptes de gestion du comptable, rétabli depuis 2006.

1.2 LA FIABILITE DES COMPTES ADMINISTRATIFS EST A AMELIORER

Comme aux comptes de gestion du comptable, les comptes administratifs font ressortir les déficits d'exécution du budget de l'exercice N et des exercices antérieurs, mais ils prennent en compte de surcroît, les restes à réaliser en recettes et en dépenses à reporter en N+1.

Résultat figurant au compte administratif										
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
+ 87 804	- 1967213	- 1705932	- 1033452	- 1977091	- 4370997	- 4891435	- 5313545	- 4298461	- 3780127	- 1931995

Le compte administratif provisoire établi le 18 mars 2009, qui ne prend en compte que les opérations réalisées et les reports de l'année antérieure, arrête le déficit global de clôture pour l'exercice 2008 à 827 913€

Les restes à réaliser ne sont pas intégrés dans ce compte provisoire, mais les services ont déjà établis la liste des factures (mandatées ou non mandatées) restant à payer. Au 17 mars 2009, le montant des mandants non payés est de 1 617 058,76€ et le montant des factures non mandatées « restant dans les tiroirs » 2 869 446,11€ ce qui augmente d'autant le déficit.

Pour la caisse des écoles, le compte administratif provisoire indique un résultat positif global de clôture de 718 001€ qui doit être diminué cependant des factures non mandatées (605 141€).

1.2.1 LA SINCERITE DES COMPTES ADMINISTRATIFS

A maintes reprises, la chambre a été saisie par le Préfet en application des articles L 1612-9 et 1612-14 du code des collectivités territoriales (déficit supérieur à 10 % des recettes de fonctionnement). De façon presque systématique depuis 1998, elle a dû corriger les déficits ce qui résulte pour l'essentiel de l'évaluation erronée des restes à réaliser tant en dépenses, en général sous-estimées, qu'en recettes, surestimées.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Résultat réel déterminé par la chambre	- 2295351	- 1732048	- 1072131	- 2136008	- 4388282	- 5858263	- 6534955	- 4298461	- 3971450	Non calculé ¹
Différence	328138	26116	38679	158917	17285	966828	1221410	0	191323	
pourcentage	16,7%	1,5%	3,7%	8%	0,4%	19,8%	23%	0	5%	

¹ Le compte administratif 2007 n'a pas été voté par le conseil municipal et dans ces conditions la chambre, saisie au titre de l'article L1612-2 a simplement constaté la conformité du compte administratif au compte de gestion.

Le déficit réel est toujours supérieur à celui qui apparaît au compte administratif de l'ordonnateur (sauf en 2005), ce qui traduit un manque de sincérité et de fiabilité des différents documents budgétaires.

Il a été très souvent observé que nombre de factures n'étaient pas prises en compte, ce qui diminuait d'autant le déficit de clôture. Ainsi dans son avis du 15 septembre 2006, portant sur le compte administratif 2005, la chambre constatait la réduction du déficit global mais soulignait concomitamment que « l'analyse visant à conclure à une amélioration significative de la situation financière de la commune est plus nuancée lorsqu'on observe que le chapitre 011 « charges à caractère général » arrêté au compte administratif à 1 756 815 euros pour l'ensemble de l'exercice 2005, s'élève déjà pour l'exercice 2006, selon l'état de consommation des crédits au 24 août 2006 à 3 022 992 euros soit une revalorisation de 72% ». La chambre relevait « qu'en l'occurrence cette forte revalorisation du chapitre 011 en 2006 s'explique par le fait que de nombreuses factures en 2005, ou antérieures à 2005, du chapitre 011 ont été mandatées en 2006 sans apparaître au compte administratif 2005 ».

La chambre a d'ailleurs précisé lors de l'examen du budget primitif 2008 (avis du 11 septembre 2008), que ce dernier incluait « nombre de factures relevant des exercices antérieurs, qu'ainsi pour un total de crédits votés de 4 071 125€ au chapitre 011 « charges à caractère général », les factures de 2007 et antérieures représentaient au minimum un montant de 1 615 042€; que, pour un total de 2 487 120€ voté au chapitre 65, les factures antérieures représentaient au minimum un montant de 715 198€; que dans ces conditions, sur un total de 10 585 423€ de dépenses de fonctionnement, voté par le conseil municipal, au moins 2 330 240€ représentaient en fait des restes à réaliser qui devaient être inscrits au compte administratif 2007 ». En conséquence la chambre a émis des réserves sur la sincérité du montant des restes à réaliser figurant au compte administratif 2007 et a invité la commune à en faire un recensement complet.

Le résultat de la section de fonctionnement, excédentaire fin 2007 pour un montant de 1 372 797€ au compte administratif, est en fait largement déficitaire si l'on prend en compte les factures qui auraient dû figurer dans les restes à réaliser, estimées à minima à 2 330 240€ selon l'avis précité de la chambre. Le déficit cumulé arrêté à 1 931 995€ audit compte était donc largement sous estimé, son montant devait être arrêté à 4 262 235€²

Cette situation est identique pour la caisse des écoles, puisque la chambre dans un avis du 7 août 2008, a déclaré comme dépenses obligatoires à inscrire au budget 2008 des factures de 2006 et 2007 pour un montant de 715 199€. Ce montant aurait dû figurer en reste à réaliser au compte administratif 2007, et dans ce cas, le résultat aurait été positif déficitaire de 692 803€

A l'occasion des saisines du préfet au titre notamment du déficit des comptes administratifs, la chambre a, sur la période examinée, relevé de façon quasi constante un manque de sincérité et de fiabilité des documents budgétaires. Facteur aggravant, de nombreuses factures « laissées dans les tiroirs », ne figuraient pas dans les restes à réaliser en dépenses des comptes administratifs, ce qui a eu pour conséquence de minorer le déficit global. Fin 2007, le résultat de la section de fonctionnement excédentaire au compte administratif (+ 1,37 M€) est en fait déficitaire (- 0,95 M€) et le déficit cumulé arrêté à 1 931 995€ était en réalité de 4 262 235€

² L'évaluation insincère des restes à réaliser au compte administratif est un problème récurrent : selon un audit réalisé le 22 décembre 1998 par un consultant, le compte administratif 1997, arrêté avec un excédent de 576 210 F, présentait en définitive un déficit de 7 810 368 F (1 190 683 €). [avis de la CRC du 23 février 1999 sur le BS 1998].

1.2.2 LES ANNEXES AUX DOCUMENTS BUDGETAIRES

Les communes de plus de 3500 habitants doivent présenter en annexe à leurs documents budgétaires des renseignements complémentaires sur la gestion budgétaire et financière de la collectivité. L'examen des documents budgétaires (compte administratifs et budgets primitifs) produits par la commune pour les exercices sous contrôle conduit à constater des manquements à ces obligations :

- Les données synthétiques sur la situation financière de la commune (art. L2313.1 et R 2313.1 du code général des collectivités territoriales) n'ont pas été présentées en annexe à ces documents ;
- Certains états prévus par la réglementation ne figurent pas en annexe des comptes administratifs, notamment :
 - l'état de la dette ³ ;
 - l'état des provisions ;
 - l'état de variation du patrimoine ;
 - les engagements hors bilan de la commune ;
 - l'état de l'actif ;
 - les états de flux des immobilisations.

Certains de ces documents ont été produits lors du contrôle, notamment les engagements hors bilan et les garanties d'emprunt, mais ceux concernant le patrimoine de la commune restent très insuffisants.

L'instruction budgétaire et comptable M.14 rend obligatoire la production d'un état de l'actif tous les deux ans avec les comptes des exercices pairs et la production d'un état des flux des immobilisations avec les comptes des exercices impairs. Les collectivités devaient avoir achevé les opérations de recensement et d'ajustement de leur actif immobilisé au plus tard au 31 décembre 1999. L'état de l'actif n'a jamais été produit à l'appui des comptes des exercices en examen. Dans sa réponse, le maire a précisé cependant qu'un inventaire physique (bâtiments, matériel...) vient d'être réalisé et qu'actuellement les services procèdent à un rapprochement entre cet inventaire et les factures d'achat. L'état de l'actif devrait donc être établi prochainement.

De surcroît, l'état des immobilisations, prévu aux derniers alinéas de l'article R.2321-1 du CGCT, est incomplet puisqu'il ne comprend que les biens amortis. Le cumul des amortissements figurant en annexe au budget primitif 2008 (779 356,10€) ne correspond pas au total des amortissements porté au compte de gestion 2007 (1 101 468,90€). Une régularisation semble avoir été réalisée puisque le montant des amortissements effectués en 2008 s'élève à 309 426,20€ alors qu'il n'était que de 151 471€ en 2007. La délibération du conseil municipal du 27 décembre 1996 fixant les taux d'amortissement a été produite par la direction des services financiers.

La chambre invite la commune à joindre aux différents documents budgétaires les informations comptables et financières et les annexes prévues par la réglementation. Elle prend acte de l'engagement du maire de joindre l'ensemble des documents annexes requis au compte administratif 2008.

³ Cet état figure cependant au budget.

1.2.3 LA COMPTABILITE DES ENGAGEMENTS ET LE RATTACHEMENT DES CHARGES

Début 2008, la chambre des comptes a été saisie par plusieurs sociétés demandant que soient inscrits au budget de la commune les crédits nécessaires au paiement des factures qui leur étaient dues. L'instruction de ces saisines a permis de constater que les bons de commande correspondants n'avaient pas fait l'objet d'engagement de crédits. Cette pratique n'était pas exceptionnelle puisque le service financier devait fréquemment mandater des factures pour lesquelles, aucun engagement n'avait été réalisé. Dans ces conditions, avant la fin de l'année, de nombreuses factures ne pouvaient être payées faute de crédits disponibles. Fin 2007, des factures pour un montant de 1 435 093,38€ dont la liste a été produite par le service financier, restaient « dans les tiroirs », faute de crédits ouverts suffisants.

Ainsi, des factures étaient prises en charge et imputées l'année suivante aux comptes de charge par nature sans avoir fait l'objet d'un rattachement à l'exercice considéré. Un des principes budgétaires fondamentaux était ainsi transgressé puisque selon les dispositions de l'article L 2311-1 et suivants du C.G.C.T, le budget prévoit et autorise l'ensemble des dépenses annuelles de la commune. Or chaque année, l'exécutif a engagé des dépenses sans l'autorisation de l'assemblée délibérante au-delà des crédits votés par cette dernière.

Ainsi dans son avis du 17 août 2004, portant sur le budget primitif 2004, la chambre constatait « qu'en outre, à la date du présent avis, il a été relevé des dépassements de crédits lors de l'exécution du budget 2004 ; qu'à titre d'exemple le chapitre 011 [charges à caractère général] est en dépassement de 53 319€ par rapport aux crédits ouverts : que ces dérapages financiers trouvent leur origine dans l'absence de coordination dans l'engagement des dépenses effectuées sur délégation par plusieurs élus ; que dès lors le déficit réel pourrait être supérieur au déficit prévisionnel ».

Le 20 juin 2007, le maire a établi un certificat administratif à l'intention du comptable pour justifier les annulations de 23 mandats concernant trois sociétés, avec la motivation suivante : « le maire...certifie que les mandats n°...ont été annulés pour absence d'engagement ». Ce certificat reconnaît ainsi que les factures de ces sociétés, pour un total de 464 614,95€, n'avaient pas été régulièrement engagées ! Pour autant, les certificats de « service fait » ont été délivrés par le maire. Ces factures ont d'ailleurs fait l'objet de saisines de la chambre régionale des comptes pour inscription au budget de la commune au titre de dépenses obligatoires.

Depuis 2006, cette situation n'aurait plus dû se produire car le service des finances de la commune a été doté d'un logiciel (acquis fin 2005) permettant de suivre la comptabilité des engagements. C'est donc l'absence de procédures formalisées et l'absence de protocoles rigoureux en matière d'engagement et de suivi des dépenses qui est à l'origine de ces dysfonctionnements. Ce n'est d'ailleurs que le 29 mars 2007 que le conseil municipal a arrêté, suite aux recommandations du plan COCARDE⁴, les procédures d'engagement de dépenses visant notamment à soumettre tout bon d'engagement au visa des crédits disponibles.

⁴ Délibération du 29 mars 2007 : « Considérant que dans le cadre du contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement (COCARDE) signé le 26 décembre 2006, il importe, dans un souci d'améliorer la gestion des dépenses de la collectivité et afin de donner toute son efficacité à la comptabilité d'engagement, de mettre en place un circuit correspondant approuvé par le conseil municipal. Ce circuit d'engagement sera complété par un guide de l'achat communal actuellement en cours de réalisation,.... » **[fin mars 2009, ce guide n'est toujours pas finalisé].**

Cette situation est ancienne puisque un rapport d'audit du 22 décembre 1998 (réalisé à la demande de M. LAGUERRE qui venait d'être élu) précisait que « la mise en place de cette comptabilité d'engagement, la tenue

Théoriquement, selon les déclarations du maire au comité de suivi du plan COCARDE, cette procédure est en application à compter du 1^{er} avril 2007. Pour autant, le « grand journal budgétaire » édité au 31 décembre 2008 révèle encore trop souvent la prise en compte de factures sans qu'il y ait eu préalablement d'engagement. Ceci se traduit par un engagement de régularisation en référence à la facture reçue : même date d'opération, même montant, référence de la seule facture et non d'un bon de commande émis préalablement par le service financier. Une sensible amélioration est cependant constatée fin 2008 et dans sa réponse du 8 octobre 2009, le maire en exercice affirme que désormais tout achat fait l'objet, au préalable, d'un bon de commande.

La chambre rappelle encore une fois que l'engagement des dépenses au-delà des crédits ouverts par le conseil municipal est contraire aux principes budgétaires codifiés par les articles L 2311-1 et L 2312-2 du CGCT.

Le contrôle effectif des engagements et du respect des crédits votés n'a pas été mis en œuvre par la commune alors que depuis 1999, la chambre demandait chaque année dans ses avis budgétaires « la mise en place et l'utilisation effective d'une comptabilité des engagements ». En dépit des allégations réitérées du précédent maire d'avoir mis en place fin 2001, une comptabilité d'engagement et l'acquisition fin 2005 d'un nouveau logiciel, il n'a pas été mis fin aux pratiques anciennes. La délibération tardive du 29 mars 2007, créant les procédures comptables, n'apparaît effective que depuis fin 2008 mais le guide d'achat prévu dans cette délibération n'est toujours pas réalisé. Le principe d'indépendance des exercices n'ayant pas été appliqué de manière délibérée, les comptes n'ont pas donné une image fidèle de l'activité de la commune.

1.3 L'ANALYSE DU DEFICIT

Compte tenu de la situation de la commune, l'analyse financière vise à connaître et à mesurer l'évolution des marges de manœuvre budgétaires et financières de la commune autour de trois pôles d'équilibre interdépendants : l'autofinancement, l'investissement et l'endettement. Cette étude est réalisée à partir des comptes de gestion du comptable, mais il convient de nuancer les résultats avec les différences constatées par la chambre lors de l'analyse de la sincérité des comptes administratifs (cf. supra).

L'année 2007 est atypique puisque la commune a signé une convention d'objectif en vue de la restructuration de ses finances avec les services de l'Etat, en partenariat avec l'Agence française de développement. Il s'agit du dispositif COCARDE : « contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement ».

et l'édition régulière de tableaux de suivi de consommation budgétaire sont les premiers instruments à mettre en place ou à affiner afin de permettre un redressement financier de la commune.. »

A la suite de plusieurs saisines pour dépenses obligatoires, le maire écrivait le 20 mars 2002 au président de la chambre régionale des comptes : « j'ai l'honneur de vous faire savoir qu'une nouvelle organisation a été mise en place afin de mieux contrôler les dépenses de la collectivité... En effet, le principe et le respect d'une comptabilité d'engagement permettant de ne pas dépasser les crédits inscrits et de générer des économies ont été mis en place depuis le 1^{er} novembre 2001 ». Une note à tous les services a été transmise à cet effet. Le contrôle administratif de la dépense est assuré par le directeur général des services. » **Manifestement, les engagements du maire n'ont pas été tenus.**

1.3.1 L'AUTOFINANCEMENT

1.3.1.1 L'évolution des charges de gestion

L'évolution des charges de fonctionnement par grande catégorie est retracée dans le tableau suivant :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	1999/ 2007	2008
Charges de personnel	1859016	2324358	2534067	2878603	2812573	2935678	2703032	2378140	2502063		2496284
Variation N-1		25%	9%	13,6%	-2,3%	4,4%	-7,9%	-12%	5,2%	34,6%	-0,2%
Charges à caractère général	930599	1821240	1625499	1552329	1300030	1744534	1770503	3082179	3508343		2701940
Variation N-1		95,7%	-10,7%	-4,5%	-16,3%	34,2%	1,5%	74,1%	13,8%	277%	
Subventions	220239	379369	339352	459236	430512	931600	518395	600000	725806		1104050
Variation N-1		72,3%	-10,5%	35,3%	-6,3%	116,4%	-44,4%	15,7%	21%	230%	
Autres charges	303541	157943	179077	170226	191205	291190	189890	113530	287547		421453
Variation N-1		-48%	13,4%	-4,9%	12,3%	52,3%	-34,8%	-40,2%	153%	5,3%	
Charges de gestion	3313394	4682910	4677994	5060394	4734320	5903001	5181820	6173850	7023759		6723727
Variation N-1		41,3%	0%	8,2%	6,4%	24,7%	-12,2%	19,1%	13,8%	112%	

De 1999 à 2008, les dépenses de fonctionnement ont progressé de 103% alors que dans le même temps la population a augmenté de 52% (1999/2009). Entre 1999 et 2007, les charges de personnel ont été maîtrisées, leur augmentation (+ 35%) ayant été moins forte que celle de l'ensemble des charges de gestion (+112%). Cette évolution globale n'a cependant pas été linéaire. Elles ont augmenté de 1999 à 2004 (+ 58%), avant de diminuer sensiblement en 2005 et 2006, en application des recommandations formulées par la chambre des comptes dans ses avis budgétaires. Malgré une nouvelle augmentation en 2007, les dépenses par habitant sont de 368€ alors que la moyenne de la strate est de 543€

Euros par habitant	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Personnel								
Commune		451	513	434	453	417	350	368
Strate 5000 à 10000		411	442	460	493	525	543	543
Charges à caractère général								
Commune		288	272	199	267	271	451	514
Strate		247	269	278	301	326	348	348

L'évolution des charges de gestion (+ 112% entre 1999 et 2007) résulte essentiellement de la forte augmentation des subventions et surtout des charges dites à caractère général. En 2007, ces dernières s'élèvent à 514 €par habitant à Goyave alors que la moyenne de la strate est de 348€

S'agissant des subventions⁵, le pic de l'année 2004 s'explique par le versement d'une subvention destinée à réduire le déficit de la caisse des écoles accumulé au fil des années. Ce même scénario s'est reproduit depuis 2006. En effet, depuis le 17 octobre 2005, une délégation de service public pour la restauration scolaire et municipale a été conclue avec la société DATEX-Guadeloupe⁶. Or certaines factures de 2006 et la quasi-totalité des factures de 2007 du délégataire ont été mandatées en 2008. Ces dépenses ont d'ailleurs été déclarées « dépenses obligatoires » par la chambre dans un avis du 7 août 2008. Le montant des factures 2006 et 2007 non rattachées s'élève à 715 199€

La caisse des écoles n'avait pas tenu compte de ces dépenses dans les comptes administratifs 2006 et 2007, ce qui a permis de faire apparaître un résultat positif pour ces deux années et par ailleurs de minorer la subvention allouée par la commune à l'établissement public. A contrario, le mandatement de ces factures en 2008 à fin de régularisation, a nécessité une augmentation substantielle de la subvention municipale qui est passée de 712 806 € au compte administratif 2007, à 1 897 831€ au budget 2008 (mais 1 100 000€ seulement ont été mandatés en 2008).

L'augmentation sensible du poste « autres charges » en 2008 résulte de la cotisation au SICTOM de l'agglomération pointoise, suite à l'adhésion de la commune le 29 juin 2006 (194 737€).

En définitive, en dépit d'une relative maîtrise de la masse salariale, le pourcentage du cumul des dépenses de personnel et des dépenses « à caractère général », est depuis 2000 supérieur à celui de la strate concernée, comme le montre le tableau suivant :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ch. personnel/ ch. réelles fonctionnement incluant ch. Financières (fiche trésor)	49,6%	54,2%	56,9%	59,4%	49,7%	52,2%	38,5%	35,6%
Ratio identique de la strate		43,2%	44,1%	44,1%	44,2%	44,1%	44,4%	44,4%
Ch. Caractère général / ch. Réelles de fonctionnement	38,9%	34,7%	30,7%	27,5%	29,6%	34,1%	49,9%	49,9%
Ratio identique de la strate		26%	26,9%	26,6%	26,9%	27,4%	28,4%	28,4%
personnel + ch. à caractère général / ch. réelles de fonctionnement	88,5%	88,9%	87,6%	86,9%	79,3%	86,3%	88,4%	85,6%
Ratio identique de la strate		69,2%	71%	70,7%	71,1%	71,5%	72,8%	72,8%

A l'inverse, le ratio de rigidité des charges de structure qui correspond au cumul des dépenses de personnel et des intérêts de la dette, rapporté aux recettes de fonctionnement a nettement diminué depuis 2004 cela, grâce à la maîtrise de la masse salariale.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1- Charges de personnel	1 859 016	2 324 358	2 534 067	2 878 603	2 812 573	2 935 678	2 703 032	2 378 140	2 502 063
2 - Intérêts des emprunts	152 130	123 596	114 866	105 198	103 329	77 274	40 570	47 109	38 328
Total A (=1+2)	2 011 145	2 447 954	2 648 933	2 983 801	2 915 902	3 012 952	2 743 602	2 425 249	2 540 391
B - Produits de gestion	2 979 519	4 177 950	4 309 300	3 964 990	5 197 607	6 490 643	7 102 445	7 916 412	7 379 040
Ratio de rigidité (=A/B)	67,5%	58,6%	61,5%	75,3%	56,1%	46,4%	38,6%	30,6%	34,4%

⁵ En 2007, les 725 806€ de subventions se répartissent ainsi : 712 806 à la caisse des écoles et 13 000€ au comité des œuvres sociales.

⁶ Actuellement, la majeure partie des charges de la caisse des écoles correspond à la rémunération de la DATEX.

Les dépenses de fonctionnement par habitant (1095€) restent en 2007 dans la moyenne des départements d'outre mer (1020 €/hab) et en deçà de celle de la strate (1224 €/hab). Cependant, à Goyave, les charges de personnel, en général de 60% des dépenses des communes, ne représentent que 36%. Le niveau très élevé des charges à caractère général explique cette situation. De surcroît, celles-ci, comptabilisées en 2007 pour un montant de 3 508 343€, ne reflètent qu'une partie des dépenses réalisées. En effet, sur un total de dépenses mandatées de 3 421 818,51 € au 29 août 2008, 1 615 041,82€ correspondaient à des factures de 2006 et 2007 qui n'ont pas été portées en restes à réaliser au compte administratif 2007. Le rattachement à l'exercice 2007 des dépenses précitées et des dettes dues au délégataire de service pour la restauration scolaire (par voie de subvention supplémentaire à la caisse des écoles pour 715 199€), aurait inversé le résultat de fonctionnement. D'excédentaire de 1 372 797€, il était en fait déficitaire de 957 443,82€. Ajouté à celui de la section d'investissement : - 2 991 412€, le déficit global cumulé du compte de gestion est donc réellement de - 3 948 855,82€, au lieu de - 1 618 613€ et celui du compte administratif de -4 262 235€, au lieu de 1 931 995€

L'augmentation des dépenses de fonctionnement provient moins des frais de personnel que des charges à caractère général et des subventions. De surcroît, le non rattachement à l'exercice 2007 de dépenses réalisées en 2006 et 2007 pour un montant de 2,3 M€ a permis de minorer le déficit global, en améliorant de façon factice le résultat de fonctionnement (excédentaire au compte 2007 alors que le déficit structurel demeurait).

1.3.1.2 L'évolution des recettes de fonctionnement

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	99/07	2008
1 - Contributions Directes	451544	476456	693152	667998	1250430	1819704	2126997	2358787	2309306		3138023
		5,5%	45,4%	-3,6%	87,2%	45,5%	16,9%	10,9%	-2%	411,5%	
2 - Autres impôts et taxes	1684811	2881374	2825096	2061074	2488826	3359974	3315092	3431617	3441775		3279414
		71%	2%	-27%	20,8%	35%	1,3%	3,5%	0%	104,3%	
A - Ressources fiscales (=1+2)	2136355	3357830	3518248	2729072	3739256	5179678	5442089	5790404	5751135		6417437
		57%	5%	-22%	37%	39%	5%	6%	- 0,6%	169,2%	
B - DGF	697339	642393	632698	1060060	1069358	1 084542	1022449	1208711	1247718		1280419
		-8%	-2%	68%	1%	1%	-6%	18%	3%	78,9%	
C - Dotations, et participations	106060	130308	107114	126454	336319	148024	581629	893786	303320		380572
		23%	-18%	18%	166%	-56%	293%	54%	- 66%	185,9%	
D - Produits des services et du domaine	26836	36307	32687	37974	3951	52601	35263	17109	43266		93348
		23%	-18%	18%	166%	-56%	293%	54%	153%	61,3%	
E - Autres Recettes	12929	11112	18553	11430	12722	25798	21015	6402	33601		24557
	35%	-10%	16%	5%	32%	-33%	-51%	35%	425%	160,2%	
Total produits de gestion	2979519	4177950	4309300	3964990	5197607	6490643	7102445	7916412	7379040		8196333
		40%	3%	-8%	31%	25%	9%	11%	-6,8%	147,7%	11%

Ressources fiscales en K€	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Contributions directes	451515	476425	693107	667998	1250430	1819704	2126997	2358787	2309360	3138023
TEOM	235633	201687	268037	232400	216666	199992	229163	226435	250783	36768
Octroi de mer	965124	2102960	2010859	1319108	1653458	2382011	2368943	2369845	2421557	2578206
Taxe sur les carburants	448933	495515	479457	452154	578169	576590	606846	740080	627563	552979
Taxe sur l'électricité	29699	49653	32670	38708	39328	161371	83967	67944	88840	77647
Autres	5312	31370	33887	18704	1205	40010	26171	27313	53032	33815
Total	2136216	3357610	3518017	2729072	3739256	5179678	5442087	5790404	5751135	6417438
Evolution		57,2%	4,8%	-22,4%	37%	38,5%	5,1%	6,4%	-0,6%	11,6%

Evolution 1999/2007 : + 169%

L'octroi de mer (2,3 millions € en 2007) et les taxes sur les carburants (627 500 € en 2007) représentent 51% des ressources fiscales et 41% des produits de gestion. La commune ne dispose pas de pouvoir d'action sur la majeure partie des recettes de fonctionnement. Jusqu'en 2006, la répartition des recettes de l'octroi de mer et de la taxe spéciale sur les carburants a été effectuée sur la base du recensement de 1999. En 2006, la région a pris en compte le recensement de 2004 (6 797 habitants) et a notifié en février 2006, une régularisation rétroactive de ces taxes.

Les contributions directes représentent en 2007, 31% des recettes de fonctionnement. Elles ont fortement augmenté successivement en 2002 (+56%), en 2004 (+45%), puis en 2005 (+21%), du fait des augmentations des taux mises en œuvre par le Préfet conformément aux préconisations de la chambre des comptes. Les taux ont connu une augmentation de 137% de 1997 à 2007.

Les autres taxes (TEOM, taxe sur l'électricité..) représentent 6% des recettes de fonctionnement, les « autres dotations, subventions et participations », moins de 4% en 2007.

« autres dotations subventions et participations »	2003	2004	2005	2006	2007	Evolution période	2008
Participation Etat autres	29	12 334		644 624**			
Participation département	67 500	56 975					
Autres participations			529				
Attribution du fonds national de la TP	109 646	6100	55				
Etat- compensation au titre de la TP	4280	1 598	512		463		404
Etat compensation au titre des exonérations des TF			128 598	19 668	255 655		324 978
Etat compensation au titre des exonérations des TH	27 386	30 980					
Fonds national de péréquation	62 543						
Autres	42 618	37 612	424 956	228 715	27 377		34 208
Total	314 004	145 599	554 650	893 007	283 495	- 10%	359 590

** dont 400 000€: subvention Etat COCARDE

En 2007, les impôts et taxes représentent 78% des recettes totales de fonctionnement, les contributions directes représentent 31% dudit total. Leur progression entre 1999 et 2007 a été plus rapide que celle des recettes de fonctionnement. La dotation générale de fonctionnement n'a pas été actualisée depuis 2002. La population légale au 1^{er} janvier 2009 (7712 habitants) doit permettre une revalorisation.

1.3.1.3 Evolution de la capacité d'autofinancement (CAF)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Produits de gestion	2 979 519	4 177 950	4 309 300	3 964 990	5 197 607	6 490 643	7 102 445	7 916 412	7 379 040	8196333
Charges de gestion	3 313 394	4 682 910	4 677 994	5 060 394	4 734 320	5 903 001	5 181 820	6 173 850	7 023 759	6723727
excédent brut de fonctionnement	-333 875	-504 961	-368 695	-1095 404	463 288	587 642	1 920 626	1 742 562	355 281	1472606
Produits financiers			20		140	70	70			
Charges financières		3 071								
Intérêts des emprunts	152 130	123 596	114 866	105 198	103 329	77 274	40 570	47 109	38 328	235975
Charges exceptionnelles	586 010	167 717	11 083	7 296	75 788	290 324	246 908	170 507	229 752	15455
Produits exceptionnels	54 836	21 009	12 153	20 629	59 341	472 475	70 279	324 886	476 109	26732
Dotations aux Amortissements et aux Provisions	28 070	69 599	97 943	169 803	164 755	148 769	139 091	128 936	151 471	309426
Résultat de fonctionnement	17 098	-554 518	-582 555	-1383 739	211 790	179 519	1 917 663	1 412 138	411 839	938482
CAF brute	45 168	-484 919	-484 612	-1213 936	376 544	328 288	2 056 755	1 541 073	563 310	1247908
Amort. du capital de la dette	234 517	233 956	277 150	258 970	284 502	276 411	134 731	206 106	154 104	280128
CAF disponible	-189 348	-718 875	-761 762	-1472 905	92 042	51 877	1 922 024	1 334 967	409 206	967780

Sur la période de 1999/2008, l'augmentation des recettes de fonctionnement a été plus importante que celle des dépenses (respectivement 175% et 102%). Cette évolution globale a été contrastée.

Jusqu'en 2002, les dépenses croissent plus vite que les recettes et tous les soldes intermédiaires (résultat de fonctionnement, capacités d'autofinancement brute et disponible) sont négatifs. Le résultat de fonctionnement ne permet pas de rembourser les annuités d'emprunt.

Depuis 2003, les recettes, supérieures aux dépenses, semblent faire ressortir une capacité d'autofinancement positive, surtout en 2005 et 2006, le résultat cumulé de la section de fonctionnement redevenant positif en 2006. Ce redressement n'est cependant qu'apparent puisque le rattachement des dépenses engagées en 2006 et 2007 pour 2,3 millions d'euros (cf. supra chapitre « évolution des charges de gestion ») aurait abouti à un résultat déficitaire fin 2007. Il en est de même fin 2008 puisque près de 2 millions de factures n'ont pas été rattachées.

Sur la période en examen, la capacité d'autofinancement s'est fortement dégradée jusqu'en 2002. Le résultat de fonctionnement ne permet pas alors de rembourser les annuités d'emprunt. Selon les comptes de gestion, la situation s'améliore très sensiblement à compter de l'exercice 2003 permettant un résultat positif de la section de fonctionnement dès 2006.

Ce redressement n'est cependant qu'apparent puisque, fin 2007, les factures qui devaient être rattachées à l'exercice pour un montant de 2,3 millions € aurait abouti à un résultat déficitaire. Cette situation n'a pas été rectifiée fin 2008.

1.3.2 L'INVESTISSEMENT

Les dépenses d'investissement constituent des emplois à long terme (dépenses d'équipement, remboursements de dettes...). Les ressources de financement sont la CAF, les plus values de cession, les dotations et subventions, les emprunts, les reprises d'amortissement. Le solde entre le total des ressources et le total des emplois représente la variation en fonds de roulement.

1.3.2.1 Le financement propre disponible

Le financement disponible représente les ressources (hors emprunts) dont dispose la collectivité pour investir, après avoir payé ses charges et remboursé ses dettes.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
CAF disponible	-189 348	-718 875	-761 762	-1472 905	92 042	51 877	1 922 024	1 334 967	409 206	967 780
FCTVA et subventions (réel)	467 484	594 047	460 035	197 530	143 725	484 954	409 225	147 692	483 231	626253
Subventions (ordre Prod. des cessions et remb. créances (réel)	2 024									
Autres recettes (réel)	22 244	5 078	3 110	14 950	12 314	20 183	178 198	24 146	12 574	0
Autres recettes (ordre ICNE										
Financement propre disponible (b)	302 404	-119 749	-298 617	-1260 425	248 081	557 013	2 509 447	1 506 805	905 011	1594033

En €/ habitant		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ressources investissement	Goyave	138	150	50	101	113	45	684
	Moyenne strate	463	464	472	542	556	581	581
Dont ressources propres (FCTA, subventions...)	Goyave	101	69	50	101	113	45	96
	Moyenne strate	426	383	351	406	441	431	431
Dont emprunts	Goyave	37	81	0	0	0	0	588
	Moyenne strate	118	109	121	136	115	150	150

Les recettes d'investissement sont particulièrement faibles. En 2006, la commune n'a encaissé aucune recettes au titre du FCTA, non parce qu'elle n'avait pas réalisé de dépenses d'investissement en 2004, mais parce que les services n'avaient pas été en mesure de présenter les pièces nécessaires pour solliciter cette ressource.

L'ancien maire souligne que les difficultés financières de la commune ont leurs sources essentiellement dans le manque de financement de la section d'investissement résultant à la fois de l'absence de marge d'autofinancement et de « l'abandon par les collectivités majeures (région) de leurs participations dans les projets de développement de Goyave ».

L'année 2007 est exceptionnelle du fait des emprunts conclus dans le cadre du dispositif COCARDE. Les ressources propres sont donc très inférieures à la moyenne par habitant de la strate, la moyenne oscille entre 45€ et 113€ de 2001 à 2007, alors que celle de la strate est supérieure à 400€

La chambre constate la faiblesse des ressources propres (subventions, FCTVA...) pour financer la section d'investissement. Dans ces conditions, les investissements ne pouvaient être financés que par l'autofinancement et l'emprunt. Or jusqu'en 2002, le financement propre disponible étant nul, voire négatif, seul le recours à l'emprunt pouvait permettre le financement des investissements. Depuis 2003, le financement propre disponible apparaît positif mais, comme il a déjà été indiqué, l'absence de rattachement des dépenses en 2006, 2007 et 2008 fausse l'analyse et les résultats de fin d'exercice.

1.3.2.2 Les dépenses d'équipement

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépenses totales d'inv. hors emprunt	1 228 087	738 075	1 580 471	252 087	860 464	775 584	589 899	1 103 556	2 277 303	803 331
Financement propre disponible	302 404	-119 749	-298 617	-1260 425	248 081	557 013	2 509 447	1 506 805	905 011	1 594 033
Besoin ou capa. de financement après remboursement de la dette	925 683	857 824	1 879 088	1 512 512	612 383	218 570	-1919 548	-403 249	1 372 292	- 790 702

En € par habitant		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépenses totales investissement	Goyave	331	91	177	162	112	193	358
	Moyenne strate	453	454	462	553	559	557	557
Dont	Goyave	282	45	133	120	91	162	335
Dépenses d'équipement	Moyenne strate	298	292	301	360	369	409	409
Dont	Goyave	49	46	44	43	21	30	23
Remboursement emprunt	Moyenne strate	110	116	110	115	106	115	115

Les dépenses d'équipement de la commune sont nettement inférieures à la moyenne de la strate. Le financement propre disponible n'a pas été suffisant pour les financer, sauf en 2005, 2006 et 2008. Pour cette dernière année les dépenses d'équipement ont été fortement réduites.

1.3.2.3 Le financement des investissements

Evolution recettes d'investissement

année	10	13	16	20	21	28	total
	dotations, fonds et réseves	subventions d'investissement	emprunts	immobilisations incorporelles	immobilisations corporelles	amortissements des immobilisations	
1999	115 309	374 419	30 107	0	0	30 095	549 930
2000	169 143	429 982	443 312	0	0	69 599	1 112 036
2001	140 115	323 030	211 535	0	0	97 943	772 623
2002	14 950	197 530	457 675	0	0	169 803	839 958
2003	12 314	143 725	0	0	0	164 755	320 794
2004	268 906	236 231	52	0	0	148 769	385 052
2005	214 601	372 822	4 602	0	0	139 091	731 116
2006	24 146	147 692	3 592	0	0	128 936	304 366
2007	84 713	411 092	4 004 338	0	0	151 471	4 651 614
2008	149 312	476 941	0	0	0	309 426	935 679

Encours de la dette	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Encours de dette au 01/01	2 340 415	2 136 005	2 345 362	2 279 747	2 478 452	2 193 950	1 917 591	1 787 462	1 584 948
Encours de dette au 31/12	2 136 005	2 345 361	2 279 747	2 478 452	2 193 950	1 917 591	1 787 462	1 584 948	5 435 181
Variation de l'encours	-204 410	209 357	-65 615	198 705	-284 502	-276 359	-130 129	-202 515	3 850 233

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Emprunts nouveaux de l'année	30 107	443 312	211 535	457 675		52	4 602	3 592	4 004 336
Besoin ou capa. de fin après rbst Dette	925 683	857 824	1 879 088	1 512 512	612 383	218 570	-1 919 548	-403 249	1 372 292
Variation du fonds de roulement	-895 576	-414 512	-1 667 553	-1 054 837	-612 383	-218 518	1 924 150	406 841	2 632 044

Jusqu'en fin 2006, comme le précise l'ancien maire, la commune a limité le recours à l'emprunt pour financer les investissements. Selon ses propres termes, ce choix apparaît, a posteriori, une erreur.

De 1999 à 2004, le besoin de financement de la commune n'a été que très partiellement couvert par le recours à l'emprunt, ce qui entraîne une forte dégradation du fonds de roulement. Le déficit cumulé a connu son maximum en 2004 : - 6 581 650€

Le redressement apparent de la section de fonctionnement et l'emprunt de 4 millions d'euros contracté en 2007 dans le cadre du dispositif COCARDE (contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement) n'ont cependant pas suffi à combler l'ensemble des déficits antérieurs (-1 618 615€ fin 2007) et notamment le déficit de la section d'investissement (-2 991 412€ fin 2007).

1.3.3 L'EQUILIBRE DU BILAN

La mesure de l'équilibre financier de la commune sera effectuée à travers trois grandeurs caractéristiques : le fonds de roulement, le besoin en fonds de roulement et la trésorerie.

1.3.3.1 Le fonds de roulement (FDR)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fonds de roulement au 1er Janvier	-1 770 028	-2 655 604	-3 072 973	-4 740 525	-5 795 362	-6 407 745	-6 581 648	-4 657 498	-4250657
Variation du fonds de roulement	-895 576	-414 512	-1 667 553	-1 054 837	-612 383	-218 518	1 924 150	406 841	2632044
Fonds de roulement au 31 Décembre	-2 665 604	-3 070 116	-4 740 526	-5 795 362	-6 407 745	-6 626 263	-4 657 498	-4 250 657	-1618613
Résultat avant restes à réaliser / (RF + 110)	-71,57 %	-65,82 %	-95,40 %	-130,10 %	-110,64 %	-92,00 %	-60,79 %	-51,63 %	

Le fonds de roulement est égal à la différence entre les financements disponibles à plus d'un an (dotations et réserves, subventions, emprunts) et les immobilisations réalisées et en cours. Un FDR négatif signifie que celles-ci ne sont pas financées par des ressources à long terme.

Le fonds de roulement de Goyave est constamment négatif sur toute la période, malgré un redressement apparent en 2007⁷. Fin 2007, le compte administratif fixait le déficit global à 1 931 995€, or il était en fait de 4 262 235€ en incluant les rectifications évoquées (cf supra : « la sincérité des comptes administratifs »), soit 52,7% des recettes de fonctionnement.

1.3.3.2 Le besoin en fonds de roulement (BFR)

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

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dettes court terme									
Fournisseurs	2 659 190	3 053 242	5 431 087	5 442 914	6 629 951	6 616 296	5 502 168	4 756 559	4 037 939
Personnel et comptes rattachés		746	3 036	9 217	85 332	6 047	6 082	8 455	3724
Dont personnel rémunérations dues		47	2 337	5 567	79 899	5 056	5 056	5 056	
Sécurité sociale et autres org. sociaux		5 629	125 584	119 429	147 523	563	617	54	
État et autres collectivités publiques	589 774	581 893	675 718	543 249	221 145	236 942	485 035	579 377	101 892
Autres comptes créditeurs	59 775	225 186	302 680	197 600	282 544	150 386	269 422	339 388	141 941
Total du passif court terme	3 308 740	3 866 697	6 538 105	6 312 409	7 366 495	7 010 234	6 263 324	5 683 833	4 285 496
Créances court terme									
Redevables et comptes rattachés	362 802	465 498	306 186	212 916	214 024	255 149	270 929	257 572	303356
État et autres collectivités publiques	9 205	4 865	4 865	4 865	4 865	4 865	6 842	4 865	4865
Déficits et débits des cptbles et régisseurs	7 717	7 717	7 717	7 717	7 717	7 717	7 717	7 717	
Autres comptes débiteurs	101 222	186 236	1 010 832	276 597	147 672	75 722	277 756	231 438	1631996
Total de l'actif circulant	480 947	664 317	1 329 600	502 095	374 278	343 454	563 243	501 593	1940217
Besoin en fonds de roulement	-2 827 793	-3 202 380	-5 208 504	-5 810 314	-6 992 217	-6 666 781	-5 700 081	-5 182 240	-2345279

Le BFR de Goyave est négatif sur toute la période. La commune dégage une ressource factice qui résulte de l'allongement des délais de paiement des fournisseurs et des dettes sociales et fiscales. Le montant des dettes auprès des fournisseurs a augmenté jusqu'en 2004, avec un maximum de 6,6 M€ à comparer avec le montant annuel des dépenses de l'ordre de 10 M€

A la date du 27 août 2008, le montant des mandats émis et non payés s'élevait à 3 239 662,69 €, soit 2 377 747,72 € figurant en classe 4 de la comptabilité du comptable « mandats non soldés » et 861 914,97€ correspondant à des mandats émis par la commune mais non pris en charge dans la comptabilité du comptable. Ces mandats émis mais non payés se répartissaient comme suit :

⁷ (fond de roulement fin 2008 = - 827 912€ sans les rattachements et les restes à réaliser)

Mandats à payer		2005	2006	2007	2008	total
Commune	pris en charge	56 203	43 015,31	1 303 182,55	975 346,86	3 239 662,69
	non pris en charge				861 914,97	
Caisse des écoles	pris en charge			165 210,08		853 930,17
	non pris en charge				688 720,09	
TOTAL						4 093 592,86

Cette situation est préoccupante car la commune a signé le 28 décembre 2006 avec les services de l'Etat un « contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement » COCARDE afin d'assainir ses finances. A ce titre elle a perçu une subvention exceptionnelle de 400 000 € assortie d'un prêt de restructuration de 5 500 000 € dont les deux premières tranches ont été mobilisées en 2007 pour un montant de 4 000 000 € (la dernière tranche du prêt prévue en 2008 n'a pas été versée).

Un des objectifs de COCARDE est justement de « redonner à la commune une capacité de paiement au jour le jour » et « d'honorer tous les mandats en instance non payés ». Le « protocole financier et convention de partenariat », conclu le 9 août 2007 avec l'AFD dans lequel étaient recensées pour 7,4 M€, les dettes de la commune et de la caisse des écoles, antérieures au 28 février 2007, prévoyait un apurement échelonné en 2007 (5,3 M€) et en 2008 (2,1 M€). Or, fin 2007, le montant des dettes s'élevait encore à 4 M€ bien plus que les 2,1 M€ prévus. L'objectif n'a pas été atteint et les délais de paiement des créances fournisseurs n'ont pas été réduits.

En fin 2008, les états des restes à payer sur pièces prises en charges indiquaient un solde de 1 677 089,21 € alors que celui-ci aurait dû être nul. Au 5 mars 2009, les mandats non payés s'élèvent à 1 210 396 €, mais à ce montant il convient d'ajouter 1 990 848 € de factures non mandatées, soit un total de 3 201 244 €. Or le protocole prévoyait que toutes les dettes soient apurées fin 2008.

En retardant le paiement des dettes à l'égard des fournisseurs, la collectivité génère une ressource factice qui a pour effet d'accroître artificiellement son train de vie. Cette pratique est contraire au principe d'équilibre des finances posé par le code général des collectivités territoriales, qui suppose le paiement des fournisseurs à bon droit et à bonne date, ces derniers étant d'ailleurs fondés à réclamer des intérêts moratoires en cas de retard.

Le dispositif COCARDE qui avait pour but de redonner à la commune et à la caisse des écoles une capacité de paiement au jour le jour et d'honorer tous les mandats en instance non payés, n'a pas atteint son objectif puisque les dettes fournisseurs étaient toujours de 4 M€ en fin 2007, alors que celles-ci devaient être limitées à 2,1 M€. En fin 2008, toutes les dettes n'étaient pas apurées, contrairement aux termes du protocole.

1.3.3.3 La trésorerie

La différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement représente la trésorerie. Si la trésorerie s'est nettement améliorée depuis 2005, elle reste insuffisante pour honorer les dettes fournisseurs.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Fonds de roulement (1)	-2 665 604	-3 070 116	-4 740 526	-5 795 362	-6 407 745	-6 626 263	-4 657 498	-4 250 657	-1618613
Besoin en fonds de roulement (2)	-2 827 793	-3 202 380	-5 208 504	-5 810 314	-6 992 217	-6 666 781	-5 700 081	-5 182 240	-2345279
Trésorerie (1 - 2)	162 188	132 264	467 979	14 952	584 472	40 517	1 042 584	931 582	726 666

1.3.4 LES MARGES DE MANŒVRE EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ET D'ENDETTEMENT

1.3.4.1 La fiscalité directe

Les bases

Bases	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008
Taxe d'habitation	1 902 728	1 903 801	2 313 585	2 695 909	3 030 132	3 270 617	3 300 000	3 700 000	4300000
Foncier bâti	1 376 761	1 441 110	1 897 276	2 132 939	2 455 509	2 426 284	2 523 000	2 726 000	2967000
Foncier non bâti	156 857	157 692	152 734	160 616	162 140	163 470	166 700	136 500	138000
Taxe professionnelle	410 337	680 526	844 306	908 311	928 542	1 114 774	1 395 000	1 381 000	1452000

Les taux

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taxe d'habitation	Taux 2008 : 25,85 %								
taux commune	10,06 %	10,06 %	10,06 %	12,10 %	15,73 %	22,02 %	23,83	23,83	23,83%
moyenne. nationale de la strate	11,68 %	11,54 %	11,49 %	11,95 %	12,08 %	12,17 %	14,06 %	14,44	14,43%
moyenne régionale de la strate	10,99 %	10,93 %	13,69 %	14,73 %	15,12 %	16,07 %	14,92	15,07	15,04%
taux plafond départemental	33,75 %	33,85 %	33,75 %	31,85 %	32,18 %	33,43 %	35,43	35,85	35,13%
Taxe foncier bâti	Taux 2008 : 41,26 %								
taux commune	16,08 %	16,08 %	16,08 %	19,33 %	25,13 %	35,18 %	38,07%	38,07%	38,07%
moyenne. nationale de la strate	16,16 %	15,98 %	15,95 %	16,32 %	16,08 %	16,14 %	24,45 %	25,29	25,56%
moyenne régionale de la strate	21,69 %	21,96 %	22,08 %	22,97 %	23,38 %	24,42 %	25,81%	26,13%	26,24%
taux plafond départemental	51,68 %	54,63 %	53,25 %	53,90 %	54,35 %	56,00 %	56,00%	57,50%	57,60%
Taxe foncier non bâti	Taux 2008 : 63,82 %								
taux commune	24,86 %	24,86 %	24,86 %	29,88 %	38,84 %	54,37 %	58,83%	58,83%	58,83%
moyenne. nationale de la strate	51,99 %	50,64 %	51,74 %	50,55 %	47,46 %	48,29 %	40,44 %	41,50%	41,53%
moyenne régionale de la strate	40,71 %	32,88 %	46,74 %	46,85 %	48,43 %	50,60 %	65,18%	66,03%	66,32%
taux plafond départemental	165,53 %	163,23 %	160,20 %	159,15 %	161,25 %	169,30 %	169,30	172,50%	173,53
Taxe professionnelle	Taux 2008 : 10,27 %								
taux commune	4,00 %	4,00 %	4,00 %	4,81 %	6,25 %	8,75 %	9,47%	9,47%	9,46%
moyenne. nationale de la strate	14,02 %	13,93 %	13,80 %	13,84 %	13,57 %	13,64 %	13,65 %	13,90%	13,96%
moyenne régionale de la strate	10,36 %	10,00 %	9,80 %	10,13 %	10,36 %	10,49 %	14,59%	14,93%	14,90%
taux plafond départemental	29,68 %	29,72 %	29,60 %	29,70 %	30,08 %	30,68 %	30,68%	31,04%	31,40%

N.B. La commune n'est membre d'aucun groupement communal fiscalité propre : les moyennes nationale et régionale tiennent compte de l'impact des taux des groupements

Les produits de la fiscalité

Produit	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Taxe d'habitation	191 414	191 522	232 746	326 205	476 639	720 190	859 878	969 457	1 007 283
Foncier bâti	221 383	231 730	305 082	412 297	617 069	853 566	997 911	1 043 888	1 087 549
Foncier non bâti	38 995	39 202	37 970	47 992	62 975	88 879	97 928	79 754	80 663
Taxe professionnelle	16 413	27 221	33 772	43 690	58 034	97 543	132 112	130 823	124 872
Total	468 205	489 676	609 570	830 183	1 214 718	1 760 177	2 126 997	2 358 787	2 300 367

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Allocation compensatrice TH	15 693	16 687	18 941	21 704	27 386	30 981			
Allocation compensatrice FB	5 231	5 562	6 314	7 235			128 598	19 668	221 877
Allocation compensatrice TP	4 766	3 692	4 597	5 295	4 281	1 598	512		463
Total	25 690	25 941	29 852	34 234	31 667	32 579	129 110	19 668	222 340

Evolution du produit N/N-1	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Variation du produit fiscal	4,59 %	24,48 %	36,19 %	46,32 %	44,90 %	18,61%	6,51%	3,43%
Effet base	4,59 %	24,48 %	13,27 %	12,55 %	3,51 %	5,87%	7,56%	4,61%
Effet taux			22,92 %	33,77 %	41,39 %	8,21%	néant	néant

Le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMPF)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Potentiel fiscal par habitant 4 taxes	178	159	167	120	141	175	135	134	135
Potentiel fiscal par habitant 3 taxes	156	158	145	104	123	155			
CMPF 4 taxes com.	69,07 %	72,11 %	76,75 %	85,98 %	107,50 %	140,77 %			
CMPF3 taxes com.	75,88 %	68,49 %	83,66 %	94,27 %	117,17 %	150,57 %			
CMPF 4 taxes cons.	69,07 %	72,11 %	76,75 %	85,98 %	107,50 %	140,77 %			
CMPF 3 taxes cons.	75,88 %	68,49 %	83,66 %	94,27 %	117,17 %	150,57 %			

Les impôts directs représentent en 2007, 2 309 360 € soit 340 € par habitant pour une moyenne régionale de 232 €/hab. L'impôt le plus productif est le foncier bâti (47%) suivi de la taxe d'habitation (44%) et dans une moindre mesure, la taxe professionnelle (5,4%) et la taxe foncière non bâtie (3,6%).

Les taux, compte tenu des augmentations imposées par le préfet en 2002, 2003 et 2004 conformément aux recommandations de la chambre, se situent au-dessus des moyennes régionales, sauf pour la taxe professionnelle. En revanche, à l'exception de la taxe d'habitation, les bases fiscales rapportés au nombre d'habitants sont inférieures à la moyenne régionale.

2007 : base fiscale €/hab.	Taxe foncière bâtie	Taxe foncière non bâtie	Taxe habitation	Taxe professionnelle
Commune	420	20	621	190
Moyenne régionale	426	20	458	406

Le coefficient de mobilisation fiscale de l'exercice 2006, de 1,34 dépasse le niveau national de 0,98 et confirme la forte pression fiscale. En matière de fiscalité directe, la commune ne dispose donc pas d'une grande marge de manœuvre, hormis l'élargissement des bases.

Les autres impôts et taxes rapportent à la commune 3 441 775 € soit 506 €/hab. légèrement plus que la moyenne régionale de 498 €/hab. Dans son avis du 11 septembre 2008 sur le BP 2008, la chambre a préconisé une augmentation de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères de 220 000 € soit un quasi doublement du produit de celle-ci (250 783 € en 2007).

La chambre constate que compte tenu de la forte pression fiscale, la commune ne dispose pas de marge de manœuvre en matière de fiscalité directe, hormis l'élargissement des bases. Elle recommande l'augmentation de la TEOM.

1.3.4.2 L'endettement

Encours de la dette	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Encours de dette au 01/01	2 340 415	2 136 005	2 345 362	2 279 747	2 478 452	2 193 950	1 917 591	1 787 462	1 584 948
Encours de dette au 31/12	2 136 005	2 345 361	2 279 747	2 478 452	2 193 950	1 917 591	1 787 462	1 584 948	5 435 181
Variation de l'encours	-204 410	209 357	-65 615	198 705	-284 502	-276 359	-130 129	-202 515	3 850 234

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Encours de la dette / Population	461	420	462	449	488	432			800
Encours de la dette en % RRF	62,83 %	45,80 %	47,20 %	51,18 %	42,80 %	30,46 %	25,03 %	21,71 %	69%

Jusqu'en 2006 l'encours de la dette par habitant était inférieur à la moyenne régionale. Au 31 décembre 2007, il représente 800 €/hab., contre 500 €/hab au niveau de la Guadeloupe, ceci en raison du prêt de restructuration COCARDE conclu avec l'AFD. Cependant l'annuité de la dette, de 28€/hab, reste en deçà de la moyenne régionale (52€/hab.). Les emprunts dont les taux sont les plus élevés ont des échéances proches, l'intérêt d'une renégociation n'est pas avéré

Les emprunts garantis

Date de fin des emprunts garantis	emprunteur	Capital garanti restant au 31/12/07
2033-2034	SEMSAMAR	2 492 313
2021-2028	SIKOA	144 934
2025	Société Pontoise HLM	3 293 939
2040-2043	Société Immobilière Guadeloupe	10 505 539
		16 436 725

Sur l'ensemble de la période, la commune est restée peu endettée, diminuant même son encours jusqu'en 2006. Le recours à l'emprunt en 2007 pour la restructuration financière de la commune a inversé cette tendance, l'encours par habitant, fin 2007 est plus élevé que la moyenne de la strate. Il s'avère cependant que l'annuité par habitant reste inférieure à la dite moyenne. Des marges de manœuvre existent toujours en matière d'emprunt.

SYNTHESE RELATIVE A LA SITUATION FINANCIERE DE LA COMMUNE

En conclusion, la chambre constate un déficit global permanent pendant toute la période en examen provenant à la fois des sections de fonctionnement et d'investissement jusqu'en 2002.

A compter de 2003, le résultat apparent de la section de fonctionnement semble s'améliorer. Cependant, l'examen des comptes administratifs 2006 et 2007 révèle que nombre de factures pour ces deux années n'ont été ni rattachées à l'exercice considéré, ni pris en compte dans les restes à réaliser. Le compte administratif n'était ni fiable ni sincère, le déficit de ces exercices ayant été minoré. En fin 2007, la chambre a fixé le déficit à 4 262 235 € alors que le compte administratif l'arrêtait à 1 931 995 €

En bref, la situation financière de la commune reste très critique. L'impossibilité de dégager une capacité d'autofinancement provient d'une dérive des dépenses dites à caractère général et de l'augmentation de la subvention pour la caisse des écoles.

Du fait de l'absence d'autofinancement et de la faiblesse des ressources propres d'investissement la commune ne peut financer les dépenses d'équipement, qui restent modestes par rapport à celles de la strate concernée. Les responsables communaux ont pris le parti de limiter le recours à l'emprunt si bien que les investissements ont été financés en creusant le déficit, et que le fonds de roulement s'est fortement détérioré pour atteindre un déficit maximum de 6,6 millions d'euros fin 2004.

Les difficultés de trésorerie récurrentes engendrées par ce déficit pénalisent les créanciers, plus particulièrement les fournisseurs dont les délais de paiement sont allongés de façon exagérée et aggravent encore la situation financière en frais supplémentaires : intérêts de retard et intérêts moratoires.

La signature avec l'Etat et l'AFD, en fin 2006 d'un plan COCARDE de restructuration financière n'a pas permis d'apurer la totalité des dettes de la commune. Les mandats non payés et les factures restant à mandater représentaient encore un montant de 4 millions d'euros à la fin août 2008.

En dépit de ce dispositif COCARDE qui a permis l'obtention d'une subvention de 400 000€ et d'un prêt de 4 000 000 €, la situation financière de la commune reste très dégradée et dans son avis du 11 septembre 2008 sur le budget primitif 2008 la chambre s'est résolue à demander au préfet d'arrêter le budget avec un déficit de - 4 647 268,97€ avec un rétablissement à l'équilibre prévu pour la fin de l'exercice 2010.

Toutefois, dans son avis du 29 juillet 2009 sur le budget 2009, la chambre a constaté qu'un avenant au contrat COCARDE est en voie de négociation pour obtenir le dernier versement du prêt prévu audit contrat soit 1 500 000€. Dès lors, puisque le déficit n'apparaît pas structurel, la chambre a considéré que le retour à l'équilibre pour fin 2010 demeurerait possible, grâce à une meilleure maîtrise des dépenses courantes.

2) LA PERSISTANCE DU DEFICIT MALGRE LE PLAN COCARDE : L'ANALYSE DES CAUSES

2.1 L'ECONOMIE GENERALE DU PLAN COCARDE

Le dispositif Cocarde s'articule autour de trois documents contractuels :

- Le contrat Cocarde proprement dit, conclu le 28 décembre 2006 entre l'Etat, sous la double signature du préfet et du Trésorier-Payeur Général de la Guadeloupe, et le maire de la commune de Goyave, dûment habilité.
 - Une convention de prêt, conclue le 9 août 2007, entre le directeur de l'Agence Française de Développement et le maire de la commune.
 - Un « protocole financier et convention de partenariat » signé le même jour.
- Ces deux derniers documents renvoient au contrat COCARDE proprement dit.

2.1.1 LE CONTRAT COCARDE PROPREMENT DIT

C'est un contrat d'objectif. Les deux parties constatent la situation financière dégradée de la commune et conviennent de la redresser par le remboursement du volumineux stock de dettes, et par la restauration des conditions d'une gestion équilibrée, sur la période 2007 et 2008.

L'engagement de la commune porte sur la réalisation, dans les délais stipulés, d'objectifs précis autour de dix thèmes de redressement de sa gestion.

De son côté l'Etat s'engage à accompagner l'effort de redressement de la commune d'une part, en mobilisant ses services lorsque leur compétence est requise (dans le domaine fiscal notamment) et d'autre part, en lui accordant une subvention exceptionnelle de 400 000€

Le contrat Cocarde prévoit l'institution d'un comité de suivi, composé du maire de la commune, du Préfet, du TPG et du directeur de l'AFD pour la Guadeloupe.

2.1.2 LA CONVENTION DE PRET ET LE PROTOCOLE FINANCIER

L'AFD accorde un prêt sur 15 ans, libérable en trois tranches, au taux fixe de 5,41% (TEG : 5,55%). Le montant s'élève à 5,5 M€ Les échéances de remboursement sont mensuelles, la première étant exigible et payable le 30 novembre 2007 et la dernière le 31 octobre 2022.

Classiquement, la convention de prêt comprend deux parties, l'une de clauses générales, l'autre relative aux conditions particulières. Ces dernières précisent (article 6) que ce prêt est destiné à rembourser les arriérés de dette de la commune dont le montant au 28 février 2007 figure dans une annexe à la convention. Elles stipulent aussi (article 7) les modalités de versement des fonds des première, deuxième et troisième tranches du prêt, en les subordonnant au fait que la tranche précédente ait été employée au remboursement effectif des dettes mentionnées dans cette annexe (production d'un certificat du comptable public). Le volume des dettes figurant à l'annexe à la convention représente 7 411 070€

2.1.3 L'ARTICULATION ENTRE LE CONTRAT COCARDE, LA CONVENTION DE PRET ET LE « PROTOCOLE FINANCIER ET CONVENTION DE PARTENARIAT »

Dans la présentation du dispositif COCARDE, il est indiqué que « le contrat COCARDE auquel l'AFD n'est pas partie, ne constitue en aucun cas une quelconque offre, promesse ou confirmation de crédit, le principe et les conditions de tout concours financier susceptible d'être accordé par l'AFD étant déterminés uniquement après accord de ses instances de décisions ».

En dépit de cette clause, le contrat Cocarde renvoie à la convention de prêt et, inversement, la convention fait référence à ce contrat : afin d'établir l'articulation du plan COCARDE et la convention d'ouverture de crédit, il y a lieu de noter que les conditions suspensives suivantes figurent notamment pour le versement des 3 tranches :

- 1° tranche article 7 – 1° d : « Réalisation par le bénéficiaire [la commune] et la caisse des écoles des engagements prévus au contrat d'objectif COCARDE dont l'échéance est antérieure au 31 mars 2007 » ;
- 2° tranche article 7 – 2° b et c : « Avis favorable du comité de suivi sur la réalisation des engagements prévus au 30 juin 2007 au titre du contrat COCARDE » et « respect par le bénéficiaire des engagements pris au protocole d'accord financier dont l'échéance est antérieure au 30 juin 2007 » ;
- 3° tranche article 7 – 3° b et c : « Avis favorable du comité de suivi sur la réalisation des engagements prévus au 31 décembre 2007 au titre du contrat COCARDE » et « respect par le bénéficiaire des engagements pris au protocole d'accord financier dont l'échéance est antérieure au 31 décembre 2007 » ;

De plus, l'article 10 prévoit bien que le bénéficiaire du prêt s'engage vis-à-vis du prêteur à respecter pendant toute la durée du COCARDE l'intégralité de ses engagements et autres obligations au titre du COCARDE. L'article 8 de la convention d'ouverture de crédit précise « la date limite de versement des fonds de la dernière tranche du crédit est fixé au 30 septembre 2008 », le plan COCARDE devant se terminer le 31 décembre 2008. En définitive, pour bénéficier du versement de la totalité de l'emprunt de 5,5 M€ la commune était tenue réellement à respecter les obligations qui lui étaient imposés par le plan COCARDE.

Rassemblés autour d'un dispositif appelé Cocarde, le contrat et la convention ont des buts différents. Le premier s'assimile à un « contrat d'objectif » visant le retour, en 2 ans, à bonne fortune de la collectivité, avec un accompagnement de l'Etat. La subvention exceptionnelle qui est versée par celui-ci a une fonction « d'amorçage » afin de restaurer les équilibres financiers fondamentaux. La convention quant à elle vise la restructuration du passif de la commune en finançant un stock de dettes fournisseurs, fiscales et sociales par une dette à long terme.

2.2 L'APPLICATION DU PLAN COCARDE A GOYAVE

Goyave est la quatrième commune de la Guadeloupe à bénéficier du dispositif COCARDE⁸ qui comporte deux volets :

⁸ Le premier contrat a été signé le 11 février 2004 avec la commune de Sainte Rose.

- l'engagement de la commune (commune et caisse des écoles) sur des objectifs de gestion pluriannuels, chiffrés et validés par le conseil municipal et le conseil d'administration de l'établissement public, afin de sortir des difficultés financières :
 - 1/ personnel
 - 2/ charges à caractère général
 - 3/ autres charges de gestion courante
 - 4/ fiscalité
 - 5/ produits locaux
 - 6/ investissement
 - 7/ immobilier
 - 8/ créanciers
 - 9/ gestion budgétaire
 - 10/ établissements satellites
- en contrepartie, la commune bénéficie du soutien et de l'accompagnement des services de l'Etat et de l'octroi d'un prêt de l'AFD (sous réserve de l'accord de ses instances de décisions).

2.2.1 LE PROTOCOLE FINANCIER AVEC L'AFD : LES OBJECTIFS ET LE CONSTAT FIN 2007 ET 2008

Ce protocole conclu le 9 août 2007 prévoit deux volets : l'apurement partiel des dettes consolidées à court terme de la collectivité (commune et caisse des écoles) d'une part, et un appui à l'élaboration d'une programmation pluriannuelle de ses investissements (PPI), d'autre part.

Le prêt sollicité auprès de l'AFD de 5,5 M€ est donc destiné, tout d'abord, au règlement des mandats antérieurs au 28 février 2007 et des restes à payer (factures reçues mais non mandatées). Le calendrier de décaissement du prêt, en trois tranches tient compte du plan d'apurement des dettes qui figure en annexe du protocole financier.

Les dettes recensées s'élèvent à 7 411 070 € (commune et caisse des écoles), la différence entre ce montant et celui du prêt, soit 1 911 070 € représente la part d'effort de redressement que doit accomplir la commune pour rétablir son équilibre financier. Le calendrier prévu d'apurement des dettes était le suivant :

Ville/ caisse des écoles	Juillet 2007	Octobre 2007	Avril 2008
Dettes à payer pour le	3 568 838	1 708 486	2 133 746
Solde des dettes restant dues au	3 842 232	2 133 746	0

Alors que le protocole d'accord prévoyait l'apurement de toutes les dettes soient apurées en fin avril 2008⁹, le solde des dettes fournisseurs (mandats non payées et factures non mandatées) était toujours de quatre millions en fin d'exercice, comme déjà observé dans l'analyse financière

Selon le comptable, les dettes recensées dans le plan COCARDE ont bien été payées. Sur la base des factures recensées lors de la signature du plan COCARDE, il semble donc que l'objectif ait été atteint. Toutefois, lors d'une saisine de la chambre du 5 décembre 2008 par un créancier (article 1612-15 du CGCT), il a été constaté que des mandats de 2007, figurant dans la liste des dettes faisant l'objet du protocole d'accord avec l'AFD, n'avaient toujours pas été payées pour un montant de 70 458,95 €. Elles font l'objet d'une contestation de l'actuel maire

⁹ Les mandats non payés s'élevaient à 2,54 M€ au 27 août 2008, à 1,68 M€ au 14 janvier 2009 = 1,677 M€ à 1,2 M€ au 5 mars 2009 = 1,2 M€. Factures non mandatées : état dressé par le service financier au 17 mars 2009 = 2,8 M€

Sous cette réserve, ce sont de nouvelles dettes apparues en 2007, résultant notamment de bons de commande passés en 2006, qui sont à l'origine de la situation constatée en fin 2008. Dans ces conditions le rétablissement de l'équilibre prévu en 2008 n'a pas été atteint.

Le tableau prospectif financier pour la période 2007/2008, joint au protocole financier, laissait espérer un rétablissement du fonds de roulement pour en fin 2008 et un solde positif en fin 2008, grâce au versement de la troisième tranche du prêt. L'écart est grand entre prévisions et réalisations, puisque le budget primitif 2008 a été arrêté avec un déficit de 4,6 M€

Le contrat COCARDE prévoyait deux réunions annuelles de la commission de suivi, en mars et septembre. Le procès verbal de la réunion du 16 novembre 2007 concluait : « un certain nombre d'objectifs ont été atteints ; d'autres restent à améliorer. Toutefois, on note que cette collectivité s'est pleinement investie dans le redressement de sa gestion. En conséquence, le comité de suivi, conscient du travail accompli par cette commune, émet un avis favorable et propose le versement de la deuxième fraction du prêt de l'AFD ».

Le procès verbal de la réunion du 29 mai 2008, avec la nouvelle municipalité, n'a été établi qu'en janvier 2009. En conclusion, il est mentionné que le nouveau maire souhaite « poursuivre la démarche de restructuration entamée dans le cadre du contrat COCARDE ». A l'issue du comité, à cause de la découverte de nouvelles dettes de la commune et du fait de l'absence de réalisation de certains objectifs, il a été conclu à la nécessité d'établir un avenant au contrat initial. « Dans l'état actuel, le déblocage de la troisième tranche ne peut être envisagé, il faut attendre la reddition des comptes 2008 prévu en mars 2009 ».

Sans attendre le compte rendu du comité de suivi, la chambre dans son avis du 11 septembre 2008 sur le budget primitif 2008, avait considéré que la troisième tranche du prêt AFD (1,5 millions €) ne pouvait être inscrite en recette compte tenu des incertitudes quant à son versement en 2008.

Le contrat COCARDE, prévu initialement pour fin décembre 2008, n'a pu être mené à son terme. Des écarts importants entre prévisions et résultats subsistent notamment en ce qui concerne le rétablissement de l'équilibre. Le comité de suivi, dans sa séance du 29 mai 2008 a convenu de la nécessité d'établir un avenant au contrat initial, sous réserve de l'examen des comptes de l'exercice 2008.

2.2.2 L'ETAT D'AVANCEMENT DES OBJECTIFS DU PLAN COCARDE

2.2.2.1 L'évolution des dépenses de personnel

L'évolution de la masse salariale est maitrisée comme le montre le tableau suivant :

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Charges de personnel	1 859 016	2 324 358	2 534 067	2 878 603	2 812 573	2 935 678	2 703 032	2 378 140	2 502 063
Produits de gestion	2 979 519	4 177 950	4 309 300	3 964 990	5 197 607	6 490 643	7 102 445	7 916 412	7 379 040
pourcentage	62,4%	55,6%	58,8%	72,6%	54,11%	45,2%	37,9%	30%	34%

L'objectif du plan COCARDE était de limiter la progression des charges de personnel, au niveau de 2006, avec une priorité au « réencadrement ».

En fin 2007, la masse salariale dépasse légèrement l'objectif, ce qui est expliqué par :

- la non prise en compte des contrats aidés recrutés en urgence pour assurer la surveillance et l'animation des interclasses en septembre 2007 suite à un appel à candidature infructueux auprès d'associations pour assurer ce service ;
- les frais pour les élections législatives ;
- la mise à jour des carrières avant départ à la retraite.

Le compte rendu du comité de suivi du 29 mai 2008 constate également que le personnel d'encadrement n'est toujours pas recruté et que le nombre de contrats aidés est toujours trop important.

Dans une lettre adressée au préfet, le 1^{er} décembre 2008, le maire précise que deux postes de cadre A seront créés fin décembre et qu'à la même date, le nombre de contrats aidés était réduit à 10. En mars 2009, ces 2 postes n'étaient toujours pas créés (emploi de DGS et d'ingénieur pour les services techniques) car les conflits sociaux n'ont pas permis au conseil municipal de se réunir. En revanche, le nombre d'emploi aidés a été réduit.

En ce qui concerne les dépenses de personnel, le faible écart constaté par rapport à l'objectif fixé dans le contrat COCARDE n'explique pas le non retour à l'équilibre. Des efforts ont été faits pour diminuer de façon significative l'effectif de contrats aidés. En revanche, l'absence de recrutement de cadres reste préoccupante

2.2.2.2 L'inflation des charges à caractère général

Il était prévu une stabilisation des charges à caractère général, à hauteur de 2 M€ par an, prenant en compte l'évolution des prix à hauteur de l'inflation.

Pour les charges à caractère général, le procès verbal du 16 novembre 2007 faisait état d'un dépassement de 400 000€ par rapport aux prévisions, en indiquant que ce dépassement était dû à des factures de 2006 « encombrants et déchets verts végétaux ». Il est surprenant que ce dépassement pour le ramassage des encombrants et déchets végétaux corresponde quasiment au montant payé annuellement pour la collecte des déchets ménagers.

Constatant que l'objectif n'était pas atteint, le comité du 29 mai 2008 demande une évaluation précise de ce poste hors charges des exercices antérieurs. Le tableau ci-dessous montre à l'évidence qu'il existe un écart très important de prévision, alors que le plan COCARDE avait normalement intégré l'ensemble des factures à mandater et les mandats non payés.

	2005	2006	2007	BP 2008
Documents budgétaires	1 770 503	3 082 179	3 508 343	4 071 125
Prévisions AFD (annexe du protocole financier)		3 082 000	2 406 000	2 478 000

L'analyse des mandats émis postérieurement à la liste des dettes arrêtées dans le cadre du plan COCARDE révèle les causes de cette distorsion entre prévisions et réalisations.

- 1^{ère} cause : toutes les factures n'ont pas été recensées au moment de l'élaboration du plan COCARDE

Au 9 mars 2007, le total des créances de la commune et de la caisse des écoles s'élevait à 1 015 751,98€ et concernait 7 sociétés. Pour autant, le montant des factures déclarées restant dues au 9 mars 2007 et figurant sur la liste jointe au protocole d'accord et de partenariat du plan COCARDE (pour cinq sociétés) n'a été que de 353 058,20€. En conséquence, des factures pour un montant de 662 693,78 € n'ont pas été recensées comme dettes au moment de l'élaboration du plan COCARDE alors qu'elles étaient déjà parvenues au maire de la commune.

- 2^{ème} cause : tous les engagements pris par le maire n'ont pas été recensés au moment de l'élaboration du plan COCARDE

Plusieurs sociétés ont saisi la chambre en 2008 afin que celle-ci déclare leurs créances comme « dépenses obligatoires » de la commune et que des crédits soient ouverts au budget 2008 pour procéder au paiement. Elles concernaient, pour un total de 1 245 290,67€, des charges à caractère général, à l'exception d'une somme imputable en investissements pour 140 000€

Les dates des bons de commande pour l'ensemble des factures faisant l'objet de ces créances sont toutes de 2006, avant la signature du plan COCARDE :

	Date commande	Date facturation
Sté X (243 088,44€)	11 et 12 septembre 2006 (3 bons de commande)	6 septembre 2007 (11 factures)
Sté Y (485 410,45€)	15 mai 2006 (6 bons) 13 septembre 2006 (5bons)	25 janvier 2007 (6 factures) 15 février 2007 (7 factures) 14 janvier 2008 (8 factures)
Sté Z (516 791,78€)	13 avril 2006 (1 bon) 28 novembre 2006 (1 bon) 6 décembre 2006 (1 bon)	21 juin et 17 août 2007 (9 fact) 17 janvier 2007 (9 factures) 31 août 2007 (2 factures)

Au moment de l'estimation des restes à payer dans le cadre du dispositif, ces dépenses qui avaient déjà fait l'objet de livraisons n'ont pas été prises en compte, l'estimation figurant en annexe au protocole financier avec l'AFD, était donc erronée.

- 3^{ème} cause : l'estimation annuelle des dépenses au chapitre 011 reposait sur des chiffres erronés

C'est la moyenne des trois dernières années (2004 à 2006) qui a permis de fixer à 2 millions d'euros par an¹⁰ l'objectif du plan COCARDE. Or les montants des dépenses annuelles réalisées ne reflétaient pas la réalité, dès lors que le suivi des engagements de dépenses n'était pas réalisé et que les factures reçues dans l'année étaient « stockées » en l'attente du budget suivant lorsque les crédits ouverts étaient déjà consommés.

A la suite de la demande du comité de suivi du 29 mai 2008, l'évaluation des charges à caractère général a été estimée par le maire à 2 670 644 € en décembre 2008.

La chambre constate une dérive des « dépenses à caractère général » et un écart important avec les estimations du plan COCARDE. L'analyse des mandats et des pièces justificatives afférentes, émis postérieurement à la liste des dettes arrêtées dans le cadre dudit plan, révèle les causes de cette distorsion.

¹⁰ 2004 : 1699 919 ; 2005 : 1 770 503 ; 2006 : 3082 179 ; moyenne : 2 184 200€

- **Toutes les factures n'ont pas été recensées au moment de l'élaboration du plan de restructuration et au moins 700 000€ n'ont pas été déclarés alors que les factures étaient déjà parvenues au maire de la commune.**
- **Tous les engagements pris par le maire (notamment des bons de commande de 2006) n'ont pas été recensés au moment de l'élaboration du plan ;**
- **Enfin, le montant annuel des dépenses au chapitre 011 arrêté comme objectif reposait sur des chiffres erronés dès lors que le suivi des engagements de dépenses n'était pas réalisé et que les factures reçues dans l'année étaient « laissées dans les tiroirs » en l'attente du budget suivant lorsque les crédits ouverts étaient déjà consommés.**

2.2.2.3 L'évolution de la subvention versée à la caisse des écoles

C'est le second poste de dépenses qui connaît une forte dérive puisque l'objectif, s'agissant du chapitre « autres charges de gestion courante » était de ne pas dépasser 300 000€ pour la subvention annuelle de la caisse des écoles et de maintenir les autres subventions à leur niveau de 2006. En fait les dépenses ont été les suivantes :

	CA 2006	CA 2007	BP 2008
Subvention caisse des écoles	600 000	712 806	1 897 831

CA 2008 = 1 100 000

Cette dérive a deux causes.

1/ Toutes les factures dues à la société délégataire pour la restauration scolaire n'ont pas été recensées au moment de l'élaboration du plan COCARDE. Dans l'état des dettes déclarées à ce plan, une créance de 453 142€ est portée au profit de la caisse des écoles en précisant que cette dernière doit à la caisse des écoles de Petit-Bourg la somme de 366 972€. Il est surprenant qu'une somme de 274 856,75€ correspondant aux factures d'août à septembre 2006 du délégataire, n'ait pas été prise en compte dans le plan COCARDE alors que l'ensemble des factures de la société étaient connues fin décembre 2006.

Par ailleurs, en 2007, la caisse des écoles n'a pas mandaté les factures dues à la société délégataire, si bien que la chambre a été saisie par cette dernière afin que les crédits soient inscrits au budget de l'établissement public pour le paiement des créances de 2006 et 2007. Dans son avis du 7 août 2008, la juridiction a déclaré que les créances en cause avaient le caractère de dépenses obligatoires pour un montant de 991 396,02 € en principal et a constaté en même temps que les crédits étaient ouverts au BP 2008. Cette régularisation des factures 2006 et 2007 explique l'augmentation substantielle de la subvention à la caisse des écoles au BP 2008 ¹¹.

2/ Le coût de la délégation de service public dans le plan COCARDE, a été manifestement sous évalué. La rémunération de la société délégataire pour la restauration scolaire est actuellement de 550 855€ par an et il était illusoire, en l'état actuel du contrat de délégation de pouvoir limiter à 300 000€ la subvention à la caisse des écoles. Dans son avis du 13 avril 2006 sur le projet de DSP, la chambre avait d'ailleurs émis des réserves sur la baisse attendue du montant de la participation de la commune.

¹¹ Il est à noter que la subvention 2007 de la commune a permis à la caisse des écoles de payer les factures restant dues au titre des années antérieures des fournisseurs du service de restauration avant la délégation de service public.

Le procès verbal du comité de suivi du 16 novembre 2007 mentionnait que la renégociation de la délégation de service public était en cours notamment pour revoir à la baisse le dimensionnement de la cuisine centrale à construire compte tenu du fait que les élèves du collège n'étaient plus depuis janvier 2007, usagers du service de restauration.

Un projet d'avenant à la convention, préparé en janvier 2008 par le délégataire, n'a jamais été mené à son terme. En mai 2008, le comité note que la renégociation est en cours.

Dans sa réponse, l'ancien maire souligne que l'économie initiale de la DSP a été « obérée par la sortie de l'effectif du collège et la non prise en compte du personnel communal par le prestataire ». Il reconnaît que cette délégation qui avait pour objectif de réduire le montant de la subvention à la caisse des écoles n'a pas été un succès, tout en rappelant que toute tentative n'a pas toujours l'issue souhaitée.

Dans un rapport distinct, émis à la même date que le présent, la chambre a examiné la gestion de la caisse des écoles. Elle conclut à l'urgence d'un réexamen de l'économie générale de la délégation du service public, comme en convient le maire en exercice.

L'estimation des dettes de la commune envers la caisse des écoles a été faite sur des bases erronées dans le plan COCARDE. La pratique irrégulière du glissement des factures d'une année sur l'autre n'a de surcroît pas permis une juste estimation des dépenses annuelles de l'établissement public et en conséquence de la subvention accordée par la commune, qui représente près de 80% des recettes de la caisse des écoles).

2.2.2.4 L'accroissement des ressources

Trois pistes devaient être explorées : la fiscalité, les produits locaux et les dotations. Pour le dernier point, le recensement 2009 devrait permettre une révision des dotations.

En ce qui concerne les produits locaux, plusieurs délibérations de mars et juin 2007 ont révisé les tarifs de la restauration scolaire, de la location de salles communales et des emplacements des forains. L'objectif a été atteint.

En matière de fiscalité, plusieurs actions étaient prévues :

- optimiser la perception de la taxe locale d'équipement (suivi des permis de construire) ;
- mettre à jour les dispositifs existants (taxe sur l'électricité et sur les droits de mutation) et mise en place d'une taxe de séjour ;
- mener une opération de numérotage des rues pour assurer la bonne distribution des avis d'imposition ;
- élargir l'assiette fiscale par un recensement des bases fiscales et une actualisation du cadastre.

Le comité de suivi constate que les deux premiers objectifs sont atteints grâce aux délibérations prises en décembre 2007 actualisant les taux de la taxe sur l'électricité et créant la taxe communale additionnelle aux droits de mutation. La taxe de séjour n'a pas été mise en place car elle risquait d'être une entrave à un secteur à peine émergent.

En matière de fiscalité directe locale, le coefficient de mobilisation fiscal élevé n'autorise pas de marge de manœuvre, hormis un accroissement de la taxe professionnelle (taux porté à 10,27% par le préfet après avis de la chambre des comptes sur le budget primitif 2008).

L'élargissement des bases fiscales constituant la seule marge de manœuvre possible, le procès verbal du comité de suivi du 16 novembre 2007, s'appuyant sur les affirmations du maire, actait qu'à compter du 30 juin 2007, 2 agents travaillaient à leur recensement. La chambre constate que, dans les faits, aucun agent n'était véritablement affecté à cette mission.

En décembre 2007, une cellule communale de recensement des bases fiscales a été créée, composée de 4 élus, du DGS, du responsable de l'urbanisme et d'un agent de la police municipale assermenté pour l'urbanisme. Cette cellule qui a pour objet « de procéder à la régularisation des constructions inconnues ou non déclarées » n'a pas été réunie avant les élections municipales de mars 2008. Le nouveau maire prévoit de la réactiver. La commission communale des impôts directs a été réunie le 23 octobre 2007.

Enfin, s'agissant des opérations d'adressage et de numérotage des rues, e mai 2008, note que la convention avec la direction des services fiscaux n'était toujours pas signée en mai 2008. L'objectif n'a pas été atteint au terme du plan Cocarde.

Compte tenu du niveau élevé du coefficient de mobilisation fiscal, les marges de manœuvre pour augmenter les ressources sont limitées. Si les délibérations ont bien été prises pour l'actualisation de certaines taxes communales (TLE, taxe sur l'électricité, droits de mutation), les procédures visant à accroître l'assiette de la fiscalité directe locale, bien qu'ayant été délibérées, n'étaient toujours pas mises en œuvre fin 2007. Les travaux commencés en 2008 sont loin d'être à leur terme, les procédures avec les services fiscaux sont à formaliser, notamment la convention d'adressage n'est toujours pas signée.

2.2.2.5 L'état d'avancement des autres objectifs

En matière d'investissement, le contrat d'objectifs demandait qu'un plan pluriannuel d'investissement soit validé pour les années 2007 et 2008. Le comité de suivi (septembre 2007) notait que l'objectif était partiellement atteint puisqu'un programme d'investissement pour 2007 avait été délibéré le 29 mars 2007. Pourtant le budget voté le même jour ne traduit pas les choix fixés dans ledit plan d'investissement. Le total des opérations du plan d'investissement s'élève à 2,28 M€ alors que le montant des crédits ouverts aux chapitres 20 à 23 est de 1,93 M€. Plus de 2 M€ de travaux sont arrêtés au plan d'investissement, alors que les crédits réellement inscrits au compte « immobilisations en cours » (compte 23) sont de 1,2 M€

Début janvier 2009, l'état de l'actif communal, n'est toujours pas réalisé. Le comité de suivi du 29 mai 2008 précise que sa production sera nécessaire au déblocage de la troisième tranche du prêt de l'AFD.

Quant à l'amélioration de la gestion budgétaire, un guide de procédure a été validé par le conseil municipal du 29 mars 2007. Mais dans les faits, les pratiques anciennes ont perduré ; nombre de bons de commande ne reçoivent toujours pas le visa préalable du service financier (cf supra « comptabilité des engagements et rattachement des charges ».). Cette situation s'est cependant sensiblement améliorée depuis fin 2008.

In fine, la chambre constate que, lors de la réunion du comité de suivi du plan COCARDE en novembre 2007, nombre d'objectifs arrêtés avaient fait l'objet de délibérations actant la volonté des responsables municipaux. Toutefois, peu d'actions concrètes avaient été

réalisées à cette date, notamment en ce qui concerne la maîtrise des dépenses à caractère général, nettement sous évaluées lors de l'élaboration du contrat, et la réduction de la subvention à la caisse des écoles. La plupart des décisions n'ont pu être mises en œuvre. De ce fait, la troisième tranche du prêt n'est pas libérée

Pourtant, leur mise en application effective conditionne le redressement financier de la commune. A ce jour, la maîtrise des charges à caractère général n'est pas assurée, les procédures d'achats valides ne sont pas réellement mises en œuvre ; la renégociation de la délégation pour la restauration scolaire n'est encore qu'à la phase initiale ; les résultats de la cellule de recensement des bases fiscales se font attendre.

2.3 LES NOMBREUSES IRREGULARITES DANS LA GESTION DES ACHATS

2.3.1 LE RECOURS LIMITE A LA MISE EN CONCURRENCE

2.3.1.1 Le faible nombre de marchés

Depuis le code des marchés publics (CMP) de 2001, tout achat est un marché au premier euro dépensé. Pour les collectivités territoriales et depuis la parution du code des marchés 2006, la procédure d'appel d'offres est obligatoire pour les marchés de travaux d'un montant supérieur à 5,15 M€HT et pour les marchés de services et de fournitures supérieurs à 206 000 €HT. Pour les travaux inférieurs à 5,150 millions d'euros et supérieur à 206 000 euros, une procédure négociée doit être mise en place.

Pour les marchés de travaux, de services et de fournitures inférieurs à ces seuils, le CMP requiert la mise en œuvre d'une procédure adaptée dont les modalités sont librement fixées par la collectivité, à condition qu'elles respectent les principes fondamentaux de la commande publique. Seuls les marchés inférieurs à 4000 € peuvent être passés sans publicité et sans mise en concurrence. Les seuils ont varié à chaque changement du code, 2001, 2002, 2004, 2006, et plus récemment à compter du 1^{er} janvier 2009 par deux décrets du 19 décembre 2008.

La responsable de la passation des marchés et le chef des services techniques ont produit la liste des marchés pour les dernières années :

objet	procédure	date	durée	montant	montant des mandats 2007 par fournisseur	observations
fournitures scolaires (7 lots: papèterie, matériel pédagogique, art plastique, manuels scolaires, Hi Fi et matériel informatique)	MAPA	2006/2007 2007/2008	1 an reconductible une fois	mini 30 000 maxi 90 000	60 706	monde des jeunes
meublier scolaire	MAPA	2007/2008	1 an reconductible une fois	mini 40 000 maxi 100000	29 526	
transport scolaire	MAPA	2007	2 ans (fin 2008)	424,86€ par circuit	41 456 €	absence de marché en 2009
achat véhicules	MAPA	29-oct.-07	ponctuel	82 991 €	82 991 €	

Electrification	AOO	2007	1 an avec la possibilité de 3 reconductions	mini 50 000€ maxi 200000€	0	en 2007
collecte déchets	AOO	août 2004	7 an	1642915/7= 234 702	385 240	
location bacs ordures	MAPA	31-déc-04	4 ans	devis estimatif 41070 €	44 712	absence de marché en 2009
travaux voirie	négocié	12-avr-07	3mois	309 901€HT	309 901€HT	
nettoyage écoles						pas de marché ni MAPA
encombrants/végétaux curage	MAPA	15mai 06	1 an de juin 06 à mai 07	92 225,04	92 225	pas de marché depuis 2007
total					1 046 757	

Les appels publics à la concurrence sont peu nombreux. Alors qu'en 2007, les dépenses aux chapitres d'immobilisations et de charges à caractère général) se sont élevées à 5 785 645 €, le montant des dépenses sur marchés s'est élevé à 1 046 757 € soit 18% des dépenses pouvant faire l'objet de mise en concurrence, ce qui est un très faible pourcentage.

La commune n'a pas délibéré pour établir son règlement intérieur de la commande publique conformément aux dispositions de l'article 28 du code des marchés publics.

L'article 138 du CMP dispose que chaque année, au cours du premier trimestre, la personne publique publie, sur le support de son choix, la liste des marchés conclus l'année précédente. La commune de Goyave n'a jamais publié cette liste.

La chambre constate que la commune de Goyave recourt peu aux procédures d'appel public à la concurrence. Alors que le volume annuel de dépenses susceptibles de faire l'objet de mise en concurrence est de l'ordre de 6 M€, moins de 20% font l'objet de marchés. Elle invite la commune à prendre une délibération pour établir un règlement intérieur de la commande publique conformément aux dispositions de l'article 28 du CMP. Elle l'invite également à se conformer aux dispositions de l'article 138 du CMP, relative à la publication annuelle de la liste des marchés de l'année précédente.

2.3.1.2 L'inexistence de la « fonction achat »

Sur les trois dernières années les charges à caractère général ont fortement augmenté :

	1999	2005	2006	2007	Evolution 05/07	Evolution 99/07
Charges à caractère général	930 599	1 770 503	3 082 179	3 508 343	+ 98%	+ 277 %
Dont achats non stockés	502 427	393 443	1 148 312	960 432	+ 144%	+ 92 %
Dont contrat de prestations de services avec entreprises	25 531	483 994	171 818	429 054	- 11,4%	+ 1580 %
Dont entretien terrains	5 659	219 240	515 041	787 416	+ 259%	+ 13814 %
Dont entretien bâtiments	6 779	25 971	124 716	124 718	+ 380%	+ 1740 %
Dont entretien voies et réseaux	58 917	133 019	409 613	236 133	+77,5%	+ 301 %

L'évolution des charges de gestion pour la période 1999/2007 a été de + 112%

En dépit de cette forte évolution, aucune procédure de recensement des besoins n'a été mise en place. Il n'existe ni cellule des achats ni recueil de procédures internes d'achats ou de notes afférentes à la commande publique. Si les bons de commande étaient uniquement signés du maire

ou de son adjoint aux finances, en amont du bon de commande, les personnes, habilitées à recenser les besoins, n'étaient pas clairement identifiées.

Il n'existe aucun responsable de la supervision des achats, aucun tableau de bord ni d'indicateurs de suivi. Les achats se font au fil de l'eau et, dans ces conditions, les règles des marchés publics ne sont ni mises en œuvre ni respectées.

Nombre de bons de commande relatifs à des travaux ou à l'acquisition de matériels ou de fournitures concernant les services techniques ont été signés par le maire ou son adjoint sans que le responsable desdits services en soit toujours à l'initiative. Dans son entretien du 27 mars 2009, l'ancien ordonnateur a souligné que la gestion de la commune exigeait souvent des actions en urgence (travaux et achat de matériels pour permettre de répondre dans les meilleurs délais aux sollicitations des citoyens) qui s'accommodent mal des procédures administratives.

Il reconnaît d'ailleurs que « l'existence d'un service d'achat ou de marché public aurait certainement évité à la collectivité nombre d'erreurs et de pratiques, facteurs aggravants du déficit ».

Le recrutement d'un responsable des achats est prévu début 2010 par le maire en exercice qui précise que depuis sa prise de fonction nombre de marchés à procédure adaptée ont été conclus.

La chambre constate qu'il n'existe aucune procédure de recensement des besoins et qu'en l'absence d'une cellule achats, ces derniers sont réalisés au fil de l'eau sans maîtrise de la réglementation des marchés publics.

2.3.1.3 Le contournement systématique des règles de la commande publique

2.3.1.3.1 Les irrégularités observées en 2006 et 2007

A - L'analyse des dépenses relatives à l'entretien des bâtiments, terrains, voies et réseaux (1,15 M€ en 2007) révèle que certaines entreprises interviennent fréquemment en dehors de toute mise en concurrence. Elles sont appelées pour des activités de nature proche : BTP, travaux de voirie, nettoyage et curage des fossés, ramassage des encombrants.

Le tableau ci-dessous présente, pour les exercices 2004 à 2006, les montants facturés par chacune d'entre elles. Compte tenu du caractère récurrent de certains de ces travaux et des sommes mandatées chaque année, des marchés auraient dû être passés :

- en 2004, les factures pour le ramassage des encombrants s'élèvent à 296 617 € bien au-delà du seuil des marchés ;
- en 2005, les dépenses relatives à l'entretien des fossés s'élèvent à 298 235 € et au ramassage des encombrants à 277 646 €

Pour ces deux exercices, le seuil au-delà duquel il était nécessaire de passer un appel d'offres était de 230 000 € HT soit 249 550 € TTC. Les montants payés à chaque entreprise étaient inférieurs au seuil précité, ce qui permettait d'échapper au recours d'une telle procédure. Dans les faits, les principales sociétés auxquelles la commune s'est adressée pour les travaux précités ont des liens économiques et juridiques parce qu'elles ont le même dirigeant.

En 2005, au titre du ramassage des encombrants, le montant des factures des trois sociétés constituant le premier groupe est égal à 262 396 € et dépasse le seuil des achats sans appel d'offres (245 838 € en 2004 pour le même objet). Le même groupe a réalisé des travaux en 2004, 2005 et 2006 pour des montants respectifs de 307 483 €, 442 569 € et 284 879 € toujours au-delà du seuil des marchés.

Les montants pour le second groupe sont respectivement pour les mêmes exercices de 105 851 €, 314 836 € et 215 219 €. Le responsable des services techniques de la commune précise qu'il ne connaît pas certaines de ces entreprises, or les travaux réalisés par l'ensemble de ces sociétés doivent normalement être contrôlés par les services techniques et ce sont eux qui devraient normalement attester la réalité du service fait et en amont être à l'initiative des bons de commande. Selon ses dires, nombre de ces travaux relevaient directement du maire et de son adjoint aux finances.

Hormis les cas relevés où un appel d'offres était obligatoire, le montant des dépenses par catégories homogènes exigeait à tout le moins la mise en œuvre de marchés à procédure adaptée. Ces procédures n'ont pas été mises en œuvre pour les années considérées.

exercice 2006	travaux voies et réseaux	autres travaux	ramassage encombrants	curage fossés	total société, groupe stés, annuel	adresse, tél, gérant
sté	0	66 463	30 243	12 341	109 047	adresse identique, même numéro de tél, un seul gérant
sté	58 823	0	0	47 679	106 602	
Sté	0	24 572	23 051	21 707	69 330	
1er groupe de sociétés					284 879	
sté	0	0	0	0	0	adresse identique, même numéro de tél, un seul gérant
Sté	45 841	16 275	24 058	78 586	164 760	
Sté	0	50 459	0	0	50 459	
2ème groupe de sociétés					215 219	
total annuel	104 664	157 769	77 352	160 313	500 098	
exercice 2005	travaux voies et réseaux	autres travaux	ramassage encombrants	curage fossés	total société, groupe stés, annuel	
sté	14 460	0	106 418	21 858	142 736	
sté	20 676	0	67 254	46 294	134 224	
sté	55 199	21 686	88 724	0	165 609	
1er groupe de sociétés					442 569	
sté	82 880	0	15 250	142 026	240 156	
sté	17 718	0	0	56 962	74 680	
sté	0	0	0	0	0	
2ème groupe de sociétés					314 836	
autre société				30 500		
autre société				595		
total annuel	190 933	21 686	277 646	298 235	788 500	
exercice 2004	travaux voies et réseaux	autres travaux	ramassage encombrants	curage fossés	total société, groupe stés, annuel	
sté	0	0	0	0	0	
sté	0	0	151 488	0	151 488	

sté	61 647	0	94 348	0	155 995
1er groupe de sociétés					307 483
sté	73 115	8 336	24 400	0	105 851
sté	0	0	0	0	0
sté	0	0	0	0	0
2ème groupe de sociétés					105 851
autre société			26 831		
autre société				34 407	
total annuel	134 762	8 336	296 517	34 407	474 122

Toutefois, le 15 mai 2006, un marché après mise en concurrence adaptée a été signé pour le « transport des encombrants et déblais de curage de fossés et autres sur le territoire de la commune de Goyave ». Le montant du marché de 92 225 € pour un an, apparaît nettement moins élevé que le total des factures des années précédentes.

L'ancien maire justifie l'absence de recours aux marchés par l'urgence des travaux « tels que ceux de curage de fossé dans une commune se situant dans un bassin versant, où les embâcles sur les ravines et rivières entraînent de nombreux désagréments aux riverains ». Pour la chambre, la récurrence annuelle de tels travaux devait conduire à la passation de marchés de travaux plus particulièrement à bons de commande.

La chambre constate que le montant des sommes engagées pour certains travaux récurrents (travaux sur voies et réseaux, ramassage des encombrants et entretien des fossés) exigeait dans certains cas la passation de marchés sur appel d'offres. L'appel à plusieurs entreprises, apparemment distinctes mais dans les faits liées entre elles grâce à la présence d'un même gérant, a pu permettre de façon apparente mais irrégulière, de contourner les dispositions du code des marchés publics sur la mise en concurrence.

Ces travaux n'étaient pas à l'initiative des services techniques, qui n'en assuraient ni le contrôle ni la certification du service fait.

B - Le même constat s'impose à partir de l'analyse des achats non stockés de fournitures, pour l'exercice 2006 (total des mandats 1 148 312€).

Les factures adressées à la commune en 2006 par les 7 principaux fournisseurs représentent un total de 830 282 € pour la ville et de 185 469,50 € pour la caisse des écoles. Pour autant, le total des mandats établis au nom de ces fournisseurs ne s'élève qu'à 254 170,18 € pour la ville et à 116 270,78€ pour la caisse des écoles soit moins de la moitié des sommes dues (45%). La différence constatée entre les montants des factures reçues et des mandats traduit les difficultés de trésorerie de la commune et son recours au « crédit fournisseurs » par glissement du paiement des factures sur l'exercice suivant (voire sur les exercices suivants).

Première constatation, pour des produits de même nature et pour des besoins récurrents, il n'a pas été fait recours à une mise en concurrence formalisée alors que le seuil fixé par le code des marchés publics l'imposait. Ainsi les factures de produits d'entretien et vêtements de travail s'élèvent à 333 219 €. Pourtant, aucun appel d'offres n'a été lancé. Il en est de même pour les achats de peinture et de matériels de signalisation sur route pour un montant de 283 791€

Deuxième constatation, ces sociétés, toutes situées dans le département des Hauts de Seine, sont gérées par le même gérant (deux d'entre elles ont le même numéro SIRET). Les différents achats précités (prestations de même nature ou de nature proche) ont été réalisés auprès de ces sept entreprises (liées entre elles juridiquement), ce qui a permis de déroger au code des marchés publics.

La chambre constate également que, s'agissant des « achats non stockés de fournitures », les règles du code des marchés publics n'ont pas davantage été respectées. Afin de les contourner, les commandes étaient passées sans mise en concurrence auprès notamment de sociétés métropolitaines liées entre elles et situées dans le même département, qui ont toutes le même gérant.

La chambre relève que les achats passés auprès de ces sociétés étaient de 254 170 € en 2006 et de 820 372 € en 2007. Les commandes étaient établies sur des bons desdites sociétés, étaient uniquement signés par le maire et ne transitaient pas par le service financier pour engagement des dépenses. Les visas pour service fait et mandatement étaient uniquement signés par le maire ou l'adjoint aux finances.

C- Plusieurs saisines récentes de la chambre par trois sociétés, en vue de recouvrer les sommes dues par la commune de Goyave, mettent également en évidence la permanence du non respect du code des marchés publics.

Pour l'une des sociétés, la chambre a d'abord relevé que les factures concernaient deux catégories de fournitures :

- d'une part, un ensemble relevant de l'équipement, de la décoration de rues et du mobilier urbain (1),
- d'autre part, un autre ensemble de divers matériels et consommables courants à usage des services techniques (2) ;

1. Les factures concernant l'ensemble de biens d'investissement résultaient de sept bons de commande du 15 mai et 13 septembre 2006, signés par le maire et portant sur la fourniture de mobilier urbain. Ces bons comportaient la mention « livraison 2006, facturation 2007 » (certains « facturation 2008 ») et correspondaient à onze factures pour un montant total de 306 428,84 €, soit 281 045,00 € hors taxes. La chambre a déclaré la dépense non obligatoire dès lors que le montant des commandes de l'ensemble de biens homogènes constitué par les équipements de décoration de rues et de mobilier urbain dépassait au cours de la même année 2006 le seuil de 230 000 € HT fixé par le CMP, les principes de publicité et de mise en concurrence (publicité, appel d'offres ou marché négocié ou dialogue compétitif) n'ayant pas été appliqués
2. Les factures concernant un ensemble de divers matériels courant à usage des services techniques avaient pour origine cinq bons de commandes du 15 mai et 13 septembre 2006. Ces bons ont donné lieu à l'émission de treize factures pour un montant total de 233 160 € HT. Pour les mêmes motifs que précédemment, la dépense n'a pas été déclarée obligatoire en l'absence de marché.

Pour les mêmes motifs, une créance de 337 362 € HT d'une autre société n'a pas été retenue.

Les montants **facturés** annuellement par chacune de ces trois sociétés dépassent très fréquemment le seuil des marchés au-delà duquel un appel public à la concurrence est obligatoire. Il n'apparaît cependant pas qu'une quelconque mise en concurrence ait précédé les commandes.

Factures reçues par la commune

	2006	2007	2008
Société	262 615,73	446 211,69	91 791,01
Société	236 869,61	243 088,44	
Société	59 112,61	405 432,26	167 168,67
Total	558 597,95	1 094 732,39	264 959,68

Deux sociétés semblent avoir des liens entre elles, elles ont eu successivement le même gérant, en Martinique et en Guadeloupe (la présence de la société guadeloupéenne n'est matérialisée que par une boîte à lettres). Leur objet social n'est pas toujours en rapport avec les fournitures. L'une d'elles, a pour objet social le commerce de détail de livres, journaux et papèterie alors que nombre de ses factures concernent des produits d'entretien. Une autre dont l'objet social est le commerce de gros alimentaire, a livré des fournitures festives, de la papèterie et des matériels de bureau.

Le montant total des factures de ces trois sociétés s'élève en 2007 à 1 094 732,39 € sans qu'une mise en concurrence quelconque ait précédé les commandes. Les commandes sont établies et le « service fait » attesté par le maire et son adjoint aux finances. Sur nombre bons de commande, il est mentionné expressément que les factures seront établies et adressées l'année suivante, voire deux ans plus tard. Enfin, deux au moins de ces sociétés sont liées entre elles.

Ces trois sociétés ne sont d'ailleurs pas les seules à vendre des matériels à l'usage des services techniques, la commune fait également recours pour ces produits à une société monégasque. Le cumul des factures des quatre sociétés dépasse en 2006 et 2007 le seuil des marchés.

	budget ville					caisse des écoles				
	2004	2005	2006	2007	2008	2004	2005	2006	2007	2008
Société : total des factures	88 559,72	83 489,88	236 869,61	148 626,21	86 303,03	33 569,90	36 759,43	110 833,63	0	0,00
Société : total des factures	28 622,78	89 986,12	443 262,57	420 063,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Société : total des factures	0	0	118 615,81	345 526,09	274 189,75	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Société : total des factures			288 472,99	90 285,10	0,00	0,00	0,00	70 369,00		
Total des 4 sociétés			1 087 220,98	1 004 500,59				181 202,63		

Là encore, les achats, pour des produits de nature sensiblement identique, devaient donner lieu à mise en concurrence formalisée compte tenu des montants en cause, plus d'un million d'euros.

2.3.1.3.2 Une pratique ancienne

L'examen des factures de papèterie, de produits d'entretien, de fournitures pour les services techniques, concernant les exercices 1999 à 2001 a permis de relever d'autres exemples de « saucissonnage » de la commande publique entre plusieurs sociétés permettant de détourner les règles des marchés publics (le montant par société étant toujours inférieur au seuil).

En Francs	société	produits	Total HT	Total TTC	Seuil marché
1999	société	papeterie	270 550	270 550	
	Autre société	papeterie	232 250	232 250	
Sous-total			502 800		> Seuil de 300 000F/HT
1999	société	drapeaux	286 392	286 392	
Sous-total					< Seuil de 300 000F/HT
1999	société	Vêtements travail	296 303	296 303	
Sous-total					< Seuil de 300 000F/HT
2000	Société	240 Barrières de protection	288 000	288 000	
Sous-total					< Seuil de 300 000F/HT
2000	société	Produits entretien	262 900	262 900	
	Autre société	idem	150 003	150 003	
			412 903		> Seuil de 300 000F/HT
2001	société	papeterie	279 375	279 375	< Seuil de 300 000F/HT
2001	société	Produits entretien	146 700	146 700	
	Autre société	Idem	166 890	166 890	
	Autre société	Idem	56 700	56 700	
	Autre société	idem	167 300	167 300	
Sous-total			537 590		> Seuil de 300 000F/HT

Là encore, nombre de ces entreprises semblent liées entre elles : trois d'entre elles ont la même adresse à Marseille et les mêmes numéros de téléphone et de fax. Deux autres, sises également dans la même ville, ont le même numéro de télécopie. Ces pratiques concernaient également les travaux d'entretien de voirie et de réseaux et même des achats de mobilier (tableau en francs) :

an	Sté	Articles	Total HT	TTC	observation
1999	Société	Mobilier restauration et scolaire	267 500	267 500	
	Autre société	Idem	177 096	193 920,12	
		S/s total	444 596		> seuil de 300 000F HT
2000	Société	Entretien voirie, fossés, location pelle	196 200	285 795	
	Autre société	Idem	90 900	99 535,50	
	Autre société	Idem	111 200	120 652	
		S/s total	398 300		> seuil de 300 000F HT
2001	Société	Terrassement, reprofilage, décapage, remblai...	55 450	60 163	
	Autre société	Idem	70 490	76 481,65	
	Autre société	Idem	255 000	276 675	
	Autre société	Idem	200 000	217 000	
	Autre société	Idem	275 315,48	298 717,30	
		Idem	259 200	281 232	
		S/s total	1 115 455,48		> seuil de 300 000F HT

La chambre constate que le contournement des dispositions du code des marchés publics, observé sur la période récente, relève de pratiques anciennes et systématiques.

2.3.2 LES IRREGULARITES DANS LA GESTION DES ACHATS

2.3.2.1 Des coûts très élevés et des quantités disproportionnées

La chambre a relevé, pour 2006 et 2007 des quantités disproportionnées et des prix de fournitures excessivement élevés, qui ne laissent de surprendre.

article	quantité 2006/07	Effectif	Prix unitaire TTC (€)	Observation
blouses	360	Environ 40 agents susceptibles de porter une blouse	De 95 à 117	
Cirés jaunes de travail	110	Effectif des agents des services techniques <30	230	
Ensemble veste et pantalon de pluie hte visibilité	50	idem	515	
Gilet de sécurité	150	idem	168	
Harnais de sécurité	170	idem	230	
Casques avec visière de protection	100	idem	126	
Casque standard de protection	500	idem	41	
Bottes de sécurité	80	idem	74	
Chaussures de sécurité	248	idem	De 118 à 258	
Gants de travaux	1160	idem	De 24 à 38	
Tampons administratifs	9		205	
enveloppes	45000		De 0,75 à 1,8	
Drapeaux et oriflammes	452		De 245 à 645	
Enrobé à froid 30 kgs	1132	Près de 34 tonnes	De 118 à 154	
Jerrican 20 L tôle	2		407	
Jerrican 10 L tôle	1		255	
Sacs poubelles	110 200		De 0,31 à 3,2	Consommation de 5000 sacs environ/an
Ballon éclairant	1		9 750	En stock, ne sert à rien
Pupitres de conférence	2		5 690	

L'examen des factures 1999 à 2001 des sociétés monégasques précitées révélait déjà des quantités et des prix disproportionnés :

- 2001 : petit cahier spirale : 45 F ; stylo Bic : 4,5F ; feutre pointe fine : 17,5 F ; surligneur : 21 F ; marqueur : 59 F ; petit rouleau de scotch : 32,5 F ; colle bâton : 58 F.
- 1999 : 200 ensembles vestes et pantalons à 890 F, 360 gants cuir travaux à 144,87 F et 360 gants gros travaux à 183,75 F (effectif : 70 agents).
- 1999 : achat de 430 drapeaux auprès d'une société de Marseille (à rapprocher avec l'achat de 452 drapeaux en 2006/2007).

En réponse à ces observations, l'ancien maire précise que ces dysfonctionnements résultent de « l'absence d'un service d'achat et de marché public pour la mise en concurrence et la réduction des coûts. Il est à noter un abus des fournisseurs qui, sur la raison de retards dans les règlements, ont utilisé des pratiques de surcoût...L'absence de ce service leur a été favorable ».

La chambre a constaté, lors de l'examen des dépenses « à caractère général » pour les exercices 2006 et 2007, que les achats de fournitures étaient effectués pour des quantités disproportionnées aux besoins de la commune et à des prix particulièrement élevés. Ce manque de rigueur, voire cette complaisance, perdure depuis longtemps puisque des exemples identiques ont été relevés en 1999 et 2001. Ces constats traduisent une gestion dispendieuse aggravant le déficit de la commune.

2.3.2.2 La réalité du service fait

2.3.2.2.1 *L'absence de comptabilité de stocks*

L'absence de comptabilité de stocks ne permet pas de vérifier la réalité des prestations et des quantités livrées.

Il existe bien dans les réserves des services techniques, des stocks de peinture, des guirlandes (qui n'ont jamais servi), des sacs poubelles, différents produits d'entretien et de vêtements de travail, mais il est impossible de déterminer, faute d'inventaire et de fiches de stocks, la réalité des flux entrants et sortants. De la même façon, les réserves de papèterie regorgent d'enveloppes, de chemises cartonnées, d'agrafeuses, de registres divers et variés mais les flux ne peuvent être suivis.

Même si le responsable des services techniques a produit des listes d'émargement pour la distribution de vêtements et de chaussures de travail, rien ne permet de confirmer que toutes les fournitures facturées ont été livrées.

En l'absence de comptabilité de stocks, d'inventaire et de fiche de suivi, la chambre constate que la vérification de la réception des importantes quantités de fournitures achetées et leur utilisation par les services de la commune est impossible. Elle recommande que soit mise en place une gestion des stocks dans les meilleurs délais.

2.3.2.2.2 *L'absence de procédures de contrôle du service fait*

Du fait de l'absence d'engagement de nombreuses commandes, du fractionnement des factures sur plusieurs années, de l'absence de communication des bons de commande aux services concernés, il est impossible de rapprocher bons de commande et bons de livraison, lors de la réception des matériels et fournitures.

Au mieux les services peuvent-ils vérifier la concordance entre bon de livraison et fournitures réceptionnées, sous réserve que la marchandise soit déposée devant les bâtiments des services techniques et pendant les horaires de service.

In fine, le maire certifie le service fait alors que le rapprochement entre bon de commande et bon de livraison (les livraisons peuvent être fractionnées elles aussi) n'a pas été effectué.

L'ancien maire a reconnu que les procédures pour attester le service fait n'avaient pas été formalisées et que les contrôles étaient insuffisants. Ces pratiques semblent désormais révolues et plusieurs livraisons ont été récemment refusées.

2.3.2.2.3 *Des factures payées avant service fait*

Le 10 juillet 2008, une livraison a été refusée au motif que les documents portés en référence sur la fiche du transitaire ne correspondaient pas à des commandes passées avec cette société mais avec une autre. De la même façon, en septembre 2008, les services ont refusé la livraison de 5 palettes provenant d'une société de Basse-Terre au motif qu'aucun bon de commande n'avait été enregistré dans la comptabilité des dépenses engagées.

Par fax du 2 octobre 2008, ladite société a adressé la lettre suivante au maire : « *Notre transporteur nous informe que vous avez refusé de la marchandise venant de notre société, il s'agit de 5 palettes. Nous ne comprenons pas les raisons de ce refus étant donné que ces marchandises sont entièrement réglées par vos services et que nous devons maintenant vous livrer. Nous tenons toujours ces 5 palettes à votre disposition et attendons vos instructions.* »

Ce courrier est signé par un responsable d'une société située à Marseille (expéditrice des matériels en cause : 18 collecteurs/déchets ville et 24 panneaux de signalisation) dont le gérant est le même qu'une société sis à Basse-Terre et matérialisée par une boîte à lettres.

Parmi les mandats émis par la commune au profit de la société guadeloupéenne, on relève les factures suivantes concernant des collecteurs/déchets ville (35 collecteurs bois facturés en 2004 pour un prix unitaire de 1 058 € TTC) et des panneaux de signalisation (70 panneaux payés en 2006 pour une valeur unitaire variant de 310 à 495€ HT). Cette dernière facture était une facture PROFORMA, sur laquelle le mot PROFORMA a été caché par du feutre noir.

Le rapprochement du bon de livraison en cause, ayant fait l'objet d'un refus, des factures payées précédemment à ladite société démontre que des prestations avaient bien été payées avant service fait. Ces observations confortent les dysfonctionnements relevés dans les procédures du contrôle du service fait.

La chambre rappelle que les règles budgétaires et financières interdisent le paiement avant service fait. Le maire en établissant les mandats et en certifiant le service fait a gravement contrevenu aux règles de la comptabilité publique.

2.3.2.2.4 Des factures portant les mêmes numéros mais avec des quantités et des prix différents

En mai 2008, la chambre a été saisie par une société demandant l'inscription d'une dépense au budget de la commune de Goyave. La société présentait 20 factures pour un montant total de 516 791,78 € Parmi celles-ci, se trouvaient 9 factures établies en 2008, portant des numéros de série de 2007 et relatives à des fournitures et équipements de bureau pour un montant total de 167 168,67 €

A l'appui de ces 9 factures, la société produisait un bon de commande daté du 28 novembre 2006 pour un montant total de 153 772,50 € HT, signé du maire. Au bas de ce bon, était portée la mention « livraison gratuite, faire 9 factures 2008 ». Le bon de livraison du 4 janvier 2007, était également signé par le maire qui certifiait ainsi le service fait. Enfin, une attestation du maire, en date du 22 janvier 2008, certifiait que la collectivité était redevable de la somme de 167 168,67 €

Constat surprenant, le 20 juin 2007, la commune a annulé 9 mandats concernant les factures portant les mêmes numéros. Ces factures avaient toutes été établies le 21 février 2007 et fait l'objet d'un mandatement le 15 juin 2007. La seule différence entre ces deux séries continues de factures est la date de la facture et l'ajout de la mention « AD » devant le numéro d'ordre pour celles du 21 février 2007.

La comparaison des factures donne à penser que de nouvelles factures ont été établies le 17 janvier 2008 pour se substituer à celles du 21 février 2007. La société n'a d'ailleurs pas

réclamé dans sa saisine le paiement des factures du 21 février 2007. Les observations sont les suivantes :

- les articles sont toujours identiques pour chaque facture ;
- les quantités sont quasiment identiques ;
- nombre de prix très élevés en février 2007 ont été revus à la baisse en janvier 2008 :
 - la cassette d'imprimante passe de 225€ à 55€;
 - l'agrafeuse de 115€ à 25€;
 - la clé USB de 512Mo de 158€ à 48€ pour 1 Go ;
 - la calculatrice solaire de 415€ à 15€;
 - la cartouche de toner de 320€ à 120€;
 - le CD réinscriptible de 13€ à 5€;
 - le tableau trépier de 710€ à 149€;
 - le téléphone avec fil de 360€ à 60€;
 - le tampon marianne de 158€ à 55€;
 - la prise parafoudre de 195€ à 45€
- les factures du 21 février 2007 comportent toutes des frais de port. Ces frais ne figurent pas sur les factures du 18 janvier 2008 ;
- lorsque les prix baissent fortement certaines quantités augmentent sur la facturation de janvier 2008.

In fine, le total de factures du 21 février 2007 s'élevait à 214 284,48 € le montant de celles du 17 janvier 2008 est de 167 168,67€ soit une différence de 47 115,81 €

La responsable du service financier a précisé que les factures de février 2007 n'avait pas fait l'objet d'un engagement de dépenses et que les prix pratiqués lui avait semblé très élevés. Elle s'en était émue auprès du maire. Lors de l'entretien du 27 mars 2009, le maire alors en fonction et son adjoint chargé des finances ont expliqué qu'à la réception des factures de 2007, ils avaient effectivement contacté la société parce qu'ils s'étonnaient des prix pratiqués (selon eux, il s'agissait d'erreurs de liquidation du fournisseur).

Il n'en reste pas moins que le maire a pourtant attesté par deux fois le service fait, sur les factures du 21 janvier 2007 et sur les factures du 18 janvier 2008, pour des fournitures quasi identiques avec toutefois certaines variations dans les quantités. Les 9 factures de 2007 ont été annulées le 20 juin au motif selon le certificat du maire « d'absence d'engagement »

La chambre constate que deux séries de factures portant quasiment la même numérotation ont été établies en février 2007 et en janvier 2008. Ces factures concernent les mêmes articles et pratiquement les mêmes quantités. Toutefois, le prix très élevé en février 2007 de nombre d'articles a été très sensiblement revu à la baisse en janvier 2008, certaines quantités étant cependant majorées pour éviter une diminution trop forte de la facture. Les mandats concernant les factures de février 2007 ont été annulés en juin 2007 et le paiement de ces factures n'a pas été réclamé par la société lors de la saisine de la chambre le 21 mai 2008 au titre de la procédure de dépenses obligatoires. Seules ont été présentées à la chambre celles de janvier 2008. Dans les deux cas le service fait a été attesté par le maire en personne pour les factures de janvier 2008 et par l'adjoint au maire pour celles de février 2007.

2.3.2.2.5 Des factures pour lesquelles les services techniques ne peuvent attester du service fait

Le directeur des services techniques n'a pas été en mesure d'affirmer que certaines prestations ou travaux ont été exécutés ; il n'a pas davantage pu préciser la nature de certains travaux et le lieu où ils ont été réalisés.

L'acquisition en 2005 de 10 rampes de ralentissement en caoutchouc profilés anti-dérapant jaune et noir pour un montant de 15 425€ et d'un compacteur goudron pour 15 036€ n'a pas été confirmée.

Les lieux de réalisation de certains travaux n'ont pu être précisés : réalisation en 2007 d'une route en tuf sur une longueur de 2 km, construction d'une plateforme de 500m² et hauteur 1m ; réalisation d'1 fosse de 3 m de profondeur, diamètre 5m ; réalisation d'une barrière de 3,5m de large pour un total de 59 406€ et en mai 2006 la démolition d'un mur dans le bourg et transport en décharge pour 39 684€

En ce qui concerne les premiers travaux précités, le maire alors en fonction, lors de l'entretien du 27 mars a suggéré qu'il pouvait s'agir de travaux concernant l'ancienne décharge « sauvage » de GOYAVE. Les travaux ont été facturés en avril 2007, or le rattachement au SICTOM de l'agglomération pointoise est effectif depuis le 29 juin 2006 et selon le responsable des services techniques, la décharge a été définitivement fermée en 2006.

La vérification du service fait n'est pas aisée dans la mesure où les factures ne précisent pas clairement le lieu où les travaux ont eu lieu.

Ainsi certaines factures relatives au curage des fossés et à l'entretien des voies n'indiquent qu'un nombre de mètres linéaire et simplement les sections où ont eu lieu les travaux (exemple : 4000 ML x 7 € = 28000 €HT et 30 380€TTC ; section Barthélémy, Moreau, Sainte Claire).

Trop de facturations sont établies sous forme de prestations forfaitaires, qui ne permettent ni vérification de la liquidation de la facture, ni contrôle de la réalité des travaux.

Dans la mesure où nombre d'achats et de travaux étaient directement initiés par les élus et où les factures ne sont pas précises sur les lieux et la nature des prestations fournies, il est impossible de vérifier le service fait postérieurement à la date des factures, notamment en l'absence de formalisation de la commande. Cette situation est d'autant plus préoccupante, voire troublante, puisque les services techniques ne peuvent attester de la réalité de certains matériels ou opérations payées par la commune. Ces pratiques doivent cesser et des procédures adaptées de contrôle interne doivent être mises en place pour l'engagement et le suivi des achats et des travaux.

2.3.2.2.6 L'absence de contrôle entraîne des doubles facturations

L'absence de contrôle se traduit par des doubles facturations. Il a ainsi été relevé qu'une société a facturé deux fois (factures de 2004) des travaux sur la route d'accès à la plage St Pierre et d'enlèvement de carcasses de voitures pour un montant de 25 274€

Deux factures d'une autre société, de janvier et avril 2006, concernaient le même objet : 15000 gobelets incassables blancs haute résistance et 4000 sachets de couverts. Aucun bon de commande émanant des services de la commune n'a pu être produit. L'effectif des rationnaires de la cantine étant de 1000 élèves par jour, l'achat de 30 000 gobelets incassables apparaît encore une fois disproportionné.

L'absence de contrôle de l'exécution des commandes, l'absence de procédures formalisées pour l'achat public, sont à l'origine de doubles facturations.

2.3.2.2.7 Des dépenses sans contrôle par le biais de la régie d'avances

Par délibération du 5 septembre 2001, le conseil municipal a créé une régie d'avances regroupant toutes les régies existantes. Les dépenses pouvant être payées par la régie sont les suivantes : frais postaux, vignettes automobiles, relevés du cadastre, droits de douanes, prestations des artistes et groupes artistiques, transports terrestres (majorettes, groupes carnavalesques) fêtes patronales, autres manifestations, carburants. Le montant de l'avance est de 4000 €. Le seul mode de règlement fixé par la régie est le paiement en espèces.

Selon l'instruction codificatrice du 21 avril 2006 relative aux régies du secteur public local, les régisseurs d'avances peuvent effectuer des paiements pour les dépenses dont le montant net total, par opération, est inférieur à 2000€ pour les dépenses de matériel et de fonctionnement, le paiement en numéraire étant, de plus, réservé aux dépenses inférieures à 750€

L'analyse des dépenses payées par le régisseur sur une période de 3 ans (2005 à 2007) montre à l'évidence que les dispositions réglementaires rappelées ci-dessus ont été transgressées :

année	Fournitures ou prestations	Montant
2005	Sono fêtes fin 2004	2 500€
	Sorties pédagogiques du 5 au 30 septembre	2 887,88€
2006	15 cartons Charles Lafitte fête patronale	2091,33€
	Boissons diverses dont 8 cartons Charles Lafitte	2043,05€
2007	331 poulets/défilé carnaval	2482,50€
	200 repas/cocktails (juillet)	2080€

Des sommes importantes ont été payées en espèces au-delà du seuil admis sans qu'un motif d'urgence puisse être invoqué : facture du 30 mars 2004, pour une sonorisation fin 2003 avec un mandat de régularisation un an plus tard, en avril 2005. Certaines factures manquent singulièrement de précisions et ne répondent pas aux prescriptions de la liste des pièces justificatives mentionnée à l'article D 1617-19 du CGCT (objet, quantité, prix unitaire) : Exemple : coiffure/esthétique/miss Goyave : 1800 €; fournitures fêtes des mères : 1600 €

L'importance de la régie et des sommes payées en espèces ne permettait pas, là encore, un contrôle rigoureux de la dépense. Selon le comptable, ces pratiques ont pris fin en 2008 et le montant de la régie a été ramené de facto à 2000€, cependant l'arrêté de la régie n'a pas été formellement modifié.

La chambre observe que les dispositions réglementaires relatives aux régies du secteur public local ont été à maintes reprises transgressées. L'importance du montant de la régie et des sommes payées en espèces ne permettait pas, là encore, un contrôle rigoureux de la

dépense. Si le montant de la régie a été de facto réduit, il convient que l'arrêté de la régie soit formellement modifié.

Synthèse

Le plan COCARDE de fin 2006 et les emprunts accordés par l'AFD (4 M€ sur un total prévu de 5,5 M€) devaient, en premier lieu, permettre le règlement de toutes les factures non payées recensées fin février 2007. Cet objectif est atteint en apparence. Toutefois la situation de la commune n'est toujours pas rétablie fin 2008. Ceci résulte d'une part, d'une mauvaise estimation du montant du plan de restructuration et d'autre part, d'une dérive des dépenses de fonctionnement, dites à caractère général.

Le montant du plan de restructuration a été sous estimé parce que toutes les factures connues et surtout celles à venir n'ont pas été présentées par les responsables communaux au moment de la mise en place du dispositif. Des commandes importantes passées notamment en 2006, peu de temps avant la signature et pendant la phase de négociation du plan COCARDE, ont été omises, voire dissimulées, alors même que l'on demandait aux fournisseurs d'étaler la facturation sur les années suivantes.

L'estimation du volume réel de dépenses par année a été erronée à cause de l'absence de comptabilité des engagements, de l'absence de procédure de rattachement des dépenses à l'exercice et de la pratique du glissement du mandatement et du paiement des factures d'une année sur l'autre.

En dépit de l'avis préalable de la CRC, l'appréciation trop optimiste de l'économie générale de la délégation de service public mise en place pour la restauration scolaire a accentué l'écart entre prévisions de redressement et réalisation.

En l'absence de « fonction d'achats » permettant un recensement des besoins en amont, des dépenses importantes d'achat de fournitures, de matériels et de travaux d'entretien sont effectuées au fil de l'eau, parfois dans l'urgence, sans mise en concurrence, avec des quantités commandées et des prix excessifs qui ne laissent pas de surprendre. Depuis longtemps, les règles et les procédures des marchés publics ont été transgressées de manière systématique.

La concentration des donneurs d'ordre, l'habitude acquise de longue date de traiter avec les mêmes fournisseurs apparaissant souvent sous différents noms, l'absence de contrôle interne, l'inexistence de comptabilités des engagements et des stocks, ont favorisé la perpétuation et la systématisation des multiples irrégularités constatées dans les nombreux exemples cités par la chambre : pratiques fréquentes de « saucissonnage » des commandes, doubles facturations, factures payées avant service fait, matérialité plus que douteuse de certaines fournitures et prestations, paiements différés, utilisation abusive de la régie d'avances...

La chambre ne saurait se satisfaire de la réponse de l'ancien maire qui affirme : « le manque d'encadrement chronique a rendu difficile, voire impossible, la mise en place d'un véritable pôle financier pour mettre en œuvre une comptabilité d'engagement. Les agents de ce service étaient pour la plupart multitâches, s'inscrivant ainsi dans la difficulté d'être efficace dans les suivis de dossiers »...« L'existence d'un service d'achat aurait certainement évité à la collectivité nombre d'erreurs et de pratiques facteurs aggravant du

déficit ». Au contraire, le processus de la commande publique a été organisé et personnalisé autour de l'ancien maire (et son adjoint finances), qui signaient les bons de commandes et attestaient du service fait, laissant les services municipaux dans l'ignorance.

Les dysfonctionnements graves et répétés dans la gestion des achats expliquent la dérive des dépenses dites à caractère général, le déficit récurrent de la section de fonctionnement, et les difficultés financières de la commune. Les exemples cités révèlent un surcoût important pouvant correspondre à plusieurs points de la fiscalité prélevée, (un point en 2008, les quatre taxes directes confondues, équivaut à 90 000€).

3) **LA RECHERCHE DE SOLUTIONS POUR LE RETABLISSEMENT DE L'EQUILIBRE**

3.1 LA MAITRISE DES DEPENSES

3.1.1 LA MAITRISE DE LA MASSE SALARIALE PAR UNE VERITABLE GESTION DYNAMIQUE DES RESSOURCES HUMAINES

3.1.1.1 L'effectif des agents est en diminution

Depuis plusieurs années, l'effectif de la commune est stabilisé ; il est même en diminution :

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Administration	22	24	27	27	26	27	26		25
Technique	31	35	36	34	32	29	29		27
Social	7	7	7	8	8	8	8		7
Culture	1	1	1	1	1	1	1		1
Animation	-	1	2	2	2	2	2		2
Police	2	4	3	3	3	3	3		3
<i>s/total titulaires</i>	63	72	76	75	72	70	69	NC	65
Administration	4	3	2	2	2	1	1		1
Technique	5	4	2	2	2	2	1		
<i>s/total non titulaires</i>	9	7	4	4	4	3	2	NC	1
SOUS TOTAL agents	72	79	80	79	76	73	71		66
Emplois aidés	69	71	68	64	53	29	10	32	27 CAE
TOTAL	141	150	148	143	129	102	81		93

CAE : contrat d'accompagnement dans l'emploi

Le nombre de contrats « emploi-aidé » a été très sensiblement réduit, l'effectif en mars 2009 est de 7 alors qu'il était de 33 en août 2008 (il est cependant prévu de recruter 2 « contrats aidés » en avril 2009). Les recommandations du comité de suivi du plan COCARDE ont été suivies, cette diminution a été possible grâce à la convention conclue avec l'ADPEP (association départementale des pupilles de l'enseignement public de la Guadeloupe) pour « l'accompagnement éducatif des enfants des écoles pendant la pause méridienne ».

La chambre constate les efforts de la commune pour stabiliser et même diminuer l'effectif des agents qui sont quasiment tous titulaires.

3.1.1.2 Un sous-encadrement chronique

Fin 2008, sur un effectif de 66 agents titulaires et non titulaires, on ne compte que 2 agents de catégorie A : le poste de DGS vacant et le poste de responsable des affaires scolaires/caisse des écoles (hormis le poste de directeur de cabinet : contractuel de catégorie A) et 5 agents de catégorie B, le DRH, les responsables des « services généraux » et de l'urbanisme sont B. La responsable du service financier et le chef des services techniques sont de catégorie C.

Cette situation de sous encadrement est connue depuis longtemps. Un rapport d'audit externe de décembre 1998 soulignait déjà la prépondérance d'emplois de catégorie C et « l'absence d'encadrement ». Dans un courrier du 26 janvier 2005, le préfet le rappelait également au maire : « votre collectivité souffre, depuis de trop nombreuses années d'un sous-encadrement chronique à l'origine d'une partie de vos difficultés financières. A ce titre, la Chambre régionale des comptes n'a cessé, depuis plus de sept ans, de vous préconiser de réencadrer votre commune en le finançant par les gains obtenus avec les départs en retraite de personnel de catégorie C ».

Le préfet faisait également observer que la convention d'assistance conclue le 30 novembre 2004 avec un cabinet de consultant pour pallier le sous encadrement ¹² était illégale et qu'il convenait de procéder à un recrutement en appliquant les règles de recrutement de la fonction publique territoriale. Par ordonnance du 7 avril 2005, le juge administratif a suspendu l'exécution de ladite convention (recours en annulation du préfet).

Le plan COCARDE prévoyait en décembre 2006, l'amélioration de l'encadrement en recrutant :

- 2 agents de catégorie A, avec en priorité un cadre pour les services techniques ;
- 6 agents de catégorie B (au maximum sur 2ans) dont trois au moins seront compensés par redéploiement interne (suppression de 3 agents de catégorie C).

Par délibération du 6 décembre 2007, 3 postes de rédacteurs ont été créés. Ces postes ont été pourvus. La création des deux postes de catégorie A, prévue à l'ordre du jour du conseil municipal du 22 décembre 2008, n'a pu avoir lieu à cause des récents mouvements sociaux. Or depuis le départ du DGS en juin 2008, il est urgent de pourvoir ce poste. La direction est actuellement « répartie » entre 3 personnes. A ce jour, le poste de catégorie A est vacant et aucune délibération n'a créé les deux postes supplémentaires.

Le sous encadrement, lié au faible effectif de cadres A et B, s'est trouvé accentué par le fait que, aux fonctions de DGS, se sont succédés 5 agents entre le 20 juin 1999 et le 30 juin 2008, ce qui ne favorise bien évidemment pas une gouvernance pérenne.

Dans sa réponse l'ancien maire fait le même constat, la succession de cinq agents dans les fonctions de DGS a rendu impossible « toute pérennisation dans le fonctionnement » et encore plus difficile la résolution des difficultés financières. Pour sa part, le maire annonce cependant un recrutement effectif du DGS à compter du 1^{er} décembre 2009.

La chambre constate qu'il n'a pas été remédié au sous encadrement chronique des services de la ville, pourtant constaté dès 1998. De surcroît, la succession de plusieurs agents contractuels sur le poste de DGS avant le recrutement dans le cadre statutaire d'un attaché en octobre 2006, n'a pas favorisé une gouvernance pérenne des services.

3.1.1.3 L'absence d'une véritable gestion des ressources humaines

En application du décret du 25 août 2000, un protocole d'accord a été signé le 20 décembre 2002, instaurant l'aménagement et la réduction, du temps de travail (ARTT) à compter du 1^{er} janvier 2003. Il est indiqué en préambule que les objectifs du projet ARTT peuvent se définir au plan social en trois grands points :

¹² La convention du 30 novembre 2004 conclue avec un cabinet consultant-management-études de financements, avait pour objet « d'assister le maire, le conseiller et préparer tous dossiers utiles à la bonne marche de la commune ».

- *La modernisation du service public* en plaçant les attentes des usagers au centre de la mise en œuvre de l'ARTT :
- *Répondre aux attentes de l'autorité territoriale* : motivation du personnel
- *Répondre aux attentes et aspirations des agents* : meilleure qualité de la vie sociale et familiale

Le protocole listait les préconisations et perspectives à compter de 2003

- Plan de formation : s'inscrivant dans un projet de service ou un projet personnel ;
- Fiches de postes par service destinées à mieux évaluer les agents lors de la notation annuelle
- Analyse des compétences, dans le cadre de la réorganisation des services ;
- Mise en place de projets de service : définition des objectifs de travail en fonction des orientations politiques et administrative de la collectivité.

La plupart de ces points est restée sans suite. La directrice des ressources humaines en a d'ailleurs fait le constat en 2005 et a transmis au maire une note de travail le 18 avril.

En première partie est dressé un constat critique mettant en exergue la démotivation des agents (absentéisme, absence de recherche de travail en équipe, stress...) et recherchant les cause du mauvais climat social (cloisonnement entre les services, insatisfaction des agents vis-à-vis de leur promotion et de leur avancement, manque de définition des emplois, postes et tâches, l'insuffisance de commandement, manque d'objectifs à atteindre par service et par agents, absence d'organigramme clair et acté, absence de règlement intérieur et de procédures)

En seconde partie, plusieurs pistes de réflexion sont suggérées : amélioration des conditions de recrutement, développement de l'encadrement intermédiaire, cadrage de l'entretien/évaluation/notation ; mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, d'un plan de formation ; optimisation du protocole ARTT, mise en conformité avec les règles relatives à l'hygiène, la sécurité et les conditions de travail, organisation du dialogue social

Cette note qui jetait les bases d'une gestion dynamique des ressources humaines, est également restée sans suites. Le seul organigramme qui existe a été établi en décembre 2002 et joint au protocole d'accord sur la mise en œuvre de l'ARTT. Il n'a pas été actualisé depuis lors. La gestion prévisionnelle des emplois et des compétences n'a pas été mise en place. En bref, il n'existe toujours pas de véritable gestion des ressources humaines. Le service des ressources humaines est plutôt un service de gestion du personnel assurant le suivi administratif des agents et leur rémunération.

Le protocole d'accord signé le 10 mars 2009, à la suite du conflit social provoqué par les nouvelles affectations, au cours du second semestre 2008, de plusieurs agents sans consultation du CTP, met en évidence, au-delà de la situation des neuf agents concernés, de nombreuses insuffisances dans la gestion des personnels.

Depuis 2004, les notations des agents n'ont fait l'objet d'aucun suivi. Les notations 2004 et 2005 signées par le maire ont été seulement transmises au service des ressources humaines en juin 2006 avant le départ du DGS. Celles de 2006 et 2007 n'ont pas été signées par l'ancien maire. Celles de 2008 n'ont pas été réalisées. Toutes les fiches de notations, à compter de 2004, signées ou non, n'ont pas été communiquées aux agents. En conséquence, le retard pris dans la notation et dans le suivi des procédures ne permet pas, depuis plusieurs années, de moduler l'avancement de la carrière des agents en fonction de leur mérite, l'avancement se fait selon la durée maximale prévue par la réglementation.

Depuis 2004, le CTP n'est pas été réuni hormis sa réunion relative à la délégation de service public concernant la restauration scolaire le 21 juin 2005. Or sa consultation est notamment nécessaire pour fixer les ratios promus-promouvables en application de la loi du 19 février 2007 ou pour arrêter les emplois susceptibles de bénéficier de la N.B.I. ou encore, pour l'organisation des services (actualisation de l'organigramme).

Le régime indemnitaire délibéré le 30 décembre 2002 a été modifié par une nouvelle délibération du 31 janvier 2008. Cependant le protocole d'accord du 10 mars 2009 met en évidence que cette dernière délibération n'a pas été totalement mise en œuvre. En effet, la délibération précitée ne fait que reprendre les textes réglementaires sans préciser les profils de postes susceptibles de bénéficier des primes. Ainsi certains agents ne perçoivent pas de prime alors que leur grade leur ouvre théoriquement droit à en percevoir.

Ce n'est que par délibération du 6 décembre 2007 qu'un plan de formation¹³ sur deux années a été établi alors que l'accord du 20 décembre 2002 relatif à l'ARTT en soulignait déjà l'importance. Cette décision faisait suite à un des objectifs inscrits dans le contrat COCARDE signé en décembre 2006. Ce plan ne paraît pas répondre à certaines aspirations des agents qui, dans le protocole du 10 mars 2009, insistent sur la nécessité de prévoir des formations ciblées sur la préparation aux concours, sur l'adaptation à l'emploi et la formation personnelle des fonctionnaires territoriaux suivie à leur initiative.

Certaines obligations légales ou réglementaires ne sont pas remplies. Le décret²⁵ avril 1997 rend obligatoire l'élaboration biannuelle d'un bilan social. Les bilans sociaux de 2003 et 2005 ont été produits, celui de 2007 n'est toujours pas réalisé. En matière d'hygiène et sécurité, il n'y a toujours pas d'ACMO, d'AFCI désignés, ce qui n'est pas conforme avec les dispositions des décrets du 10 juin 1985 et du 16 juin 2000.

Sur tous ces points, le maire a indiqué qu'un audit des ressources humaines a été confié à un cabinet de consultants et que les résultats sont attendus pour la mi-novembre 2009.

La politique des ressources humaines reste à mettre en œuvre, notamment grâce à une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et du plan de formation qui en est le corollaire. Plusieurs dispositions réglementaires ne sont pas observées, telles que l'élaboration d'un bilan social, la désignation d'ACMO et d'AFCI, ou encore la tenue régulière de réunions du comité technique paritaire ou la mise en œuvre des règles d'évaluation des agents permettant l'application de la délibération du régime indemnitaire et un suivi de la carrière des agents. La chambre invite non seulement la commune à se mettre en conformité avec les règles en vigueur, mais aussi à mettre en œuvre une gestion dynamique des ressources humaine, qui doit participer de son redressement.

3.1.1.4 Des dysfonctionnements dans le suivi administratif de certains dossiers

Par arrêté du 29 mai 2006, un agent a été mis à la retraite pour invalidité, à la date rétroactive du 29 septembre 2005 (suite à la décision du comité médical). Afin de régulariser la situation

¹³ La formation des agents était jusqu'alors essentiellement dispensée dans le cadre du « I% formation » par le CNFPT. Il s'agissait de répondre à des demandes ponctuelles au coup par coup.

administrative de l'agent, qui a été payé jusque fin mai 2006, une « attestation d'engagement de remboursement des salaires nets perçus du 1^{er} janvier 2006 au 31 mai 2006 » a été signée par le maire et l'agent intéressé.

La liquidation de « l'engagement de remboursement » prévoit le remboursement de 5 mois sur la base suivante : 11 447,10€ à rembourser moins 3 098,64 pour les cotisations salariales, soit un reste dû de 8 348,46€ En effet, il était prévu que les cotisations salariales qui devaient être récupérées par le salarié le seraient par la commune.

Or, à ce jour, l'engagement de paiement de 8 348,46€ n'a jamais fait l'objet de titre de recette. De surcroît, l'attestation ne comprend pas le remboursement des mois d'octobre, novembre et décembre 2005 (mise en retraite fin septembre 2005).

La chambre s'étonne que l'engagement de remboursement des salaires trop perçus signée le 10 août 2006 par l'agent et le maire alors en fonction, n'ait pas fait l'objet d'un titre de recette en vue du recouvrement par la commune de la somme de 8348,46 €. Elle observe que la liquidation du montant des salaires indument perçus est erronée puisqu'elle ne prend pas en compte les mois d'octobre à décembre 2005. Elle demande que cette situation soit régularisée dans les plus brefs délais et que la somme due soit mise en recouvrement.

3.1.2 DES ECONOMIES DRASTIQUES GRACE A UN RENFORCEMENT DES PROCEDURES D'ACHAT ET DE MISE EN CONCURRENCE

Les achats par marchés n'ont représenté que 20% des dépenses pouvant faire l'objet de mise en concurrence. Un excellent ratio se situe au-delà de 70%, un taux inférieur à 50% est un seuil d'alerte (voir Michel Klopfer : la lettre du financier territorial de février 2008). Le médiocre ratio de GOYAVE traduit l'absence de cellules d'achat et de protocoles de mise en concurrence. Il est impératif que cette cellule soit mise en place : lors de l'instruction, le recueil des différents marchés a nécessité une réunion des responsables de la caisse des écoles, des services techniques et du service financier. Certains marchés n'ont été produits que grâce à la trésorerie.

Par ailleurs, les contrats d'assurance n'ont pas été audités depuis de nombreuses années. Quant au contrat de prestations informatiques, qui fait l'objet de litiges à cause du non paiement régulier de la société, une nouvelle étude et une mise en concurrence (nouveau cahier des charges et marché) serait souhaitable, notamment pour intégrer et harmoniser les différentes applications qui ne donnent pas pleinement satisfaction (actuellement, la mise en œuvre de versions successives non compatibles du fait des changements de prestataires, est nécessaire lorsque l'on veut extraire des informations sur une période de plusieurs années).

Les marchés relatifs aux transports scolaires, à la location des bennes à ordures, à l'enlèvement des encombrants et des déchets végétaux (l'entreprise actuelle a effectué ces travaux en 2008/2009 sans qu'une mise en concurrence n'ait eu lieu), au nettoyage des écoles (une entreprise a également assuré cette prestation sans appel à la concurrence or le montant des dépenses annuelles : environ 120 000€ requiert un marché adapté) n'ont pas été établis pour 2009...

Lors d'un entretien le 6 avril 2009, le maire a précisé que ces marchés étaient en cours de consultation (y compris un marché pour le fauchage) et que les appels à concurrence étaient déjà lancés, chaque service concerné ayant en charge ladite consultation. Dans les faits, les services en

cause sont en phase préparatoire (élaboration du cahier des charges, de l'avis public à la concurrence..). Faute de coordination entre eux, l'avis d'appel pour les encombrants (le dossier le plus avancé), prévu au 30 mars 2009 n'a pu être diffusé à temps.

Or, la mise en concurrence doit être renforcée pour diminuer de façon significative le poste « charges à caractère général ». Dans sa lettre adressée le 1^{er} décembre 2008 au préfet, le maire fixe à 2 670 644€, le montant annuel des charges à inscrire à ce chapitre pour un fonctionnement normal des services de la commune. Le montant des dépenses réalisées en 2008 est de 2 701 940,58€ il ne tient évidemment pas compte des factures 2006 et 2007 restant à mandater, 1 269 019,86€. L'objectif fixé par le plan COCARDE de limiter la dépense annuelle à 2 millions d'euros, doit être poursuivi.

3.1.3 LA MAITRISE DE LA SUBVENTION A LA CAISSE DES ECOLES

Dans le même esprit, la maîtrise de cette subvention doit constituer un des objectifs du rétablissement de l'équilibre financier de la commune prévue notamment dans le plan de restructuration COCARDE.

Selon le maire, président de la caisse des écoles, des négociations engagées récemment avec la société délégataire de la restauration scolaire devraient aboutir à déterminer de nouvelles bases de tarification : voir rapport de la CRC sur la gestion de cet organisme.

La chambre recommande qu'une cellule achats soit rapidement mise en place et qu'un règlement intérieur de la commande soit créé conformément au CMP. Le renforcement de la concurrence, une meilleure prévision des besoins en amont, une définition des cahiers des charges, un suivi régulier de l'exécution des commandes et des marchés, un contrôle interne rigoureux, devront permettre une diminution sensible des dépenses de fonctionnement, notamment des charges à caractère général, cause majeure du déficit de ces dernières années. Cette réforme majeure doit s'accompagner d'une comptabilité des engagements et des stocks. De même, la maîtrise de la subvention versée à la caisse des écoles, impose un réexamen de la DSP de restauration scolaire passée par cet établissement public.

3.2 LA RECHERCHE DE NOUVELLES RESSOURCES

3.2.1 L'AMELIORATION DE L'ASSIETTE FISCALE ET DE L'ASSIETTE DE LA DGF

3.2.1.1 L'augmentation de la DGF

La population légale est passée de 5074 habitants en 1999 à 7712 au 1^{er} janvier 2009, soit une hausse de 52%. La dotation globale de fonctionnement (dotation forfaitaire et dotation d'aménagement) est en 2009 de 1 439 493€ contre 1 280 419€ en 2008.

3.2.1.2 L'assiette de la fiscalité

Le contrat COCARDE prévoyait l'élargissement de l'assiette fiscale par un travail de recensement des bases fiscales et d'actualisation du cadastre (constructions et extensions non recensées sur la matrice cadastrale).

Cet objectif s'est traduit par la validation par le conseil municipal avant le 30 juin 2007 « d'un plan d'action visant à identifier les bases fiscales sur l'ensemble du territoire communal d'ici à la fin de l'année 2008 (50% en 2007 et 50% en 2008) et d'une procédure permettant de recenser les constructions nouvelles »

Les délibérations visant à créer une cellule opérationnelle (2 agents communaux) travaillant en partenariat avec les services fiscaux pour actualiser les bases de la fiscalité directe et une cellule des impôts directs (comportant 4 élus) n'ont pas été suivies d'effet. La convention avec les services fiscaux pour l'adressage n'est toujours pas conclue.

En octobre 2008, un agent a cependant été recruté pour travailler avec le service urbanisme pour le recensement des constructions. Ce travail qui vient de débiter ne pourra cependant pas avoir un effet immédiat.

Cependant, d'ores et déjà un recensement exhaustif des constructions faites depuis 1989 pour lesquelles aucune taxe locale d'équipement n'a été ni déclarée et ni recouvrée, a été réalisé. Le montant des sommes qui aurait du être perçues s'élève à 147 676,41€ Les services de l'Etat se sont engagés à envoyer les 350 lettres de relance correspondantes. Compte tenu de l'ancienneté des créances, le taux de recouvrement risque cependant d'être faible.

La chambre recommande que les délibérations prises fin 2007 visant à actualiser les bases de l'assiette des impôts directs soient mises en œuvre dans les plus brefs délais, puisque l'augmentation de l'assiette des impôts reste quasiment la seule variable en matière d'augmentation des produits fiscaux. L'Etat s'est engagé à accompagner la commune et la convention d'adressage doit être signée.

3.2.1.3 L'ajustement de la TEOM

L'organisation de la collecte et du traitement à Goyave

La compagnie Guadeloupéenne de Services Publics (CGSP) a assuré la collecte des ordures ménagères jusqu'en août 2004. A partir de janvier 1998, ladite société n'a, semble t-il, plus déversé les ordures ménagères dans la décharge « sauvage » de GOYAVE, qui était saturée, mais dans celle de la Gagarre, après accord avec le SICTOM de l'agglomération, contre paiement d'une redevance à la tonne versée directement par la commune. En dépit des observations de la DIREN, la décharge de Goyave qui n'a pas été fermée immédiatement a encore servi pendant plusieurs années comme dépôt des encombrants et déchets divers. La fermeture définitive n'est intervenue qu'en 2006.

En avril 2005, le président du SICTOM sollicitait instamment le maire de bien vouloir signer une convention, l'administration préfectorale lui ayant adressé un courrier l'obligeant à mettre la décharge de la Gabarre en conformité avec le décret de 1997. Cette convention n'a cependant pas pu être mise en place car le SICTOM ne pouvait être prestataire de la commune. Finalement, en juin 2006, la commune a décidé de transférer la compétence « traitement des ordures ménagères » au SICTOM. Depuis août 2004, la collecte des déchets ménagers est assurée par la Sarl ROM, un marché après appel à la concurrence a été conclu pour 7 ans.

La chambre recommande qu'une étude soit menée pour connaître la réalité du coût du service public d'élimination des déchets et de son financement ; elle suggère d'une part, une revalorisation de la TEOM et d'autre part, que soit instituée la redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets assimilés ne provenant pas des ménages conformément aux dispositions de l'article L 2333-78 du CGCT. Elle invite la commune à établir le rapport annuel sur le prix et la qualité du service d'élimination des déchets prévu par l'article L. 2224-5 du CGCT.

3.2.2 LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS

La faiblesse des recettes d'investissement et plus particulièrement des subventions a été soulignée dans l'analyse financière. L'exercice 2008 est également atypique car les dépenses ont été réduites au maximum pour réduire le déficit. Dans ce but, la commune qui réalisait elle-même les équipements électriques a d'ailleurs transféré cette compétence au SIMEG (syndicat mixte d'électricité de la Guadeloupe). De ce fait les recettes 2008 sont également réduites.

L'analyse financière a également mis en évidence que les plans de financement des équipements n'étaient pas fiables. De plus, la mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'investissement, préconisé dans le cadre du plan Cocarde, doit être effective

Pour la réalisation des futurs équipements, la chambre recommande la mise en œuvre d'un plan pluriannuel d'investissement et de plans de financement réalistes. La commune doit réserver une part croissante aux subventions dans leur financement et ne devra pas omettre, comme elle l'a fait dans le passé, de présenter les dossiers lui permettant de bénéficier du FCTVA. La chambre prend acte de l'augmentation des dotations aux amortissements en 2008 qui donnent une image plus fidèle de la réalité des actifs de la commune.

3.2.3 LA GESTION DU PATRIMOINE

3.2.3.1 La vente des terrains occupés illégalement au lieu dit « Mazure »

Un document d'arpentage a été réalisé le 29 septembre 1992 pour le lieu-dit MAZURE, terrain communal divisé en 29 lots. Sur ce terrain ont été construites plus de 30 maisons. Ces lots devraient être vendus, procurant ainsi des recettes à la commune et les habitations devraient être recensées au titre des taxes fiscales.

La chambre constate que la commune n'a pas pris les dispositions nécessaires pour régulariser la vente des terrains communaux occupés illégalement au lieu-dit MAZURE.

3.2.3.2 La vente de 30 parcelles rue de la Liberté

Un immeuble collectif de 30 logements sociaux « lotissement Caraïbes » est construit depuis plusieurs années rue de la Liberté à GOYAVE. Cet immeuble est édifié sur un terrain communal. Les occupants des appartements sont devenus propriétaires par achat de leur appartement auprès du promoteur.

Cependant, la situation de l'assiette du terrain n'a jamais été régularisée. Les services fiscaux, à la demande de la mairie ont évalué les terrains correspondant à chaque appartement, afin de chaque occupant puisse être devenir propriétaire à part entière : appartement et terrain.

Les prix de ces terrains, pour une valeur totale de 141 775 €, sont compris entre 3900 € et 8385 € par appartement. Le notaire en charge du dossier a proposé un paiement échelonné sur 60 échéances correspondant à un versement compris entre 60 et 70 € par mois.

En dépit de ces facilités, seuls 9 occupants sur les trente ont donné une suite favorable. Il est pourtant urgent que ces cessions soient réalisées, car l'évaluation effectuée par les services fiscaux le 24 mai 2007 n'est valable que deux ans. Au-delà de ce délai, une nouvelle évaluation sera nécessaire.

La chambre recommande une régularisation dans les plus brefs délais la cession des terrains correspondant aux logements sociaux situés rue de la liberté (lotissement Caraïbes).

3.2.3.3 La zone de Montplaisir

Sur la zone artisanale de Montplaisir ont été construits des ateliers et des maisons d'habitation qui n'ont jamais fait l'objet de régularisation pour la vente des terrains. Il en est de même pour les constructions édifiées hors zone artisanale.

Par ailleurs un lotissement de 84 logements très sociaux a été réalisé à la fin des années 1980. Les occupants devaient devenir propriétaires au terme du paiement d'une location-vente pendant 15 ans. Toutes les sommes, pourtant modiques, n'ont pas encore été recouvrées et les transferts de propriétés ne sont pas effectués. La vente de ces terrains communaux doit être régularisée.

La chambre invite la commune à améliorer la gestion de son patrimoine et à en valoriser les produits. Les opérations de cession ci-dessus évoquées (lieu-dit Mazure, rue de la Liberté et zone de Montplaisir) devront être régularisées.

3.2.4 L'APUREMENT DES RESTES A PAYER

Mi-mars 2009, les factures restant à payer s'élèvent à plus de 4 millions d'euros. Le maire a pris le parti d'établir un échéancier pour payer 110 000 € par mois, dont le terme est fixé en octobre 2011. Ces paiements s'effectuent en sus des dépenses de l'année car, selon lui, ces factures sont celles afférentes à la gestion de son prédécesseur. Ce « moratoire » est pour l'heure unilatéral, car les fournisseurs n'ont pas été consultés et n'ont pas donné leur aval. Ce choix est donc risqué, car certains fournisseurs demandent le versement d'intérêts moratoires, dont les montants peuvent être fort élevés compte tenu des sommes en cause et de l'ancienneté des factures.

Pour permettre le paiement des dites factures, il serait nécessaire, de façon pérenne, de dégager un résultat positif de la section de fonctionnement. Si les recettes de fonctionnement réalisées en 2008 ont été supérieures aux dépenses (8 474 094,75 € - 7 535 612,96 € = solde positif de 938 484,79 €), c'est parce que les dépenses 2008 ont été drastiquement réduites. Toutefois, selon le maire, cet effort ne peut perdurer sans mettre en cause le fonctionnement des services.

Le budget 2009, à cause de la reprise de la totalité des factures restant à payer a du être arrêté en déficit. Une gestion rigoureuse reste donc nécessaire pour retrouver l'équilibre à la fin 2010 comme le prévoit la chambre régionale des comptes dans son avis du 20 octobre 2009 sur le compte administratif 2008.

Par ailleurs, pour permettre le règlement des fournisseurs (4 millions d'euros restent à payer en mars 2009) ; le maire a engagé, comme le suggérait le procès verbal de la réunion du comité de suivi du 29 mai 2008 des négociations pour obtenir le déblocage de la troisième tranche du prêt AFD, ou encore un avenant au dispositif.

Conclusion générale

La commune de GOYAVE connaît une crise financière grave et est soumise depuis plusieurs années à des plans de redressement prononcés par le préfet. Le déficit chronique provient à la fois du financement insuffisant de la section d'investissement et de l'évolution galopante des dépenses de fonctionnement. Il est finalement financé par les créanciers pour qui les délais de paiement s'allongent démesurément. La commune ne pouvait se sortir de ce cycle, puisqu'elle ne dégagait aucune capacité d'autofinancement. Elle a même remboursé, certaines années, son annuité d'emprunt en creusant le déficit.

Fait atypique en Guadeloupe, la dérive des dépenses de fonctionnement n'était pas due à la masse salariale, qui a été maîtrisée notamment dans le cadre des plans de redressements prononcés par le préfet après avis de la CRC, mais à l'inflation des charges à caractère général et au déficit de la caisse des écoles, pour laquelle la subvention de la commune ne cessait de croître. Cette dérive résulte d'une gestion dispendieuse des achats à des quantités et à des prix disproportionnés. Elle a été rendu possible grâce aux pratiques qui ont permis de détourner les dispositions du code des marchés publics, à l'absence de procédures d'achat, de contrôle interne et de mise en concurrence, à la concentration du processus des achats autour du maire alors en fonction qui signait les commandes et attestait du service fait, en tenant les services municipaux dans l'ignorance, et à l'inexistence de toute comptabilité des stocks et au contournement des procédures d'engagement des dépenses.

Le plan de restructuration COCARDE signé fin décembre 2006, visait, grâce à un emprunt de l'AFD, à payer l'ensemble des factures non réglées selon une liste arrêtée en mars 2007. Les dépenses figurant dans cette liste ont été payées. Il s'accompagnait de l'engagement par la collectivité à mettre en œuvre des mesures de bonne gestion afin de réduire les dépenses et d'augmenter les recettes pour parvenir au rétablissement de l'équilibre financier. Ceci n'est toujours pas acquis et toutes les mesures d'accompagnement n'ont pas été prises.

L'échec de COCARDE provient essentiellement des dépenses inconsidérées en 2006 et 2007 qui, en l'absence d'un recensement exhaustif des engagements de la commune, sont apparues après la conclusion du contrat et en ont modifié l'équilibre général.

En 2008, le nouveau maire a réduit de façon drastique les dépenses tant en fonctionnement qu'en investissement. Du fait notamment des arriérés, l'importance du déficit fin 2008 n'a cependant pas permis d'arrêter le budget 2009 en équilibre. Le versement de la dernière tranche de l'emprunt était en négociation.

Le redressement financier de la commune passe impérativement par une maîtrise de la fonction achats et de la délégation de restauration scolaire qui conditionne la subvention versée à la caisse des écoles. Mais il lui appartient aussi de mieux s'organiser, d'optimiser la gestion des ressources humaines, d'améliorer ses revenus par une révision en profondeur de l'assiette fiscale, avec l'aide de l'Etat, de réexaminer l'équilibre financier de la gestion des ordures et déchets, en revalorisant au besoin la TEOM et en instituant la redevance spéciale associée, et de mieux gérer son patrimoine. Elle doit en outre mieux planifier ses investissements, et améliorer leur financement propre (subventions, FCTVA).

Pour mener à bien la restructuration qui s'impose, il est impératif que l'administration municipale dispose d'un encadrement supérieur, administratif et technique, qui lui fait encore défaut.