



Chambre territoriale des comptes
de Saint-Pierre et Miquelon

Le Président

N°/G/68/09-020-E

NOISIEL, le 18 SEP. 2009

N° 09-0222 R

RECOMMANDE AVEC A.R.

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives arrêtées par la chambre régionale des comptes d'Ile-de-France sur la gestion de la collectivité territoriale de SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON.

Il est accompagné de la réponse reçue à la chambre dans le délai prévu par l'article L. 243-5, alinéa 4, du code des juridictions financières.

Il vous appartient de transmettre ce rapport et la réponse jointe à l'assemblée délibérante. Conformément à la loi, l'ensemble doit :

1. faire l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de la plus proche réunion de l'assemblée ;
2. être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres ;
3. donner lieu à débat.

Dès la plus proche réunion de l'assemblée, le document final sera considéré comme un document administratif communicable à toute personne en faisant la demande, dans les conditions fixées par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

P.J. : 1

Monsieur le Président du Conseil territorial
de SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Place Monseigneur Maurer – B.P. 4208

97500 SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON

Vous voudrez bien informer le greffe de la chambre de la date à laquelle le rapport d'observations et la réponse jointe auront été portés à la connaissance de l'assemblée délibérante.

Enfin, je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 241-23 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet et au trésorier-payeur général de SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération distinguée.

Jean-Yves BERTUCCI



Chambre Territoriale des Comptes
de Saint-Pierre et Miquelon

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COLLECTIVITE TERRITORIALE

DE SAINT-PIERRE ET MIQUELON

La collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon a connu une situation financière qui s'est sérieusement dégradée pendant plusieurs années, conduisant le représentant de l'Etat à saisir à différentes reprises la chambre territoriale des comptes, en 2006 et 2007.

Cette situation tient à deux ensembles de facteurs :

- une conjoncture économique et sociale défavorable produisant un impact négatif sur le niveau des recettes fiscales et douanières de l'archipel qui constituent l'essentiel des ressources de la collectivité territoriale ;
- une gestion budgétaire et financière qui a manqué de rigueur, tout particulièrement en raison de l'exécution, entre 2004 et 2006, d'opérations d'investissement dont le financement n'était pas assuré.

En mars 2006, la collectivité a également procédé au recrutement de plusieurs agents, sans que le coût ait été préalablement inscrit au budget, et sans corrélation avec des besoins avérés.

Ces décisions hasardeuses ont généré des déficits importants que la collectivité n'a pu financer, pour le principal, qu'au moyen de subventions exceptionnelles de l'Etat et par le recours, de façon répétée, à des emprunts de trésorerie coûteux.

Même si, grâce notamment à ces aides exceptionnelles, l'exécution budgétaire de la collectivité se serait relativement rétablie en 2008, la chambre rappelle les préconisations formulées dans ses avis budgétaires rendus depuis 2005, qui insistaient principalement sur la nécessité d'un accroissement significatif des ressources fiscales et douanières de la collectivité, de nature à assurer durablement son redressement financier. Si des engagements en ce sens ont été pris par la collectivité territoriale dans le protocole de restructuration budgétaire et financière conclu avec l'Etat le 16 janvier 2008, s'agissant en particulier de différents aspects de fiscalité directe dont le conseil territorial a la maîtrise, dans le cadre du statut spécifique de l'archipel, il est indispensable que ces engagements soient effectivement mis en œuvre, de façon concrète et pérenne.

Dans ce contexte, ainsi que la chambre l'a également indiqué dans ses précédents avis, l'engagement de nouveaux investissements doit être conditionné à la certitude de leur financement intégral, par un autofinancement minimal que la collectivité parviendrait à nouveau à dégager, ainsi que par l'attribution effective, au préalable, des subventions affectées à leur réalisation.

Enfin, si la collectivité territoriale a décidé de circonscrire les conditions d'intervention de la SODEPAR en matière d'aménagement, en les recentrant sur le développement économique de l'archipel, les moyens financiers qu'elle continue d'allouer à la société pour cette mission, doivent donner lieu à la fixation d'objectifs précis, au regard desquels seraient régulièrement évaluées les propositions faites par la société d'économie mixte. Il s'agirait notamment d'apprécier le caractère réaliste de leur mise en œuvre et leur aptitude à générer dans l'avenir des ressources pérennes pour la collectivité.

I/ RAPPEL DE LA PROCEDURE

A la demande du président du conseil territorial de Saint-Pierre et Miquelon formulée à la suite du renouvellement du conseil territorial intervenu en mars 2006, la chambre territoriale des comptes de Saint-Pierre et Miquelon a contrôlé les comptes et la gestion de la collectivité territoriale. Le président du conseil territorial actuellement en fonction, ainsi que ses prédécesseurs, en ont été chacun informés. L'entretien préalable prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières a eu lieu, le 1^{er} octobre 2008, avec M. ARTANO, président du conseil territorial et, le 16 octobre 2008, avec M PLANTEGENEST, l'un de ses prédécesseurs. Cet entretien a également été proposé à M DODEMAN, autre de ses prédécesseurs, par courrier délivré le 9 octobre 2008.

Lors de sa séance du 18 novembre 2008, la chambre a formulé des observations provisoires qui ont été adressées, le 5 février 2009, à M. ARTANO, ordonnateur en fonction. Elles ont été également adressées, à la même date, à MM DODEMAN et PLANTEGENEST, anciens ordonnateurs, pour la partie les concernant. De même, les observations les concernant ont été adressées, également à la même date, à M. CLOONY, ainsi qu'au président-directeur-général de la SODEPAR.

La réponse de l'ordonnateur est parvenue à la chambre le 26 mai 2009. Les anciens ordonnateurs et les personnes mises en cause n'ont pas répondu.

Lors de sa séance du 15 juin 2009, la chambre a arrêté les observations définitives suivantes.

II/ LA SITUATION FINANCIERE DE LA COLLECTIVITE¹

La collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon est confrontée à une dégradation de sa situation financière depuis quelques années, qui a justifié la saisine de la chambre par le préfet à différentes reprises depuis 2006, au titre du compte administratif 2005, du budget supplémentaire 2006, du compte administratif 2006 et du budget primitif 2007.

1/ Une section de fonctionnement dont les conditions d'équilibre se dégradent

a) Dépenses

Sur la période 2002/2006, les charges de fonctionnement de la collectivité sont passées de 28,5 M€² à 30,4 M€, soit + 6,70 %.

Le poste principal des dépenses de la collectivité est celui des allocations et subventions qui représente environ 61 %, en moyenne, de l'ensemble de ses charges. Ce poste de dépenses intègre les versements de fiscalité au profit des communes de Saint-Pierre et Miquelon-

¹ Cf tableaux annexes n° 1 à 4

² M€ : millions d'euros

Langlade, ainsi qu'à la Chambre d'Agriculture, du Commerce, d'Industrie et de Métiers (CACIM). Ces reversements, de l'ordre de 6 à 6,1 M€ entre 2001 et 2005, sauf en 2004 où ils ont atteint 6,5 M€, ont sensiblement fléchi en 2006 où ils ne se sont élevés qu'à 5,8 M€, en raison de la baisse des recettes recouvrées par la collectivité territoriale sur lesquelles sont basés ces reversements.

La chambre note que, selon l'indication apportée par le président du conseil territorial, ces reversements ne sont plus comptabilisés dans le budget de la collectivité depuis le budget primitif 2009, réduisant d'autant le volume de la section de fonctionnement, en recettes et en dépenses et modifiant, par voie de conséquence, l'appréciation précitée.

Sur la même période 2002-2006, la part des dépenses de personnel a progressé de 9,2 % à 11 % des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité. Si la progression en masse de ces dépenses sur la période est sensible, soit + 25,5 %, leur niveau relatif dans le budget de la collectivité s'avère nettement inférieur à celui des départements métropolitains hors Paris (17 %) ou des départements d'outre-mer (16,7 %). Une telle comparaison est toutefois peu significative. Elle ne le devient qu'avec un volume budgétaire apprécié selon les modalités mises en œuvre à compter de 2009 ; la part des dépenses de personnel apparaît alors toujours modérée : de l'ordre de 15 %.

La décroissance globale des frais financiers recouvre une réduction très marquée des intérêts d'emprunt, reflet d'une diminution de la charge de la dette, notamment en l'absence de nouveaux emprunts en 2005 (hors opérations de renégociation) et 2006 : leur montant a déchu de 38,36 % entre 2002 (1 364 669 €) et 2006 (841 182 €).

b) Recettes

Sur la même période 2002/2006, les recettes de fonctionnement de la collectivité ont connu une très faible progression, passant de 30,1 M€ en 2002 à 30,6 M€ en 2006, soit + 1,63 %. Hors résultat reporté et subvention exceptionnelle versée par l'Etat en 2006 (2,3 M€), les montants évoluent de 28,6 M€ à 27,8 M€, soit - 2,61%.

Les impôts et contributions représentent en moyenne près de 80 % des recettes de la collectivité, sauf en 2006 où, compte tenu de la subvention exceptionnelle attribuée par l'Etat, cette proportion est ramenée à 73 %. Les recettes les plus importantes en valeur sont constituées par les impôts indirects assis, pour l'essentiel, sur la consommation et l'importation des produits et denrées (octroi de mer, taxes sur les carburants, droits de douane, de consommation, taxes sur les importations...). Leur produit décroît de 10,78 % entre 2002 (12,97 M€, 43,1 % des recettes) et 2006 (11,57 M€, soit 34,57 %). Cette décroissance aurait toutefois été enrayée en 2007 grâce, notamment, à un meilleur rendement des droits de douane et de la taxe spéciale à l'importation.

Le produit des contributions directes est quasiment stable, passant de 10 417 704 € en 2002 à 10 567 361 € en 2006, soit + 1,44 %, avec une évolution contrastée des deux principaux impôts perçus par la collectivité : le produit de l'impôt sur le revenu des personnes physiques s'accroît de 5 950 383 € en 2002 à 7 627 754 € en 2006, soit + 28,19 %, alors que, sur la même période, le produit de l'impôt sur les sociétés connaît une chute drastique, de 3 077 487 € à 1 321 591 €, soit - 57,06 %. Un meilleur rendement de ce dernier aurait toutefois été constaté en 2007, à hauteur de 1,638 M€.

c) L'équilibre de la section de fonctionnement

La collectivité territoriale est parvenue à préserver l'équilibre de sa section de fonctionnement jusqu'en 2005, mais dans des conditions de plus en plus précaires. L'exercice 2006 affiche, quant à lui, un déficit d'exécution de l'ordre de 2,4 M€, ramené à 2,2 M€ en intégrant le résultat reporté qui n'a lui-même été arrêté de façon positive (130 000 €) que grâce à la subvention exceptionnelle de 2,3 M€ versée par l'Etat.

Ce faisant, la collectivité territoriale n'a pas été en mesure de dégager un autofinancement suffisant pour assurer un financement équilibré de ses investissements. L'autofinancement net est même négatif depuis 2004, seule l'attribution de la subvention exceptionnelle de l'Etat en 2006 (2,3 M€) ayant permis d'en atténuer l'importance.

Malgré l'évolution intrinsèque des dépenses de personnel ci-dessus retracée, le problème majeur auquel est confrontée la collectivité territoriale est moins celui d'un dérapage de ses dépenses de fonctionnement, puisque celles-ci n'ont progressé que de + 6,70 % sur cinq ans, que d'une dégradation sérieuse du produit de ses recettes les plus significatives, puisque celles-ci n'ont progressé que de + 1,63 % sur la même période. Ceci a concouru à un « effet de ciseau » manifeste entre l'évolution respective des dépenses et des recettes de la collectivité, atténué par l'attribution de la subvention précitée.

A la période où la chambre est intervenue, ceci restait la tendance forte à laquelle la collectivité territoriale ne paraissait pouvoir échapper, au moins à court terme, en fonction, d'une part, d'une évolution de ses dépenses courantes au mieux circonscrite, d'autre part, de celle de ses principales recettes fondées sur des mécanismes d'ordre économique dont, sur la base de la structure d'ensemble du régime fiscal actuel de la collectivité, les niveaux de recouvrement étaient en décroissance, au moins jusqu'en 2006.

Si des hausses d'impôts ont été préconisées dans le protocole de restructuration budgétaire et financier pour un produit supplémentaire de l'ordre de 570 000 € à 600 000 € dès 2008, et si les recouvrements douaniers ont connu une hausse en 2007, aucune projection fine ne peut être faite sur l'évolution de l'ensemble des recettes fiscales et douanières de la collectivité, fortement tributaire de la conjoncture économique générale.

Toutefois, selon le président du conseil territorial, la hausse des impôts attendue du protocole serait plutôt de l'ordre de 700 000 €, les rentrées fiscales et douanières ayant été meilleures que prévu en 2007 et 2008, grâce à l'émission de rôles supplémentaires.

2/ Une section d'investissement fortement déséquilibrée

Dans le contexte précité, la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon n'a pas été en mesure de dégager un autofinancement significatif, de nature à contribuer au financement de ses projets d'investissement.

Le budget de la collectivité se caractérise, jusqu'en 2005, par l'existence d'une section d'investissement dont la part relative dans les dépenses autorisées apparaît élevée : elle représente 49 % en 2005 du montant total des autorisations de dépenses alors que, par exemple et sans méconnaître les limites de cette comparaison, la répartition entre les dépenses de fonctionnement et d'investissement s'effectue en moyenne selon un rapport 70 %/30 % dans les départements de métropole hors Paris.

³ Document du comité de suivi du 6 mars 2008, p. 7/18

Par ailleurs, ce budget enregistre un montant de ressources propres très faible, ne laissant disponible, après le remboursement de l'annuité de la dette, qu'un autofinancement très réduit. Cette caractéristique ne fait que renforcer l'exigence pour la collectivité de dégager des ressources pérennes, à hauteur de ses besoins. Or, faute de mobiliser de telles ressources, le financement de ses investissements a largement reposé sur un fonds de roulement négatif, conduisant la collectivité à recourir à des lignes de trésorerie accordées par les banques locales, dont les intérêts, marginaux en 2003 (2 770 €), n'ont pas cessé de s'accroître, pour atteindre 127 258 € en 2007.

Dans ce contexte, le financement des investissements est extrêmement dépendant des ressources externes que peut mobiliser la collectivité (Etat, Fonds Européen de Développement). Faute de les avoir obtenus à hauteur de prévisions trop ambitieuses et, plus encore, pour avoir engagé la réalisation d'une partie de ces investissements sans avoir obtenu l'assurance du versement des subventions inscrites au budget, l'exécution des opérations n'a pu qu'induire un déficit significatif de la section d'investissement, conduisant aux déséquilibres budgétaires répétés de la collectivité dont la chambre a été saisie à partir de 2006.

La situation s'est ultérieurement aggravée puisque, si le déficit d'investissement a été chiffré prévisionnellement à 2,9 M€ à la clôture de l'exercice 2006, comme mentionné dans l'avis rendu par la chambre territoriale sur le budget supplémentaire 2006, le budget primitif 2007 a été voté en reprenant un déficit qui s'est élevé, en fin de compte, à 6,1 M€. Toutefois, grâce aux diminutions des dépenses proposées par la chambre et à l'augmentation du produit des recettes fiscales et douanières par rapport aux prévisions budgétaires, le déficit d'investissement a pu être ramené à 4,8 M€ dans le budget arrêté par le préfet.

La chambre ne peut que souligner à nouveau l'insuffisance structurelle du financement de la section d'investissement de la collectivité territoriale qui, en raison des décisions prises d'engager malgré tout certaines opérations dont le financement n'était pas acquis, a conduit à un important déséquilibre financier, dont n'a pu que prendre acte le rapport au conseil territorial sur la signature du contrat de développement 2007-2013 passé avec l'Etat le 8 juin 2007.

Ce contrat ne constitue pas, en lui-même, une source de rétablissement, à court ou moyen terme, de l'équilibre financier de la collectivité territoriale. Mais il devrait permettre d'éviter une aggravation de la situation financière si la collectivité territoriale en respecte les modalités, c'est-à-dire qu'elle maîtrise ses dépenses de gestion courante et n'engage pas d'investissements dont le financement ne serait pas intégralement acquis, ainsi que la chambre l'a demandé dans ses avis budgétaires.

3/ Des perspectives de redressement financier à confirmer

a) Le contexte général

Plus que dans son avis du 17 mai 2006 sur le déficit du compte administratif 2005, qui préconisait la recherche d'économies de gestion et l'annulation de toute autorisation d'engagement d'investissements qui ne serait pas financée en totalité et de façon certaine par des ressources externes, c'est dans son avis du 6 novembre 2006, rendu à la suite du déséquilibre du budget supplémentaire 2006, que la chambre a estimé nécessaire la mise en œuvre d'un plan de redressement à la mesure du déséquilibre en cause. Ce déséquilibre étant alors évalué à 5 491 000 €, la chambre a proposé à la collectivité un accroissement des recettes fiscales et douanières de l'ordre de 1,1 M€ par an sur cinq ans, ce qui représentait moins de 5 % de la fiscalité directe et indirecte de la collectivité.

La chambre a réitéré cette proposition dans le cadre de ses avis des 3 juillet et 17 septembre 2007, sachant que ce que n'est que grâce à des contributions exceptionnelles de l'Etat en 2006 et 2007, et non à des mesures relevant de la responsabilité de la collectivité, que la situation financière et budgétaire de la collectivité territoriale s'est améliorée.

Elle relève que, selon les données émanant de l'Institut d'Emission des Départements d'Outre-mer (IEDOM) pour l'année 2004, certes contestées localement, notamment en fonction de l'appréciation relative du coût de la vie, le taux de prélèvement obligatoire sur l'archipel (36,7 %) serait inférieur à celui constaté en moyenne nationale (43,1 %). En tout état de cause, la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, dans le cadre de son statut spécifique, est maîtresse de son régime fiscal. Il lui revient, en conséquence, d'engager ou de poursuivre, avec l'éventuel concours des services de l'Etat, les réflexions et analyses sur les inflexions et adaptations nécessaires de ce régime, de manière à rétablir les bases d'une gestion financièrement équilibrée.

b) La signature d'un protocole de restructuration budgétaire et de redressement financier

La collectivité territoriale et les services de l'Etat ont été conduits à formaliser une réflexion commune sur les perspectives de rétablissement de l'équilibre budgétaire et financier de celle-ci, empruntant au dispositif développé pour certaines communes d'outre-mer et déjà mis en œuvre, dans l'archipel, pour la commune de Saint-Pierre. Ce dispositif prend la forme d'un protocole de restructuration budgétaire et de redressement financier, fondé à la fois sur l'engagement de la collectivité territoriale sur des objectifs de gestion pluriannuels « *afin de sortir des difficultés financières* » qui sont les siennes, et sur le soutien et l'expertise de l'Etat et de l'Agence française de développement (AFD) en matière financière. Il a été signé, le 18 janvier 2008, par le préfet de Saint-Pierre et Miquelon, le trésorier-payeur général et le président du conseil territorial.

La chambre observe que la collectivité s'engage, en matière de dépenses, à ne pas augmenter ses effectifs budgétaires jusqu'en 2010, sauf ceux prévus dans le cadre du contrat de développement qui doivent donner lieu à remboursement par l'Etat, ainsi qu'à la stabilisation des charges à caractère général au niveau de 2007, sauf dépenses exceptionnelles précises.

En matière de recettes, sont prévues, pour l'essentiel, l'intervention de diverses mesures en matière de fiscalité de l'épargne et des revenus mais qui ne sont pas chiffrées, une hausse des taxes sur les tabacs et alcools censée générer un produit de 110 000 € en 2008, ainsi qu'une réflexion sur une évolution de la fiscalité de l'archipel (douanière, écologique, ménages et entreprises).

En contrepartie, le protocole prévoit que la collectivité bénéficie de l'attribution d'une subvention exceptionnelle de l'Etat, intervenue dès la validation de ce protocole, ainsi que de l'examen, par l'Agence française de développement (AFD), de l'octroi d'un prêt de restructuration qui, de fait, a été accordé à hauteur de 1 500 000 € et comptabilisé en reste à recouvrer dans le compte administratif 2007, ce qui a réduit le déficit de l'exercice.

La chambre relève, en outre, que le protocole prévoit également une assistance technique à la gestion de la collectivité par la trésorerie générale et l'expertise de l'AFD sur la situation financière et les « *perspectives de développement durable de l'Archipel économiquement et culturellement acceptables par la population* ». Elle considère que cette formulation restrictive, qui n'est associée à aucun critère pertinent de mesure, pourrait être un frein sérieux à la prise de mesures à hauteur de l'enjeu que représente le rétablissement structurel de l'équilibre financier de la collectivité territoriale, dans le cadre institutionnel qui est le sien.

En réponse, le président du conseil territorial fait valoir que l'effet des mesures prises en matière de fiscalité des revenus et des sociétés, du versement de subventions exceptionnelles par l'Etat, de celui du prêt par l'Agence française de développement et de la mobilisation des crédits européens adossés au contrat de développement précité, ont permis que le compte administratif 2008 de la collectivité, adopté le 24 mars 2009, soit arrêté avec un excédent de 300 000 €.

III/ LE PERSONNEL

1) Les données générales

L'effectif global de la collectivité territoriale est passé de 91 agents, titulaires et non titulaires, en 2002, à 104 en 2006, soit un accroissement d'un peu plus de 14 % sur la période, générant cependant un accroissement sensiblement supérieur des dépenses de personnel de + 25,5 % (budget principal) qui intègre, pour partie, l'impact des titularisations des agents de catégories B et C décidées en 2002 et 2003. En regard, l'évolution de l'ensemble des dépenses réelles de fonctionnement sur la même période n'a été que de + 5,73 %. Cet accroissement de l'effectif de la collectivité territoriale a donc participé à la dégradation de sa situation financière, au sens où la progression des dépenses de fonctionnement ne s'est pas accompagnée d'une évolution identique des recettes réelles mais, au contraire, comme précédemment relevé, d'une baisse de ces dernières (- 2,61 % sur la période).

Certes, les frais de personnel ne représentent que 11,2 % des dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité en 2006, de l'ordre de 15 % sur une base budgétaire modifiée comme elle le serait depuis le BP 2009. Mais, en fonction de l'analyse faite par la collectivité elle-même, ces dépenses paraissent cependant lui offrir une marge d'action, notamment pour faciliter des évolutions d'ordre qualitatif (recrutement d'agents de catégorie A).

Peu avant les élections pour le renouvellement du conseil territorial en mars 2006, il a été procédé au recrutement de plusieurs agents sans que cela ait été prévu au budget 2006 précédemment adopté. Ces recrutements auraient concerné cinq personnes⁴, et le président de la collectivité territoriale confirme qu'ils seraient intervenus « *sans considération de leur pertinence ni, juridiquement, sans inscription budgétaire préalable* ».

Outre leur caractère totalement irrégulier, ces décisions ont un impact sensible sur les finances de la collectivité territoriale, notamment en raison du régime de rémunération de l'ensemble des agents de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, aligné sur celui des agents de l'Etat en fonction sur le territoire de l'archipel et qui comporte une indexation de traitement de 40 % et une indemnité compensatrice égale à 30,67 % du traitement brut.

De surcroît, il ne ressort pas des informations communiquées à la chambre que ces recrutements aient été précédés d'une analyse des besoins de la collectivité. Au contraire, la création de ces emplois paraît relever de la contribution de la collectivité à l'insertion des personnes en difficulté, plus que de la satisfaction de ses besoins en personnel.

Dans son rapport au conseil territorial sur l'arrêté des comptes pour l'exercice 2006, le président du conseil territorial indique que la progression des dépenses de personnel de + 9 % (0,4 M€) par rapport à 2005, s'explique surtout parces embauches.

Dans le contexte budgétaire et financier très dégradé de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, ces décisions de recrutement sont critiquables.

Le président du conseil territorial fait valoir que la mise en place d'une politique de recrutement à partir d'une vision prospective globale, inscrite dans le protocole de restructuration budgétaire, constitue, dorénavant, une priorité, et que « *la collectivité territoriale s'est donnée comme objectif de déployer la gestion prévisionnelle des emplois, effectifs et des compétences dès 2009* ».

2) Les conventions avec l'Etat

A la suite de l'intervention de la loi de 1985, une convention a été signée, le 12 décembre 1989, entre la collectivité territoriale et l'Etat, représenté par le préfet de Saint-Pierre et Miquelon, qui met les services extérieurs de l'Etat placés sous l'autorité du représentant de l'Etat « *de façon permanente, en tant que de besoin, à la disposition du Président du Conseil Général, pour l'exécution des missions et attributions dévolues au Conseil Général prévues aux articles (...) de la loi n° 85-595 du 11 juin 1985* ».

L'article 6 précise que « *Restent à la charge de l'Etat et de la collectivité territoriale, chacun en ce qui le concerne, les prestations de toute nature en personnels et en moyens fournis actuellement pour le fonctionnement des services concernés* ».

Au 31 décembre 2005, 24 agents figurant à l'effectif de la collectivité (19 fonctionnaires et cinq contractuels) étaient affectés dans les services de l'Etat. De fait, ces agents interviennent pour le compte de la collectivité, même s'ils restent fonctionnellement rattachés aux services de l'Etat.

⁴ document émanant de la collectivité, sous l'intitulé « *Embauches non prévues au BP 2006* »

Une autre convention passée le 29 mars 1996 entre la collectivité territoriale et l'Etat, prévoit que « *La section « finances de la collectivité » du service des finances et de la comptabilité de la préfecture de Saint-Pierre et Miquelon composée de trois agents de catégorie C du cadre national des préfectures, est mise à disposition du Conseil Général de la Collectivité Territoriale pour assurer l'exécution du budget du Conseil Général* ».

Mais, « *Les signataires de la présente convention conviennent que le fonctionnement normal de cette section suppose la présence d'un cadre A ou B supplémentaire qui aujourd'hui ne peut être mis à disposition. La Préfecture mettra tout en œuvre pour aboutir à cette mise à disposition supplémentaire* ».

Selon la collectivité territoriale, un seul agent serait encore mis à disposition alors que, par ailleurs, des transferts de tâches seraient intervenus, sans transferts concomitants d'agents, entre la préfecture et la collectivité (traitement des bourses, finances, gestion du personnel et de la paye).

La mutualisation des personnels entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon constitue une solution pour renforcer les moyens de gestion de la collectivité. Mais, il serait utile de lever toute ambiguïté sur les modalités dans lesquelles elle est mise en œuvre.

Le président de la collectivité territoriale dit partager cette recommandation de la chambre, en précisant que « *le conseil territorial étudie la manière la plus appropriée qui permettra de lever toute incertitude quant au cadre qui préside aux relations entre la collectivité territoriale et les services de l'Etat mis à disposition de manière permanent et en tant que de besoin conformément au statut de Saint-Pierre et Miquelon* ».

IV/ LE VERSEMENT D'INDEMNITES POUR FRAIS DE REPRESENTATION

Aux termes de l'article L. 2123-19 du code général des collectivités territoriales, le maire peut bénéficier de frais de représentation. Ces indemnités sont destinées à couvrir des dépenses engagées dans l'exercice de ses fonctions et dans l'intérêt des affaires de la commune. Cette disposition n'a pas été étendue aux autres collectivités territoriales, métropolitaines ou ultramarines.

Par délibération des 29 octobre 2001 puis 15 octobre 2002, le conseil territorial a fixé de nouveaux montants de frais de représentation pour le président et les 1^{er} et 2^{ème} vice-présidents du conseil général. Ces délibérations ont donné lieu à saisine du juge administratif.

Les jugements du tribunal administratif de Saint-Pierre et Miquelon des 22 octobre 2002 et 15 juin 2004 ont fait droit à ces requêtes en annulant, le premier, la délibération du 29 octobre 2001, le second en annulant, outre l'article 1^{er} de celle du 15 octobre 2002 relatif à la majoration de l'indemnité de fonction, les articles 7 et 8 portant sur l'indemnité de frais de représentation, au motif qu'aucune disposition législative n'autorise l'assemblée délibérante à allouer des indemnités de frais de représentation aux président et vice-présidents d'un conseil général.

Le versement de cette indemnité au président de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, qui s'est poursuivi jusqu'en mars 2003, n'avait donc pas de fondement juridique.

La chambre observe que, parallèlement, les frais de déplacement du président, notamment en métropole, ainsi que les frais de restauration, sont pris en charge par la collectivité territoriale, en plus de l'indemnité de représentation, ce qui confère à cette dernière le caractère d'un complément d'indemnité de fonction.

V/ LES FRAIS DE DEPLACEMENT

1) Par délibération n° 74-06 du 19 avril 2006, le bureau du conseil général autorise la prise en charge aux frais réels des frais de transports et de séjours pour les membres du conseil général appelés à se déplacer à l'étranger, en métropole ou sur l'archipel.

Le trésorier-payeur général de la collectivité ayant saisi le préfet à ce sujet, celui-ci, par courrier du 21 juin 2006, après avoir constaté que la délibération institue ce mode de remboursement sous la forme d'une prise en charge aux frais réels *« dans un souci d'équité par rapport aux conseillers municipaux pour lesquels ce remboursement aux frais réels est admis par un arrêt de Conseil d'Etat « Sieur Maurice » du 24 mars 1950 »*, porte à sa connaissance *« qu'aucune observation ne sera formulée au Président du conseil général »*.

La chambre observe, pour sa part, que ce mode de remboursement s'écarte des dispositions réglementaires en vigueur qui, aux termes du décret n° 92-8910 du 3 septembre 1992, prévoient *« le paiement d'indemnités journalières destinées à rembourser forfaitairement leurs frais supplémentaires de repas et de nuitée... »*.

2) La collectivité territoriale est également amenée à défrayer des consultants qui se rendent à des manifestations à l'étranger pour son compte.

Si les frais de transport en avion sont généralement pris en charge directement par la collectivité, sur facture du voyageur, les frais de séjour des intéressés font l'objet d'un remboursement, soit sous forme d'indemnités forfaitaires journalières, conformément à la réglementation en vigueur, soit à concurrence des frais réels sur justifications.

Ainsi, le gérant des Nouvelles Pêcheries qui a participé aux réunions de la Commission Internationale pour la Conservation des Thonidés de l'Atlantique (CICTA/ICCAT) de 2003 à 2006, a été remboursé aux frais réels, sur justificatifs, en 2003 et 2004, puis a bénéficié d'indemnités forfaitaires journalières en 2005 et 2006. Cette distinction n'est pas explicitée mais, de fait, la modification du mode de remboursement s'apparente à une remise en ordre.

Pour ce qui le concerne, le vice-président qui a participé aux réunions de l'Organisation des Pêches de l'Atlantique Nord (OPANO), de 2002 à 2004, a été remboursé sur la base d'indemnités forfaitaires journalières en 2002 et 2004, mais l'a été aux frais réels en 2003. En 2005, la note de frais remboursée à l'intéressé comprend une somme forfaitaire pour les repas qui peut apparaître contradictoire avec un remboursement aux frais réels.

Si les dépassements résultant du remboursement des frais réels par rapport au paiement des indemnités forfaitaires réglementaires restent marginaux et si, dans un cas, le remboursement s'avère inférieur à celui qui aurait résulté de l'application de la réglementation, la chambre souligne le caractère variable des conditions dans lesquelles la collectivité territoriale rembourse ces frais de déplacement, en l'absence d'une délibération claire prise par elle sur ce sujet.

Le président du conseil territorial indique que la réglementation en vigueur sera désormais appliquée, dans le cadre d'une délibération.

VI/ LA DESSERTE MARITIME ENTRE SAINT-PIERRE ET MIQUELON-LANGLADE

1) la convention d'exploitation pour la desserte maritime

Par convention approuvée par délibération du 25 mars 1998, succédant à une précédente de 1989, la collectivité territoriale a confié à l'armateur Jean CLOONY, l'exploitation de la desserte maritime entre Saint-Pierre et Miquelon-Langlade, en utilisant le navire « Saint-Georges », propriété de la collectivité territoriale.

Cette convention, conclue pour une durée d'un an avec tacite reconduction, définit les conditions d'exécution du transport maritime, la période et la fréquence des rotations et les obligations de chacune des parties.

La convention de 1998 a été conclue sans limitation dans le temps et sans que soit prévue l'intervention de l'assemblée délibérante à l'occasion de chaque reconduction. Cette pratique ne paraît pas conforme aux dispositions de l'article L. 1411-2 du code général des collectivités territoriales⁵.

En tout état de cause, cette prolongation de fait de la convention depuis 10 ans a conduit à vider de leur substance les dispositions financières d'origine, telles que la mise à la charge de l'armateur des frais d'entretien courant si le coût de la main d'œuvre n'excède pas annuellement 10 000 F (1 524,49 €), ainsi que celui des petites réparations n'excédant pas annuellement ce même montant, dans la mesure où aucune clause d'indexation ou de révision ne figure dans la convention.

Le président du conseil territorial confirme que la convention avec la société Cloony a été dénoncée en décembre 2008, et que la collectivité territoriale est en instance de lancer un appel d'offres pour assurer cette desserte.

2) Les conventions particulières de 2004

a) Prise en charge d'un mécanicien

Une convention a été signée le 28 janvier 2004 entre la collectivité territoriale et l'armateur, relative à la prise en charge par la collectivité territoriale des frais inhérents à l'embauche d'un marin « *en qualité de mécanicien pour effectuer les travaux qui lui seront désignés dans le cadre de l'entretien du navire* ».

⁵ « Une délégation de service public ne peut être prolongée que :

a) pour des motifs d'intérêt général. La durée de la prolongation ne peut alors excéder un an ;

b) lorsque le délégataire est contraint, pour la bonne exécution du service public (...) et à la demande du délégant, de réaliser des investissements matériels non prévus au contrat initial... »

La prolongation mentionnée en a) ou en b) ne peut intervenir qu'après un vote de l'assemblée délibérante. »

La chambre observe, d'une part, que cette convention n'a pas donné lieu à délibération de l'assemblée territoriale et que, en tout état de cause, son caractère exécutoire, qui résulterait en particulier de la transmission au représentant de l'Etat, en application combinée des articles L. 3131-1 et L. 3131-2 du CGCT alors applicables⁶, ne ressort pas de l'exemplaire joint aux pièces appuyant les mandats payés.

La chambre observe également que si le mécanicien est utilisé « *dans le cadre de l'entretien du navire* », la convention de 1998 prévoit que sont à la charge de l'armateur, au titre des obligations d'entretien du navire, « *les frais d'entretien de la machine (petites réparations) dont le coût n'excède pas annuellement 10 000 F, ainsi que le lavage et la peinture* ».

De fait, l'intervention de ce mécanicien a représenté un coût de main d'œuvre de 12 356,35 € pour la collectivité⁷, sans qu'un partage paraisse avoir été établi entre les travaux d'entretien de la machine contractuellement dus par l'armateur et ceux à prendre en charge par la collectivité.

On relève la même absence de clarté pour l'entretien de la machine, alors que celle-ci faisait l'objet de travaux importants de révision des moteurs par une entreprise externe, ayant donné lieu à l'intervention de deux techniciens de la société DETROIT DIESEL pendant 20 jours, entre mars et mai 2004, à concurrence de 91 440,90 €.

b) Prise en charge de matelots

Une autre convention, signée le 9 avril 2004 entre les mêmes parties, est relative à la prise en charge par la collectivité territoriale des frais inhérents à l'embauche d'un matelot « *Pendant les réparations du navire (...) pour effectuer les travaux qui lui seront désignés dans le cadre de l'entretien du navire* » (article 1^{er}). La convention de 1998 prévoit, à cet égard, que sont à la charge de l'armateur « *les frais d'entretien de la coque, ponts, passerelle, locaux à passagers et autres : lavage, peinture ainsi que petites réparations dont le coût n'excède pas annuellement 10 000 F* ».

Les conditions formelles de passation de cette convention appellent les mêmes remarques que pour la précédente.

Sur le fond, la convention prévoit, en son article 4, qu'elle s'appliquera « *du 19 avril 2004 jusqu'à la fin des travaux de carénage...* ». De fait, selon les informations recueillies par la chambre, le carénage aurait pris fin le 5 mai 2004 et, en tout état de cause, les rotations ont repris à partir de 14 mai 2004, ainsi qu'il résulte des paiements s'y rapportant.

L'application de la convention a donné lieu à paiements par la collectivité territoriale représentant la prise en charge de trois matelots pendant les mois d'avril et mai, pour un coût total de 5 085,09 €.

Si la convention mentionne l'embarquement de « un matelot », cela doit être compris comme un matelot intervenant par jour, plusieurs matelots pouvant intervenir successivement pendant la période des réparations.

⁶ Aujourd'hui, articles LO 6451-1 et LO 6451-2 CGCT (loi organique du 21 février 2007)

⁷ Quatre mandats représentant les charges d'un mécanicien, à raison de 30 jours chaque mois, de février à avril 2004 et de 14 jours en mai 2004.

Mais, ces trois personnes ont été payées pour une durée totale de 29 jours en avril (12 + 12 + 5) et 35 jours en mai (14 + 17 + 4), soit un total de 64 jours d'embarquement/matelot, alors que les termes de l'article 4 précité de la convention ne permettaient pas la prise en charge de plus de 25 jours (du 19 avril au 13 mai).

La chambre observe que la collectivité aurait donc payé à la société CLOONY une somme supérieure à celle qui était conventionnellement due.

VII/ LE REGIME D'ATTRIBUTION DES SUBVENTIONS

Une subvention d'un montant de 10 963 € a été accordée à M. Jean CLOONY pour l'acquisition d'un minibus, par voie d'un arrêté du 16 novembre 2004 pris par le 4^{ème} vice-président, au titre de l'action « valorisation du potentiel touristique » du contrat 2000/2004 signé entre l'Etat et la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, Cette action prévoit que « *il convient (...) de diversifier l'offre touristique et de faire appel au professionnalisme de nouveaux acteurs (financement ... de moyens de desserte)* ».

Le paiement a été concomitant à l'attribution de la subvention, la somme ayant été mandatée dès le 17 novembre 2004. Or, la délibération ne prévoit pas l'attribution d'une subvention pour un objet déjà réalisé.

La collectivité territoriale, au titre de la même action de développement touristique, a attribué une autre subvention pour l'acquisition d'un autocar par la société Roulet, qui a également donné lieu à paiement immédiat. Son montant était toutefois limité à 3 006 €.

Si la collectivité peut librement subventionner à des taux différents des opérations de même nature, sinon de coût semblable, les arrêtés attributifs de subvention, dans les cas d'espèce, ne comportent aucun élément d'appréciation ou de justification de la différence de traitement appliquée, en fonction d'un régime attributif applicable aux subventions allouées par la collectivité territoriale.

Selon les indications données par la collectivité territoriale, il n'existe pas de délibération de principe sur les conditions d'attribution de subventions par la collectivité. Si des projets de convention type ont été approuvés par l'assemblée délibérante en 2007 pour les subventions d'un montant unitaire supérieur à 23 000 €, les autres subventions donnent lieu à délibération spécifique du conseil territorial.

La chambre recommande à la collectivité territoriale de se doter, pour l'avenir, d'un cadre juridique en matière d'attribution et de contrôles des subventions.

VIII/ L'ATTRIBUTION DU MARCHE DE MAITRISE D'ŒUVRE DES VOIRIES RESEAUX DIVERS (VRD) POUR L'AMENAGEMENT DU QUARTIER DES GRAVES

Par convention du 14 avril 1999, la collectivité a chargé la société de développement et de promotion de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon (SODEPAR) de la réalisation des études pré-opérationnelles pour urbaniser les terrains occupés par la zone aéroportuaire de l'ancien aéroport de Saint-Pierre. Un schéma directeur constituant la trame d'aménagement a été établi par le cabinet d'urbanisme ROUSSEAU. Le coût de ces études a été estimé à 500 000 F (76 220 €), y compris les honoraires de la SODEPAR au taux de 4 %.

La SODEPAR a ensuite été chargée de la conduite de l'aménagement du quartier des Graves par convention de mandat signée le 11 août 2000. Sa rémunération comprend une part forfaitaire, fixée à 50 000 F (7 620 €) par an, et un montant de 4,25 % de toutes les dépenses réalisées.

Les études d'infrastructure (VRD restant à réaliser sur le quartier des Graves) et le suivi des travaux ont donné lieu à un appel d'offres spécifique lancé par la SODEPAR. Celle-ci a régulièrement décidé d'adopter la procédure négociée spécifique avec mise en compétition, en application des articles 74 – II, 25 et 35 du code des marchés publics.

L'appel à candidatures a conduit le jury, désigné par délibération du conseil territorial du 23 juillet 2004, à retenir les deux seules candidatures reçues de la direction de l'équipement et de la société L'Ingénierie des Iles Saint-Pierre et Miquelon.

Selon le rapport de la SODEPAR, les offres initiales remises ensuite par les deux candidats, s'élevaient à :

472 400 € pour la direction de l'équipement (4,5 % du montant estimé des travaux) ;

791 956 € pour l'Ingénierie des Iles (7,54 % du montant estimé des travaux).

Après négociation et remise commerciale, l'offre de l'Ingénierie des Iles est ramenée à 777 000 € (7,4 %) et, sur proposition de la SODEPAR développée dans son rapport de présentation des offres établi le 27 octobre 2004, est retenue par l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale par délibération du 9 novembre 2004.

Selon le règlement de l'appel à candidatures, l'offre économiquement la plus avantageuse est appréciée en fonction de deux critères, par ordre de priorité décroissant : la valeur technique et le prix des prestations. Ces critères sont repris à l'article 2.7 du règlement de la consultation qui ajoute, pour le deuxième critère - prix des prestations – « *Un sous détail permettant d'analyser la formation du prix de la prestation pourra être demandé par le maître d'ouvrage* ».

Selon le rapport de présentation dressé par la SODEPAR, les deux offres répondent « *aux objectifs ... et aux respect des délais* » du point de vue de la valeur technique.

C'est en fonction du critère de prix que l'offre de la société L'Ingénierie des Iles est préférée à celle de la direction de l'équipement.

Selon la SODEPAR, l'offre du bureau d'étude privé s'inscrit dans les préconisations du guide à l'intention des maîtres d'ouvrages publics pour la négociation des rémunérations des maîtres d'œuvre (loi MOP), qui, pour un coefficient de complexité 1, retient un taux de 8,12 % pour 10,5 M€ de travaux.

La SODEPAR considère que l'offre de prix de la direction de l'équipement repose sur l'application de prix de journée déterminés par une circulaire qui fixe des tarifs généraux évalués au niveau national, non spécifiques à Saint-Pierre et Miquelon. L'application d'un coefficient majorateur de 1,20 pour tenir compte des coûts indirects à supporter par le service public, ne lui paraît pas justifié. Il en résulte une rémunération beaucoup plus faible que les barèmes habituellement pratiqués pour ce type de mission, ce qui indique une sous-évaluation du coût réel de la mission, représentatif d'une offre anormalement basse.

La chambre observe que la qualification d'offre anormalement basse retenue sur ce fondement devait justifier une demande, par écrit, de précisions sur la composition de l'offre pour en vérifier la teneur⁸, en tenant compte des justifications fournies⁹. Ceci ne résulte pas clairement de l'indication, dans le tableau d'analyse des offres, « *des réponses apportées aux questions qui lui [la direction de l'équipement] ont été posées sur le mode de calcul du prix pour vérifier l'absence de distorsion de la concurrence* ». Ce faisant, la collectivité territoriale aurait pris un risque juridique¹⁰.

En tout état de cause, un tel document n'accompagne pas le dossier relatif à la passation du marché produit à la chambre.

La chambre observe, par ailleurs, que si l'offre économiquement la plus avantageuse n'est pas réductible à celle qui est la moins-disante financièrement, dans la mesure où les deux candidats n'ont pas été départagés sur la base du critère technique, le critère financier constitue, dans ces conditions, le facteur déterminant. A cet égard, si, en fonction du montant sensiblement inférieur proposé par la direction de l'équipement, la SODEPAR tire la conclusion qu'il ne peut résulter que d'une sous-évaluation du coût réel de la mission, il peut être retenu que les techniciens de ce service sont présents sur l'archipel, à l'inverse de son concurrent privé dont l'intervention de l'équipe pluridisciplinaire, basée en métropole, induit des frais de déplacement (trajets, hébergement) qui ne sont pas marginaux. L'écart final de prix entre l'offre de la direction de l'équipement (472 400 €) et celle de l'Ingénierie des Iles (777 000 €) ne pouvait qu'en être affecté.

IX/ LES RELATIONS AVEC LA SODEPAR

La SODEPAR a été créée en 1989, notamment pour intervenir en matière d'aménagement concourant au désenclavement de l'archipel (infrastructures aéroportuaires, activités portuaires). La société intervient aujourd'hui, pour l'essentiel, dans le cadre de conventions avec les collectivités locales de l'archipel, principalement la collectivité territoriale, dans deux domaines d'activité :

- le développement de l'archipel,
- la réalisation d'infrastructures et de superstructures au nom et pour le compte des collectivités publiques locales.

Une seule opération a été réalisée par la société d'économie mixte en son nom propre, portant sur la construction et la gestion d'un hangar à avions loué à la collectivité territoriale et sous-loué à la compagnie AIR SAINT-PIERRE.

La SODEPAR a été dirigée successivement par M. PLANTEGENEST, à compter du 20 avril 2000, M. DODEMAN, à compter du 17 février 2006, enfin, M. ARTANO, depuis le 12 avril 2006.

Le conseil d'administration a voté pour le cumul des fonctions de président du conseil d'administration et de directeur général, avec les pouvoirs les plus étendus.

⁸ avis du Conseil d'Etat du 8 novembre 2000 « Jean-Louis Bernard Consultants »

⁹ circulaire du 7 janvier 2004 modifiée portant application du nouveau code des marchés publics, p. 33

¹⁰ Conseil d'Etat 5 mars 1999 Président de l'assemblée nationale

1) La mission de développement de l'archipel

La collectivité territoriale a confié à la SODEPAR, par contrat du 8 avril 2003, la réalisation d'une mission de développement économique et de diversification des activités de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon. Les avenants n° 1 du 14 octobre 2004, et n° 2 du 3 novembre 2004, ont réévalué la participation forfaitaire de la collectivité territoriale pour le fonctionnement du bureau de Paris portée à 700 000 € en 2003 (avec effet rétroactif).

L'avenant n° 3 du 21 juillet 2006 a prolongé la durée de la convention jusqu'au 30 septembre 2006 afin de laisser au nouveau conseil territorial, élu en avril 2006, le temps de définir une nouvelle direction à donner au développement économique de l'archipel.

Dans ce contexte, un nouveau contrat a été signé le 18 septembre 2006, avec effet à compter du 1^{er} octobre 2006, pour une durée de trois ans.

Selon le rapport d'activité de la SODEPAR relatif à l'exercice 2005, cette activité représente la moitié de son chiffre d'affaires (700 000 € en 2005). Elle revêt plusieurs formes de missions :

- mission de développement économique de l'archipel dans les domaines suivants : pêche, aquaculture, agriculture et agroalimentaire, transports maritimes et aériens, industrie, commerce et artisanat, services (gestion des déchets), communication, recherche pétrolière...
- mission de représentation auprès des instances métropolitaines, européennes et au sein de l'association OCTA, afin de faciliter l'obtention des aides et subventions ;
- mission de promotion et de communication en métropole et en Europe.

Cette activité est exercée par un directeur et une assistante à Saint-Pierre, et deux agents et une assistante à Paris.

1.1) la rémunération des missions définies à l'article 1.1 des conventions

La rémunération versée par la collectivité territoriale à la SODEPAR pour ces missions est de 400 000 € forfaitairement par an à compter de 2003, sur la base d'acomptes mensuels de 33 333,33 € à compter de 2004.

Aux termes de l'avenant du 21 juillet 2006 prorogeant la convention jusqu'au 30 septembre 2006, la rémunération forfaitaire, contractuellement définie pour une année pleine, ne paraissait donc devoir représenter, pour cette période de neuf mois, qu'une dépense de 300 000 €. Par ailleurs, aux termes du contrat du 19 septembre 2006, la rémunération de 135 000 €, est fixé pour la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 2006.

Ainsi, la rémunération totale à verser par la collectivité territoriale à la SODEPAR pour ces missions pour l'ensemble de l'année 2006, aurait dû être de 435 000 €. Or, elle a été de 475 000 €.

1.2) Le financement des dépenses de représentation de l'archipel à Paris

Le contrat initial du 8 avril 2003 fixe le montant des dépenses à 200 000 €, à concurrence respective de 100 000 € pour la SEM, au titre de ses besoins propres pour le suivi des dossiers d'aménagement et de développement, et pour la collectivité, au titre de la communication et de la représentation de l'archipel auprès des services de l'Etat et de la commission européenne. Les avenants n^{os} 1 et 2 portent ce montant à 400 000 € à compter de 2004, soit un forfait de 300 000 € à la charge de la collectivité territoriale et un solde prévisionnel de 100 000 € à celle de la SODEPAR, comme précisé dans l'avenant n^o 1. Si, à la clôture des comptes, pour les deuxième et troisième années (2004 et 2005), l'estimation prévisionnelle de 300 000 € à la charge de la collectivité est supérieure au coût réel de la représentation de l'archipel, elle fait l'objet d'un remboursement. Par contre, le solde prévisionnel de 100 000 € reste à la charge de la SODEPAR.

De fait, si la somme annuelle réellement versée par la collectivité à la SEM s'élève à 300 000 € pour les années 2003 à 2005, les charges d'exploitation se sont élevées à 344 464 € en 2003, 228 956 € en 2004 et 259 936 € en 2005.

S'agissant de 2003, la collectivité a pu régulièrement payer à la SODEPAR plus que ce que prévoyait le contrat initial, dès lors que l'avenant n^o 1 ne s'appliquait pas à cette première année d'exécution du contrat pour le remboursement de sommes versées supérieures aux coûts réels. Toutefois, le solde prévisionnel à la charge de la SODEPAR restait dû, ce qui aurait dû conduire la collectivité à ne verser à la société que la somme de 244 464 € (344 464 € - 100 000 €), soit un trop versé de 55 36 € (300 000 € - 244 464 €).

Pour les années 2004 et 2005, ces trop payés ont représenté respectivement [300 000 € - (228 956 € - 100 000 €)] = 171 044 € et [300 000 € - (259 936 € - 100 000 €)] = 140 064 €.

Selon la SODEPAR, ceci a permis, en 2003, d'équilibrer les comptes de l'exercice, et les bénéfices globaux, tous secteurs confondus, constatés sur les exercices suivants, ont autorisé une affectation des résultats en report à nouveau et un retour des capitaux propres de la SEM à la normale.

La chambre observe que, de fait, c'est la collectivité territoriale, actionnaire principal mais non exclusif de la société d'économie mixte, qui a seule concouru à préserver l'équilibre financier de la SEM, dans des conditions non conformes aux dispositions contractuelles applicables.

2) L'avenir des relations entre la collectivité territoriale et la SODEPAR

A la différence du contrat de 2003, celui nouvellement passé en 2006 prévoit que le bureau de Paris n'a plus vocation à assurer que la seule représentation de l'archipel en métropole, à l'exclusion des attributions propres de la SEM en matière d'aménagement. Le fonctionnement du bureau, dans ce contexte, n'est plus financé que par une rémunération forfaitaire annuelle de 260 000 € à compter de 2007, versée par la collectivité territoriale au prestataire.

Jusqu'à ce jour, par vocation, le chiffre d'affaires de la SEM a été essentiellement assuré par les opérations d'investissement menées pour le compte de la collectivité territoriale et des autres collectivités publiques de l'archipel, incluant les rémunérations versées, notamment par la collectivité territoriale, pour la réalisation de chaque opération confiée par mandat à la société.

La chambre prend note, à cet égard, de la perspective de réorientation exclusive de l'activité de la SEM sur le développement de l'activité économique et la promotion de l'archipel, conduisant à l'attribution de nouveaux mandats à la SEM en 2009 (câble numérique, réseau de chaleur). Les opérations d'investissement en cours seraient menées par la SEM jusqu'à leur terme, comme la reconstruction du centre hospitalier François Dunant, mais de nouvelles ne le seraient plus systématiquement dans ce cadre opératoire. Un recours aux services de l'Etat (direction de l'équipement) pourrait, en particulier, être envisagé.

Dans ce contexte, ainsi que l'indique le président de la collectivité territoriale, la convention avec la Société centrale d'équipement du territoire (SCET), portant sur la mise à disposition du poste de directeur du réseau SCET chargé de l'aménagement au sein de la société, a été renégociée à la baisse. Parallèlement, le directeur-adjoint la SODEPAR a été nommé directeur chargé du développement.

Le « contrat pour la réalisation d'une mission de développement économique et de diversification des activités de l'archipel de Saint-Pierre et Miquelon » signé entre la collectivité territoriale et la SEM le 18 septembre 2006, pour une durée de trois ans, traduit cette nouvelle orientation, en portant l'aide financière annuelle versée par la collectivité à 914 000 € à compter de 2007, soit une hausse de 26% par rapport au montant précédent (725 000 €).

Ce montant est toutefois réduit à 856 000 € par an, dans le protocole de restructuration budgétaire et de redressement financier conclu avec l'Etat, qui prévoit que la SODEPAR doit optimiser le service rendu à la collectivité. Selon l'ordonnateur, ce montant aurait encore été ramené à 840 000 € par le conseil territorial, sur la même durée.

En regard de cette majoration, certes atténuée, du financement assuré à la SEM, il appartient à la collectivité territoriale de définir au mieux la stratégie d'action dans le cadre de laquelle doit intervenir la société, au-delà de ce qui ne serait qu'une simple obligation de moyens, dans le but de parvenir à proposer des projets pertinents de développement économique, touristique ou d'autre nature, générant ultérieurement des ressources pérennes pour l'archipel.

A cet égard, selon le président du conseil territorial, « *la SODEPAR a présenté un programme d'actions clairement identifiées en 2009, afin d'objectiver les résultats attendus par la collectivité en termes de projets de développement économique* ». La chambre prend acte de cette information sans que, toutefois, elle ait été conduite à prendre connaissance de ce programme.

ANNEXES

AU RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

TABLEAU N° 1 : EVOLUTION DES RECETTES ET DES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Recettes de fonctionnement	2002	2003	2004	2005	2006	% du total des recettes 2006	Evolution 2006/2002 en €	Evolution 2006/2002 en %
70 produits d'exploitation	197 000	477 192	159 742	605 098	428 531	1,54%	231 531	117,53%
71 produits domaniaux	497 938	471 677	442 705	434 699	439 069	1,58%	-58 869	-11,82%
72 produits financiers	120 697	94 017	108 849	121 887	108 071	non significatif	-12 626	non significatif
73 recouvrements participations	645 589	564 765	780 472	831 937	559 135	2,01%	-86 454	-13,39%
74 dotations reçues de l'Etat	3 296 943	3 367 423	3 527 714	3 750 972	3 891 998	13,98%	595 055	18,05%
75 impôts indirects	12 971 467	12 476 305	13 028 830	12 618 930	11 573 588	41,57%	-1 397 879	-10,78%
76 impôts directs	339 771	262 962	273 528	237 639	256 313	non significatif	-83 458	non significatif
77 contributions directes	10 417 704	10 608 351	10 110 650	10 351 816	10 567 361	37,96%	149 657	1,44%
79 produits exceptionnels	99 846	7 177	23 047	19 120	16 753	non significatif	-83 093	non significatif
sous-total (RRF)	28 586 956	28 329 869	28 455 536	28 972 099	27 840 819	100,00%	-746 136	-2,61%
820 résultat reporté	1 483 721	1 550 608	1 187 984	602 794	419 859		-1 063 862	-71,70%
subvention exceptionnelle				35 000	2 300 000			
Total	30 070 677	29 880 478	29 643 521	29 609 893	30 560 678			
Dépenses de fonctionnement	2002	2003	2004	2005	2006	% du total des DRF2006	Evolution 2006/2002 en €	Evolution 2006/2002 en %
60 denrées et fournitures	835 593	820 513	751 464	821 425	799 946	3,05%	-35 647	-4,27%
61 frais de personnel	2 338 951	2 616 104	2 642 364	2 674 943	2 935 598	11,20%	596 647	25,51%
62 impôts et taxes	13 307	11 823	11 710	5 012	2 096	non significatif	-11 211	non significatif
63 travaux et services extérieurs	1 723 792	1 777 754	2 163 696	2 044 932	1 985 544	7,58%	261 752	15,18%
64 participations et prestations pour tiers	359 137	428 833	520 159	724 997	580 229	2,21%	221 092	61,56%
65 allocations subventions	17 506 276	17 740 800	18 362 382	18 621 448	18 445 931	70,40%	939 655	5,37%
66 frais de gestion générale et transport	569 064	471 447	416 251	592 330	443 556	1,69%	-125 508	-22,06%
67 frais financiers	1 396 550	1 211 502	1 070 654	987 473	969 050	3,70%	-427 500	-30,61%
828 titres annulés	40 510	30 007	67 113	15 759	40 124	non significatif	-386	non significatif
sous-total (DRF)	24 783 180	25 108 784	26 005 793	26 488 319	26 202 074	100,00%	1 418 895	5,73%
68 dotations amortissement et provisions	1 248 724	1 441 352	1 432 742	1 428 511	1 437 271			
69 charges exceptionnelles	153 162	187 140	42 550	102 693	100 665		-52 497	non significatif
83 prélèvement pour dép. investissement	2 335 002	1 955 218	1 559 681	1 170 511	2 690 173		355 171	15,21%
Total	28 520 069	28 692 493	29 040 766	29 190 034	30 430 183		1 910 115	6,70%

Source : comptes administratifs

TABLEAU N° 2 : CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT

	Compte	Rubrique	2002	2003	2004	2005	2006	% 2006 du total 2006	Evolution 2006/2002 en €	Evolution 2006/2002 en %
1	70	produits d'exploitation	197 000	477 192	159 742	605 098	428 531	1,55%	231 531	117,53%
2	71	produits domaniaux	497 938	471 677	442 705	434 699	439 069	1,58%	-58 869	-11,82%
3	73	recouvrements participations	645 589	564 765	780 472	831 937	559 135	2,02%	-86 454	-13,39%
4	74	dotations reçues de l'Etat	3 296 943	3 367 423	3 527 714	3 750 972	3 891 998	14,04%	595 055	18,05%
5	75	impôts indirects	12 971 467	12 476 305	13 028 830	12 618 930	11 573 588	41,76%	-1 397 879	-10,78%
6	76	impôts directs	339 771	262 962	273 528	237 639	256 313	non significatif	-83 458	non significatif
7	77	contributions directes	10 417 704	10 608 351	10 110 650	10 351 816	10 567 361	38,13%	149 657	1,44%
I	Produits de fonctionnement courant (1à7)		28 366 413	28 228 676	28 323 640	28 831 092	27 715 995	100,00%	-650 418	-2,29%
8	60	denrées et fournitures	835 593	820 513	751 464	821 425	799 946	3,18%	-35 647	-4,27%
9	61	frais de personnel	2 338 951	2 616 104	2 642 364	2 674 943	2 935 598	11,65%	596 647	25,51%
10	62	impôts et taxes	13 307	11 823	11 710	5 012	2 096	non significatif	-11 211	non significatif
11	63	travaux et services extérieurs	1 723 792	1 777 754	2 163 696	2 044 932	1 985 544	7,88%	261 752	15,18%
12	64	participations et prestations pour tiers	359 137	428 833	520 159	724 997	580 229	2,30%	221 092	61,56%
13	65	allocations subventions	17 506 276	17 740 800	18 362 382	18 621 448	18 445 931	73,22%	939 655	5,37%
14	66	frais de gestion générale et transport	569 064	471 447	416 251	592 330	443 556	1,76%	-125 508	-22,06%
II	Charges de fonctionnement courant (8 à14)		23 346 120	23 867 275	24 868 026	25 485 086	25 192 900	100,00%	1 846 781	7,91%
III	Excédent brut de fonctionnement courant (I-II)		5 020 293	4 361 400	3 455 614	3 346 006	2 523 095		-2 497 198	-49,74%
15	72	produits financiers	120 697	94 017	108 849	121 887	108 071		-12 626	-10,46%
16	67	frais financiers	1 396 550	1 211 502	1 070 654	987 473	969 050		-427 500	-30,61%
17	79	produits exceptionnels	99 846	7 177	23 047	19 120	16 753		-83 093	-83,22%
18	69	charges exceptionnelles	153 162	187 140	42 550	102 693	100 665		-52 497	-34,28%
19	829	mandats annulés	1 483 721	1 550 608	1 187 984	602 794	419 859		-1 063 862	-71,70%
20	828	titres annulés	40 510	30 007	67 113	15 759	40 124		-386	-0,95%
IV	C.A.F. brute (III+15-16+17-18+19-20)		5 134 335	4 584 553	3 595 178	2 983 881	1 957 939		-3 176 396	-61,87%
21	16	remboursement dette en capital	2 604 411	2 925 643	2 928 658	3 013 434	2 754 352		149 941	5,76%
IV	Capacité d'autofinancement nette (IV-21)		2 529 924	1 658 910	666 520	-29 553	-796 413		-3 326 337	-131,48%
	83	prélèvement pour dép. investissement subvention exceptionnelle	2 335 002 0	1 955 218 0	1 559 681 0	1 170 511 35 000	2 690 173 2 300 000		355 171 2 300 000	15,21% non significatif

Source : comptes administratifs

TABLEAU N° 3 : EVOLUTION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT

MOUVEMENTS REELS	2002	2003	2004	2005	2006	% du total des dépenses 2006	Evolution 2005/2002 en €	Evolution 2005/2002 en %
10 subventions d'équipement		26 150				non significatif	0	non significatif
13 frais extraordinaires	2 396 734	1 659 955	1 098 829	691 119	2 216 085	15,25%	-180 649	-7,54%
16 remboursement dette	2 604 411	2 925 643	2 928 658	3 013 434	2 754 352	18,96%	149 941	5,76%
21 immobilisations	410 415	305 586	330 281	505 383	674 342	4,64%	263 927	64,31%
23 immobilisations en cours	3 910 993	2 890 448	2 626 751	4 205 184	5 436 922	37,42%	1 525 929	39,02%
25 mouvements de créances, dont :	4 828 691	3 594 682	4 117 570	3 109 551	3 448 083	23,73%	-1 380 608	-28,59%
2515 - prêts aux communes	247 482	136 610	63 698	16 475	64 050	non significatif	-183 432	non significatif
2516 - prêts aux particuliers	0	2 023	22 867	1 004	0	non significatif	0	non significatif
2536 - créances pour locations-ventes	1 616	1 050	3 019	2 803	2 000	non significatif	384	non significatif
2541 - avances à l'Etat	27 532	0	0	0	49 195	non significatif	21 662	non significatif
2548 - avances à des SEM	4 552 061	3 454 999	4 027 986	3 089 270	3 332 838	22,94%	-1 219 223	-26,78%
sous-total	14 151 244	11 402 465	11 102 089	11 524 672	14 529 784	100,00%	378 540	2,67%
06 déficit d'investissement reporté	381 341	1 721 895	568 889	2 268 499	2 913 132		2 531 790	663,92%
total dépenses d'investissement	14 532 585	13 124 360	11 670 978	13 793 171	17 442 916			

TABLEAU N° 4 : EVOLUTION DES RECETTES D'INVESTISSEMENT

MOUVEMENTS REELS	2002	2003	2004	2005	2006	% du total des recettes 2006	Evolution 2006/2002 en €	Evolution 2006/2002 en %
10 subventions, dont :	6 661 731	4 269 559	4 287 568	3 970 399	5 196 332	81,40%	-1 465 399	-22,00%
1051 subventions d'équipement de l'Etat	4 434 385	2 681 658	3 130 617	3 221 401	3 697 348	57,92%	-737 037	-16,62%
1057 subvention CEE	1 150 300	584 700	0	0	851 171	13,33%	-299 129	-26,00%
1059 FACE	1 077 046	1 003 201	1 156 951	748 998	647 813	10,15%	-429 232	-39,85%
13 subventions à verser	0	0	33 134	7 024		non significatif	0	non significatif
1421 fonds de compensation TVA	1 388 253	1 093 171	917 936	695 932	810 099	12,69%	-578 154	-41,65%
1431 dotation globale d'équipement	180 561	196 815	169 479	180 352	5 632	non significatif	-174 929	non significatif
16 emprunts	296 164	2 926 800	431 697	3 185 000	77 983	1,22%	-218 181	-73,67%
21 immobilisations	416 692	470 520	383 583	72 608	178 519	2,80%	-238 173	-57,16%
24 immobilisations sinistrées			10 391			non significatif	0	non significatif
25 mouvements de créances, dont :	283 663	202 037	176 267	169 703	115 472	1,81%	-168 191	-59,29%
2515 - prêts aux communes	247 482	136 610	63 698	16 475	64 050	1,00%	-183 432	-74,12%
2516 - prêts aux particuliers	26 963	45 533	81 523	48 346	44 885	non significatif	17 922	non significatif
2536 - créances pour locations-ventes	9 219	19 894	17 326	11 353	6 037	non significatif	-3 181	non significatif
2541 - avances à l'Etat	0	0	0	0	0	non significatif	0	non significatif
2548 - avances à des SEM	0	0	13 721	93 528	500	non significatif	500	non significatif
total recettes d'investissement	9 227 064	9 158 902	6 410 056	8 281 018	6 384 037	100,00%	-2 843 027	-30,81%

Source : comptes administratifs