

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA RÉPONSE**

**COLLECTIVITE TERRITORIALE
DE SAINT-PIERRE-ET-MIQUELON**
(975)

Exercices 2014 et suivants

Observations
délibérées le 26 mai 2020

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHESE.....	3
RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	5
OBSERVATIONS	6
1 RAPPEL DE LA PROCEDURE	6
2 SUITES DU PRECEDENT RAPPORT	6
3 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE	7
3.1 Présentation générale de la collectivité	7
3.2 Cadre juridique en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon	9
3.3 Relations avec les communes et l'État	9
4 ORGANISATION ET GOUVERNANCE DE LA COLLECTIVITE	10
4.1 L'organe délibérant et les organismes associés	10
4.2 Les services de la collectivité	11
4.3 Les services mis à disposition par l'État	12
4.4 Les satellites	12
5 INFORMATION FINANCIERE ET FIABILITE DES COMPTES	13
5.1 L'organisation de la fonction financière et comptable	13
5.2 L'information financière	13
5.2.1 Évaluations externes de la fiabilité financière et comptable	13
5.2.2 Les débats d'orientation budgétaire et l'exécution budgétaire	14
5.2.3 La réintégration du budget annexe relatif à la régie des transports maritimes	15
5.2.4 Les taux de réalisation budgétaire et l'impact des décisions modificatives	16
5.3 La fiabilité de l'information comptable	17
5.3.1 La situation de l'actif	17
5.3.2 La constitution des provisions	19
5.3.3 Les comptes de tiers	19
5.3.4 Autres points relatifs à la fiabilité des comptes	21
6 SITUATION FINANCIERE	21
6.1 Les documents stratégiques de développement de la collectivité et ses orientations financières	21
6.1.1 Le schéma de développement stratégique 2010-2030 et le plan d'action 2015-2020	21
6.1.2 Les contrats de développement entre l'État et la collectivité territoriale	22
6.2 L'excédent brut de fonctionnement et la CAF brute	22
6.3 Les produits de gestion	24
6.3.1 Les ressources fiscales propres	24
6.3.2 Les ressources institutionnelles	27
6.3.3 Les ressources d'exploitation	28
6.4 Les charges de gestion courante	29
6.4.1 Les charges de personnel	29
6.4.2 Les charges à caractère général	33
6.4.3 Les subventions de fonctionnement	34
6.4.4 Les dépenses d'intervention sociale	35

6.5	Le financement de l'investissement	35
6.5.1	Le financement propre disponible	35
6.5.2	La structure et la dynamique de l'investissement.....	36
6.5.3	Le besoin de financement	39
6.5.4	Le recours à l'emprunt.....	39
6.6	Le pilotage des finances et les perspectives financières de la collectivité	40
6.6.1	Le pilotage et la prospective financière	40
6.6.2	Les perspectives financières de la collectivité.....	41
7	MARCHES RELATIFS A L'ACQUISITION DE NAVIRES, AU CABLE NUMERIQUE ET A LA DESSERTE AERIENNE.....	42
7.1	L'organisation des achats publics de la collectivité	42
7.2	Les marchés d'acquisition de navires, de pose du câble numérique et de desserte aérienne	43
	ANNEXES.....	45

SYNTHESE

La chambre territoriale des comptes a conduit en 2019 le contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

Une collectivité à l'économie portée par les administrations publiques et marquée par un statut spécifique

Situé au sud de l'île canadienne de Terre-Neuve et à 4 300 kilomètres de Paris, l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon comptait 6 021 habitants en 2015. La situation socio-économique de sa population est globalement plus favorable que la moyenne métropolitaine avec un taux de chômage inférieur à 5 %. L'administration publique occupe un poids prépondérant dans l'économie locale, représentant près de la moitié des emplois.

Collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, Saint-Pierre-et-Miquelon exerce les compétences dévolues aux départements et aux régions, à certaines exceptions près. En particulier, elle dispose de compétences qui ressortent de l'État en métropole, dont le pouvoir de fixer les règles applicables en matière d'impôts et de régimes douaniers.

Une information financière et comptable à fiabiliser

Si le vote des documents budgétaires est accompagné de la présentation de rapports détaillés sur les facteurs explicatifs des grandes évolutions financières, aucun élément relatif à la stratégie et aux perspectives financières de moyen terme n'est porté à la connaissance de l'assemblée territoriale. Pourtant, la collectivité s'est engagée dans un ambitieux programme d'investissements. Par ailleurs, la qualité des prévisions budgétaires en investissement reste perfectible.

La collectivité dispose également de marges d'amélioration en matière de fiabilité des comptes. En particulier, elle ne procède pas au transfert comptable des immobilisations achevées, encore enregistrées en immobilisations en cours, vers les comptes d'immobilisations définitives. Cette pratique a pour conséquence de sous-estimer les dotations aux amortissements et de surévaluer son résultat de fonctionnement au détriment du résultat d'investissement. La collectivité s'est engagée à y remédier en 2020.

En outre, la collectivité ne constitue pas suffisamment de provisions pour risques et charges. En effet, si les risques liés aux contentieux font l'objet de provisions depuis le budget primitif pour 2020, tel n'est pas le cas des charges liées aux créances irrécouvrables et aux annulations de titres sur exercices antérieurs, qui représentent en moyenne 280 000 € par an.

Une politique d'investissement ambitieuse dont la soutenabilité n'est pas acquise

Dans le cadre des documents stratégiques de développement de l'archipel – schéma de développement stratégique 2010-2030, plan d'action 2015-2020, contrats de développement entre l'État et la collectivité territoriale – la collectivité déploie une politique d'investissement ambitieuse dont l'objectif affiché est de promouvoir le développement économique et le désenclavement de l'archipel. Dans ce but, elle a procédé à l'acquisition de deux navires ferries pour un montant total de près de 30 M€, à la pose d'un câble sous-marin de fibre optique reliant l'archipel au Canada pour un peu moins de 13 M€, et prévoit le réaménagement de ses quais pour un montant actuellement estimé à environ 13 M€.

La collectivité dispose d'importantes ressources à travers ses produits fiscaux et des financements extérieurs, notamment de l'Union européenne qui lui a versé 25,6 M€ entre 2014 et 2018 au titre du fonds européen de développement. Toutefois, au cours de la période sous revue, sa capacité d'autofinancement nette n'a représenté qu'une faible part de ses dépenses d'équipement cumulées (15,2 M€ sur 94,5 M€). Elle s'est en effet réduite en raison de la progression soutenue des charges de fonctionnement et des frais financiers. La collectivité a donc dû recourir massivement à l'emprunt, sa dette a triplé entre janvier 2014 décembre 2018 et sa capacité de désendettement est passée de 3 ans à 10,5 ans.

La poursuite de cette politique d'investissement dépend des financements externes dont la collectivité bénéficiera et du redressement de sa capacité d'autofinancement. Pour ce faire, ses marges de manœuvre en matière de recettes sont limitées par sa décision d'abaisser l'impôt sur les sociétés. De plus, ses revenus douaniers dépendent fortement de la conjoncture économique. Ses deux leviers principaux sont donc la maîtrise des charges de gestion et l'impôt sur le revenu.

Ces efforts supposeront que la collectivité renforce son pilotage budgétaire. En particulier, elle ne dispose pas d'outils fiables de prévision pluriannuelle de ses investissements. Elle a cependant indiqué être en train de se doter d'un tel outil pour le service de transport maritime.

Une organisation de la commande publique à clarifier

Comme le relevait déjà la chambre territoriale des comptes en 2013, la passation des marchés de la collectivité relève de trois services distincts, dont un service de l'État mis à sa disposition. Cette organisation complique le suivi des procédures d'achat public. En particulier, elle rend difficile le recensement précis des besoins et fait courir à la collectivité le risque de dépasser les seuils réglementaires. La collectivité a indiqué son intention de déployer un logiciel de suivi des marchés à l'été 2020, de refondre son guide de la commande publique et de mettre en place une nomenclature des achats à l'horizon 2021.

S'ils n'appellent pas de remarque du point de vue de leur régularité, les deux plus importants marchés relatifs à l'acquisition des navires ferries, d'une part, et à la conception, réalisation et maintenance d'un câble sous-marin de fibre optique, d'autre part, ont souffert d'un manque d'anticipation de la part de la collectivité. Ces marchés ont fait l'objet de modifications en cours d'exécution qui ont eu pour effet d'en renchérir le coût.

RAPPELS AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : Apurer les comptes d'immobilisations en cours.....	18
Rappel au droit n° 2 : Constituer des provisions pour risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actif dès l'apparition du risque financier conformément à l'article L. 3321-1 du CGCT.....	19
Rappel au droit n° 3 : Mettre en place le complément indemnitaire annuel, conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 tel que modifié par la loi du 20 avril 2016.	31
Rappel au droit n° 4 : Respecter la durée annuelle réglementaire du temps de travail de 1 607 heures.	32

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Enrichir les rapports d'orientation budgétaire d'éléments de prospective pluriannuelle, notamment en matière d'investissement et de gestion de la dette.	15
Recommandation n° 2 : Développer des outils de prospective financière, indispensables à l'élaboration de la programmation pluriannuelle, notamment en matière d'investissements.	41
Recommandation n° 3 : Élaborer une nomenclature des achats afin de réduire le volume des achats passés hors marchés.	43

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes Île-de-France, chambre territoriale des comptes Saint-Pierre-et-Miquelon, a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2019, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon, pour les exercices 2014 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

Ont participé au délibéré sur le rapport d'observations définitives, qui s'est tenu le 26 mai 2020 sous la présidence de M. Vidal, président de section, Mme Lannon, première conseillère, MM. Sigalla et Lesquoy, premiers conseillers, et M. Perez, conseiller.

Ont été entendus :

- en son rapport, M. Lesquoy, premier conseiller ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, le procureur financier.

Mme Mimbourg, auxiliaire de greffe, assurait la préparation de la séance de délibéré et tenait les registres et dossiers.

La réponse commune de l'ordonnateur et de l'ancien ordonnateur au rapport d'observations définitives, qui leur a été adressé par la chambre le 12 juin 2020, a été reçue par la chambre le 17 juillet 2020 signée de l'ordonnateur et de l'ancien ordonnateur. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 SUITES DU PRECEDENT RAPPORT

Le dernier contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité territoriale par la chambre portait sur les exercices 2007 à 2012. Le rapport d'observations définitives a été notifié à l'ordonnateur en juin 2013. Il s'inscrivait dans le cadre de l'élaboration d'un rapport public thématique sur l'autonomie fiscale en outre-mer, publié par la Cour des comptes en novembre 2013.

Ce contrôle formulait les six recommandations suivantes :

- Recommandation n° 1 : au regard des difficultés d'application des conventions de mises à disposition, concernant en particulier l'action des services de la direction des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM), la chambre ne peut que recommander à la collectivité territoriale de conclure avec l'État les négociations engagées ;
- Recommandation n° 2 : la chambre recommande à la collectivité territoriale de mettre en place des outils de gestion et de pilotage, afin d'améliorer la gestion des ressources humaines ;
- Recommandation n° 3 : la chambre recommande, comme lors de son précédent rapport d'observations définitives, à la collectivité territoriale de définir un cadre juridique d'attribution et de contrôle de l'utilisation des subventions qu'elle octroie ;

- Recommandation n° 4 : la chambre recommande à la collectivité territoriale de se doter de tableaux de bord, afin d'assurer un meilleur suivi de la commande publique. Plus généralement, il lui appartient d'adopter des procédures internes permettant de sécuriser l'ensemble du processus de la commande publique (mises en concurrence, vérification du service fait, contrôle de la liquidation des factures etc.) ;
- Recommandation n° 5 : la chambre recommande la publication, sur le site de la direction des douanes, du code des douanes et de son annexe tarifaire, à l'instar de ce qui se pratique pour la documentation fiscale, afin de faciliter l'accès au droit ;
- Recommandation n° 6 : la chambre recommande la création d'une instance de réflexion et de concertation qui pourrait prendre la forme d'un conseil de politique fiscale compétent pour l'archipel.

Dans le cadre d'un plan d'action pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances territoriales (PAAM), adopté en 2016 pour la période 2016-2019, la collectivité a adopté et rendu public en 2017 un rapport listant les actions entreprises à la suite de ces recommandations. Ces mesures sont les suivantes :

- concernant la recommandation n° 1, la collectivité n'a pas souhaité donner suites aux négociations engagées avec l'État sur les mises à disposition, estimant que celles-ci aboutiraient à un dispositif moins favorable que le régime actuellement en vigueur. Cette recommandation n'a donc pas été mise en œuvre ;
- concernant la recommandation n° 2, la collectivité indique que l'amélioration de la gestion des ressources a été l'une de ses priorités dès 2013 et que cette recommandation ne nécessite pas de mesures complémentaires. Or, si la collectivité a systématisé la pratique des entretiens d'évaluation et s'est doté d'un plan de formation, les outils de pilotage de la masse salariale dont elle dispose demeurent encore incomplet (voir section 6.4.1.6, *infra*). La mise en œuvre de cette recommandation est donc incomplète ;
- concernant la recommandation n° 3, la collectivité s'est dotée en 2015 d'un règlement d'intervention économique fixant les règles relatives aux conditions d'octroi de ses aides, au calcul du montant du financement, aux modalités de contrôle et au cheminement du dossier de demande. Cette recommandation a donc été mise en œuvre ;
- concernant la recommandation n° 4, la collectivité indique avoir mis en place à compter de 2016 un ensemble d'outils de prévision des besoins et avoir créé un poste dont la mission est de centraliser et coordonner les procédures liées à la commande publique pour la collectivité. Toutefois, si elle dispose d'un règlement intérieur en matière de marchés publics, la collectivité ne s'est pas dotée d'une nomenclature des achats et continue de procéder à de nombreux achats hors marchés au-delà des seuils réglementaires de procédure (voir section 7.1, *infra*). La mise en œuvre de cette recommandation est donc incomplète ;
- concernant la recommandation n° 5, le code des douanes, ainsi que l'ensemble des tarifs, sont disponibles sur internet. Cette recommandation a donc été mise en œuvre ;
- concernant la recommandation n° 6, la collectivité indique n'avoir pas souhaité créer cette instance. Cette recommandation n'a donc pas été mise en œuvre.

3 PRESENTATION DE LA COLLECTIVITE

3.1 Présentation générale de la collectivité

L'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon est situé au sud de l'île canadienne de Terre-Neuve, à 25 km environ de ses côtes les plus proches. Il se trouve à 4 300 km de Paris et est constitué de deux principales îles : Saint-Pierre au sud-est, d'une surface de 26 km², et

Miquelon-Langlade au nord-ouest, étendue sur 216 km². Cette dernière est composée de 3 presqu'îles : Grande Miquelon et Langlade, reliées par un isthme sablonneux long de 12 km, et le Cap, relié à Grande Miquelon et abritant le village de Miquelon. L'archipel inclut d'autres îlots qui ne sont pas habités de façon permanente mais dont certains comportent des résidences secondaires.

Le peuplement de l'archipel est historiquement lié à la grande pêche et sa démographie a été largement dépendante des variations du dynamisme de cette activité. D'environ 6 500 habitants au début des années 1900, la population a chuté à un peu moins de 4 000 habitants en 10 ans, à la suite de mauvaises campagnes de pêche. Elle a progressé ensuite régulièrement au cours du XX^{ème} siècle, pour atteindre environ 6 300 habitants au début des années 1990.

Un arbitrage international rendu en 1992 a réglé le différend opposant le Canada et la France au sujet de la délimitation de leur zone économique exclusive (ZEE). Cette sentence arbitrale, octroyant à la seconde une zone correspondant à environ 20 % seulement de ses prétentions, a eu pour effet d'exclure du secteur de pêche français la plus grande partie des grands bancs de Terre-Neuve, où se trouve l'essentiel des ressources halieutiques de la région. Deux ans plus tard, le Canada a imposé des quotas de pêche pour contrecarrer la réduction des stocks liés à leur surexploitation. Ces événements ont freiné brutalement le développement de la pêche à Saint-Pierre-et-Miquelon. La population a alors diminué alors progressivement, passant ainsi à 6 021 habitants en 2015¹.

Malgré ces évolutions, la situation économique de la population de Saint-Pierre-et-Miquelon est plus favorable que la moyenne française. Le produit intérieur brut (PIB) par habitant y était ainsi de 39 778 € en 2015 et le taux de chômage de 4,9 % en 2018, contre 32 967 € et 9,1 % en moyenne nationale². Cette différence de PIB par habitant doit cependant être nuancée par le fait que le niveau des prix est plus élevé au sein de l'archipel qu'en métropole. Selon la collectivité, le PIB par habitant en parité de pouvoir d'achat serait ainsi de 24 463 €³.

L'économie de l'archipel repose aujourd'hui pour l'essentiel sur le secteur tertiaire. Elle est fortement marquée par le poids des administrations publiques qui représentaient près de la moitié des emplois en 2015 et 45 % de la valeur ajoutée totale contre 23 % en moyenne nationale. Les autres services marchands et non marchands n'en représentaient que 27 % contre 38 % pour l'ensemble de la France. L'agriculture, l'élevage et la pêche ne fournissaient à cette date que 0,6 % de la valeur ajoutée totale contre 1,7 % en moyenne dans le pays⁴. En conséquence, le secteur du bâtiment est dépendant de la commande publique. Le mois de juillet 2018 a ainsi été marqué par un mouvement de contestation des professionnels du secteur, qui jugeaient insuffisant le niveau de la commande publique⁵.

L'effort budgétaire et financier de l'État à Saint-Pierre-et-Miquelon, y compris le fonctionnement de ses services dans l'archipel, atteint 109 M€ en autorisations d'engagement (AE) au projet de loi de finances pour 2020, soit environ 18 200 € par habitant. Il s'élevait à 114 M€ en loi de finance initiale 2019 et 111 M€ en montant exécuté en 2018.

¹ Source : IEDOM, *Saint-Pierre-et-Miquelon : rapport annuel 2018*, juin 2019, p. 11.

² Source : IEDOM pour les données relatives à Saint-Pierre-et-Miquelon, Insee pour les données moyennes nationales. Le taux de chômage correspond au taux au sens du bureau international du travail (BIT).

³ La parité de pouvoir d'achat est un taux de conversion permettant de comparer entre différents pays le niveau de richesse nominal calculé pour chacun d'entre eux. Il consiste à calculer le rapport entre la quantité d'unités monétaires nécessaire dans des pays différents pour se procurer le même « panier » de biens et de services.

⁴ IEDOM, *Saint-Pierre-et-Miquelon : rapport annuel 2018*, juin 2019, p. 30-33.

⁵ IEDOM, « L'économie de Saint-Pierre-et-Miquelon en 2018 », *Conjoncture économique* n° 563, mars 2019, p. 4.

3.2 Cadre juridique en vigueur à Saint-Pierre-et-Miquelon

Saint-Pierre-et-Miquelon comprend 3 collectivités : 2 communes, Saint-Pierre (5 415 habitants en 2015) et Miquelon-Langlade (606 habitants en 2015), et la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon.

L'archipel est, depuis 2003, une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution. Elle est donc soumise à un régime juridique dérogatoire, dont les spécificités sont précisées par le livre IV de la sixième partie du code général des collectivités territoriales (CGCT). La collectivité territoriale exerce ainsi les compétences dévolues par les lois et règlements aux départements et aux régions, à certaines exceptions près, définies par l'article LO 6414-1 du CGCT. D'une part, elle n'exerce pas certaines des compétences du ressort de ces collectivités en métropole, dont notamment celles relatives à la construction, l'entretien et au fonctionnement des collèges et lycées, à la construction, l'aménagement, l'entretien et la gestion des routes nationales, à la police de la circulation sur son domaine, aux bibliothèques nationales et départementales et au financement des moyens des services d'incendie et de secours.

D'autre part, elle dispose de compétences qui ressortent de l'État ou des communes en métropole. Elle fixe ainsi notamment les règles applicables en matière d'impôts, droits, taxes, et, à certaines exceptions près, de régime douaniers. Elle dispose donc de son propre code des impôts et de son code douanier. Elle peut mettre en place des peines contraventionnelles visant à réprimer les infractions pénales aux règles édictées à ces titres. Enfin, lorsqu'elle y a été habilitée, par loi ou par décret selon les cas, la collectivité territoriale peut adapter les dispositions législatives et réglementaires en vigueur localement.

3.3 Relations avec les communes et l'État

L'organisation institutionnelle de Saint-Pierre-et-Miquelon soulève des interrogations récurrentes, régulièrement rappelées par les rapports d'information consacrés à l'archipel⁶. En effet, l'existence, sur un territoire d'un peu plus de 6 000 habitants, de 3 collectivités territoriales dont les compétences s'enchevêtrent entre elles et avec celles de l'État, est parfois source de difficultés.

Ainsi, par exemple, la répartition de la compétence en matière de transport maritime entre les communes et la collectivité territoriale, ainsi qu'entre cette dernière et l'État, a-t-elle encore récemment fait l'objet de divergences d'interprétation, aboutissant à l'intervention du juge administratif.

L'articulation des compétences des communes et de la collectivité territoriale aboutit également à des situations complexes. Détenant la compétence en matière d'urbanisme, la collectivité territoriale, propriétaire de l'essentiel des réserves foncières de l'archipel, peut décider de l'implantation de nouveaux lotissements sur les territoires de Saint-Pierre ou de Miquelon-Langlade, sans avoir besoin de l'accord de la commune concernée. De même, la compétence de la collectivité territoriale en matière fiscale lui permet de voter la modification ou la suppression d'impôts et taxes affectant le budget des communes de Saint-Pierre-et-Miquelon-Langlade, sans que ces dernières soient consultées.

⁶ Voir le rapport d'information n° 308 fait par les sénateurs MM. Christian Cointat et Bernard Frimat à la suite d'une mission d'information effectuée à Saint-Pierre-et-Miquelon du 13 au 19 juin 2010, enregistré le 15 février 2011 (p. 53 et suivantes), le rapport à la ministre des outre-mer fait par le conseiller d'État M. Laurent Olléon, *Saint-Pierre-et-Miquelon à l'heure de la collectivité unique*, 2015, ou encore le rapport à la ministre des outre-mer fait par MM. Denis Detcheverry, Marc Plantagenest et François Zimmermann, *Saint-Pierre-et-Miquelon : orientations pour un changement de statut*, 2016.

4 ORGANISATION ET GOUVERNANCE DE LA COLLECTIVITE

4.1 L'organe délibérant et les organismes associés

L'organe délibérant de la collectivité est le conseil territorial, doté de 19 membres élus au scrutin de liste unique dans chacune des 2 circonscriptions électorales, dont le périmètre correspond aux communes de l'archipel. Saint-Pierre élit 15 conseillers et Miquelon-Langlade en élit 4.

Le conseil territorial élit en son sein un président chargé de l'exécutif auquel il peut déléguer une partie de ses compétences en matière notamment de préparation, passation et exécution de marchés publics passés en procédure adaptée (MAPA) et de réalisation et gestion des emprunts et lignes de trésorerie.

Le conseil territorial élit en outre parmi ses membres un conseil exécutif, composé du président, de cinq vice-présidents et de deux autres conseillers. Tous les membres du conseil exécutif sont élus pour la même durée que le président. Ses compétences propres, définies aux articles LO 6463-1 et suivants du CGCT, incluent notamment les éléments suivants : il arrête les projets de délibérations à soumettre au conseil territorial ; il prend, sur proposition de ce dernier, les règlements nécessaires à la mise en œuvre des délibérations ; il délibère sur les décisions individuelles relatives à la nomination aux emplois fonctionnels de la collectivité ; il est consulté par l'État dans certains cas relatifs à la sécurité civile, à la desserte aérienne et maritime, et à la communication audiovisuelle.

Outre ces éléments, le conseil exécutif exerce les compétences qui lui sont déléguées par le conseil territorial. Cette délégation couvre un champ large, défini par délibération du 30 mars 2012, et inclut les éléments suivants :

- les décisions concernant la préparation, la passation, l'exécution et le règlement des marchés passés en procédure formalisée ;
- l'approbation de conventions et avenants et la signature d'actes relatifs à des opérations de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre décidées par l'assemblée délibérante ;
- la conclusion de divers actes en matière de gestion du domaine mobilier et immobilier de la collectivité territoriale, et l'affectation de ses propriétés utilisées par ses services publics ;
- l'attribution individuelle de toute demande de subvention aux organismes susceptibles de bénéficier d'une aide matérielle ou financière de la collectivité ;
- l'adoption de tous actes et de toute mesure, et la conclusion de toute convention permettant d'assurer la continuité de la desserte de l'archipel en matière de transport maritime et aérien ;
- l'adoption de toute mesure conservatoire en cas d'urgence ou de nécessité impérieuse ;
- la création ou la suppression de régies d'avances et de recettes de la collectivité et de ses établissements publics, sur avis conforme du comptable public.

Ces compétences ne peuvent s'exercer que dans la limite des inscriptions budgétaires, le cas échéant.

Enfin, le conseil territorial est assisté à titre consultatif d'un conseil économique, social et culturel composé de 20 membres issus de la société civile.

4.2 Les services de la collectivité

Les effectifs des services la collectivité s'élevaient à 209 agents en 2018. Son administration est divisée en pôles thématiques regroupant plusieurs directions et services. S'y ajoute la direction générale des services, qui regroupe notamment les fonctions support.

L'organigramme a été modifié à plusieurs reprises au cours de la période sous revue. Une première réorganisation a eu lieu en 2015, à la suite de l'adoption du plan d'action 2015-2020, dans le but de diviser les services de la collectivité en quatre pôles et de confier à chaque directeur de pôle la responsabilité d'un des axes de ce plan. Outre la fusion de deux services, cette réorganisation a eu pour conséquence de scinder en deux l'un des pôles préexistant pour créer un pôle « développement économique » dont le périmètre incluait notamment la gestion des aides octroyées aux entités privées, et un pôle « développement attractif », dont la direction était assurée par le directeur général des services (DGS), chargé notamment de la gestion des structures touristiques, culturelles et sportives de l'archipel.

En 2016, à la suite de l'adoption d'un plan d'action visant à promouvoir l'archipel en tant que destination touristique, la collectivité a procédé à la reprise en régie directe des missions exercées par le comité régional de tourisme, une association financée majoritairement par les subventions de la collectivité territoriale. Ces activités ont été confiées à une nouvelle direction du tourisme, incluse au sein du pôle « développement attractif ». Cette reprise en régie s'est accompagnée de la reprise au budget principal de la collectivité des activités de transport maritime, qui faisaient jusque-là l'objet d'un budget annexe. À cette occasion, la direction chargée de ces activités, auparavant rattachée à la direction générale des services, a été également incluse dans le pôle « développement attractif ».

Deux réorganisations sont enfin survenues en 2017. La première a notamment consisté à rattacher l'un des services du pôle « développement économique » au pôle « développement attractif ». La seconde a apporté des modifications plus significatives, tendant principalement à redistribuer une partie des compétences exercées jusqu'alors par le pôle « développement attractif », dont le périmètre était devenu sensiblement supérieur à celui des autres directions au fil des remaniements d'organigramme. La direction du tourisme a ainsi été rattachée directement à la direction générale des services, tandis que la gestion de la maison de la nature et de l'environnement, une structure chargée de l'éducation à l'environnement et du développement de l'écotourisme, a été transférée au pôle « développement durable ». Enfin, la direction « transport » a été érigée en pôle indépendant, le pôle « développement mobilité ». À l'issue de ce remaniement, la direction du pôle « développement attractif » n'est plus exercée par le DGS, mais par une directrice dédiée.

L'organigramme de la collectivité n'a plus subi de remaniement significatif depuis lors, à l'exception de la reprise en régie en 2018 de l'activité du Francoforum, une association dispensant des cours de français à destination d'un public étranger, notamment canadien, et rattachée au pôle « développement économique ». Cette reprise s'est accompagnée de l'intégration des sept salariés de l'association. Avant cette date, la collectivité lui versait une subvention de fonctionnement allant de 255 000 à 400 000 € selon les exercices.

L'organigramme actuel se compose donc de cinq pôles qui correspondent, selon la collectivité, aux cinq grandes politiques publiques dont sont chargés chacun des cinq vice-présidents composant le conseil exécutif. S'y ajoutent les services support rattachés directement au DGS. Ils incluent la direction des ressources humaines, la direction des finances et des moyens, et la direction du tourisme, ainsi notamment qu'un agent chargé de la communication interne, un agent chargé de la commande publique, et un agent chargé des affaires juridiques et du suivi de certains marchés spécifiques.

4.3 Les services mis à disposition par l'État

La collectivité bénéficie du concours de l'État pour l'exercice de ses compétences, sous la forme de mises à disposition prévues par l'article LO 6454-1 du CGCT. Les conditions de ces mises à disposition sont régies par une convention du 12 décembre 1989, dont le périmètre est particulièrement large. Elle prévoit ainsi qu'à l'exception de certains d'entre eux, assurant des missions régaliennes, les services de l'État sont « *mis de façon permanente, en tant que de besoin, à la disposition du président du conseil [territorial]* » pour l'exécution des missions dévolues à la collectivité. Ils restent cependant sous l'autorité hiérarchique du représentant de l'État.

Cette convention vise tous les services de l'État et détaille les actions susceptibles d'être entreprises par chacun d'eux au bénéfice de la collectivité. Cette mise à disposition concerne cependant pour l'essentiel trois types de services :

- la direction des services fiscaux, qui agit pour le compte de la collectivité en lui apportant une expertise pour la conception de sa politique fiscale, et en gérant et contrôlant le recouvrement des impôts qu'elle perçoit ;
- la direction des douanes, qui assiste la collectivité dans l'élaboration et l'application de la réglementation douanière locale, et la perception des droits et taxes créés par elle ;
- et la direction des territoires, de l'alimentation et de la mer (DTAM), qui agit comme un quasi-service technique de la collectivité, intervenant notamment dans la gestion de son patrimoine et en appui à l'exercice de ses compétences techniques. Jusqu'au début des années 2010, la DTAM prenait également en charge la passation de l'ensemble des marchés de la collectivité. Cette dernière s'est cependant dotée en 2013 d'un service chargé de la passation des marchés, qui a repris une partie des procédures de passation. En 2016, la création de la société publique locale (SPL) « Archipel aménagement » a renforcé ce processus en se chargeant de la passation de plusieurs marchés. Aux termes d'un arrêté du président du conseil territorial en date du 6 février 2018, les engagements juridiques et marchés publics de plus de 25 000 € sont exclus de la délégation de signature donnée à la DTAM.

Comme le soulignait déjà le rapport de la chambre territoriale de 2013, cette situation est parfois source de frictions entre les services de la collectivité et ceux de l'État, notamment dans le cadre de la relation avec la DTAM.

4.4 Les satellites

La collectivité territoriale dispose en outre de deux principaux satellites : la société d'économie mixte (SEM) Archipel développement et la société publique locale (SPL) Archipel aménagement.

La première, créée en 1989 sous l'appellation de Société de développement et de promotion de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon (SODEPAR), avait pour objet initial la réalisation d'études, d'aménagements, d'équipements, de construction et d'exploitation destinés à promouvoir le développement économique. À cette mission initiale s'est ajoutée la réalisation des études et expertises liées à la promotion et au développement économique du territoire, ainsi que l'organisation et la gestion des services de soutien aux entreprises. Son capital, d'environ 530 000 €, est détenu à 50,5 % par la collectivité territoriale.

La SPL Archipel aménagement, quant à elle, a été créée fin 2015. Société anonyme au capital de 230 000 €, elle est détenue à environ 98 % par la collectivité territoriale, le solde appartenant à la commune de Miquelon-Langlade. Son objet est « *la conduite et le développement d'actions et d'opérations d'aménagement et de construction, concourant au développement du territoire de ses actionnaires, exclusivement pour le compte de ses* ».

actionnaires, dans le cadre de leurs compétences respectives ». Les statuts indiquent qu'elle pourra dans ce cadre mener un panel relativement large d'actions, qu'il s'agisse d'études, de travaux d'aménagements, ou de construction d'équipement et, de façon plus globale, qu'elle peut « *réaliser de manière générale toutes les opérations qui sont compatibles avec cet objet et qui contribuent à sa réalisation* ».

Depuis sa création, la SPL a passé pour le compte de la collectivité territoriale plusieurs marchés portant sur des opérations d'aménagement, dont la construction du quai destiné à l'accueil des ferries acquis en 2018 par la collectivité, la reconstruction d'ateliers municipaux à Miquelon, détruits par un incendie en 2016, et le renforcement et l'extension des réseaux électriques. Le mandat pour ces trois opérations a été confié à la SPL en 2016.

5 INFORMATION FINANCIERE ET FIABILITE DES COMPTES

5.1 L'organisation de la fonction financière et comptable

La direction des finances et des moyens, directement rattachée à la direction générale des services, est placée sous la responsabilité d'une directrice encadrant cinq agents. En raison notamment du nombre de services et de leur éclatement géographique, de nombreuses délégations et subdélégations de signature ont été mises en place. Conséquence de ce fait, un nombre relativement important d'agents de la collectivité – un peu moins d'une vingtaine – disposent de délégation de signature en matière d'engagements financiers, allant jusqu'à 25 000 € pour les responsables de pôles ou de directions support, et jusqu'à 3 000 € pour les responsables de services au sein des pôles. En outre, 49 agents disposent d'un droit d'accès au logiciel financier leur permettant de saisir des engagements, qui doivent cependant être validés par la direction des finances.

Si elle s'explique par l'organisation de la collectivité, cette situation peut cependant être source de fragilités. S'ajoutant à l'éclatement de la gestion des marchés entre différents services, et en l'absence de nomenclature des achats internes à la collectivité, elle contribue au volume relativement élevé d'achats hors marchés.

Le traitement des factures ne pose cependant pas de problèmes de délai de paiement, celui-ci étant inférieur à la norme de 30 jours et en amélioration sur la période, passant de 28 jours en moyenne en 2014 à un peu moins de 21 jours en 2018.

5.2 L'information financière

5.2.1 Évaluations externes de la fiabilité financière et comptable

En raison de sa qualité de bénéficiaire de fonds européens de développement (FED), la collectivité a été soumise par la commission européenne en 2014 à une évaluation de la performance de sa gestion des finances publiques selon la méthodologie du programme « *public expenditure and financial accountability* » (PEFA)⁷. Une première évaluation avait été menée en 2008.

Le rapport, rendu en octobre 2014, concluait entre autres à une amélioration de la sincérité des prévisions budgétaires, notamment en matière de recettes, tout en relevant que des efforts restaient à faire sur la prévision et l'exécution des budgets d'investissement. La tenue et

⁷ Ce programme, initié en 2001 par sept institutions liées au développement international, dont la Commission européenne, fournit un cadre d'évaluation et de présentation de la performance de gestion des finances publiques au moyen de 31 indicateurs normalisés qui couvrent l'ensemble des composantes de la gestion des finances publiques, de la préparation du budget jusqu'à son exécution, puis son contrôle.

la qualité des comptes étaient jugées très satisfaisantes, de même que le caractère exhaustif de la documentation budgétaire mis à disposition par le conseil territorial.

Il relevait néanmoins l'absence d'analyse de la soutenabilité des différents projets et de leurs coûts récurrents, faisant peser un risque budgétaire contribuant aux variations d'investissement. Il soulignait par ailleurs que la surveillance du risque budgétaire global imputable aux autres entités du secteur public, dont notamment les SEM et le budget annexe de la régie des transports maritimes, réintégré depuis au budget principal, n'était pas satisfaisante.

La collectivité a adopté en 2016 un plan d'action pour l'amélioration et la modernisation des finances territoriales (PAAM) pour 2016-2019, adoptant certaines mesures correctives à la suite de ces observations. En outre, la société anonyme d'économie mixte Aéronautique des îles (SAEMAI) a été dissoute en décembre 2018, tandis que la Société d'investissements de la filière pêche de l'archipel (SIFPA) a été placée en liquidation judiciaire par jugement du 5 février 2020. Selon la collectivité, les deux seules entités restantes dans lesquelles elle est partie prenante, la SEM Archipel développement et la SPL Archipel aménagement, font l'objet d'éléments d'informations régulièrement soumises au vote de l'assemblée, et ne posent pas de difficulté en termes d'analyse du risque budgétaire global.

5.2.2 Les débats d'orientation budgétaire et l'exécution budgétaire

L'article LO 6471-2 du CGCT prévoit la tenue d'un débat au conseil territorial sur les orientations de l'exercice ainsi que sur les engagements pluriannuels envisagés, dit débat sur les orientations budgétaires (DOB) dans les deux mois précédant l'examen du budget.

Dans la plupart des collectivités, ce débat doit, depuis la loi du 7 août 2015, être appuyé par un rapport sur les orientations budgétaires (ROB). Cependant, l'article LO 6471-2 du CGCT demeure peu précis sur le contenu des documents devant accompagner le DOB.

Les documents budgétaires de Saint-Pierre-et-Miquelon sont accompagnés de deux types d'éléments explicatifs à destination des élus du conseil territorial. D'une part, les débats sur les orientations budgétaires, qui ont généralement lieu entre deux et six semaines avant le vote du budget primitif, sont accompagnés de notes de présentation qui sont moins détaillées depuis 2016. En effet, la note accompagnant le débat sur les orientations budgétaires de 2014 présentait, de façon synthétique, la stratégie financière globale de la collectivité pour l'exercice à venir. Aucune note n'a été présentée en 2015. À compter de 2016, elles consistent pour l'essentiel en la reprise de notes de conjoncture portant sur les situations économiques mondiale, régionale, nationale et locale, et se contentant de lister les grands projets devant être entamés ou achevés lors du prochain exercice et de présenter les grandes masses financières du budget.

D'autre part, l'ensemble des documents budgétaires – budget primitif, budgets supplémentaires et comptes administratifs – sont accompagnés de rapports du conseil exécutif au conseil territorial. Ces derniers présentent de façon relativement détaillée l'ensemble des postes de dépenses et de recettes, ainsi que les facteurs explicatifs de leur évolution d'un exercice sur l'autre.

Ainsi, alors même que la collectivité s'est engagée dans une politique d'investissement ambitieuse nécessitant un fort recours à l'emprunt, ni ces notes ni les rapports accompagnant les documents budgétaires ne présentent d'éléments de prospective et de stratégie à moyen terme, notamment concernant le rôle de ces investissements dans la stratégie financière de la collectivité et leurs retombées attendues. En particulier, aucun élément concernant les perspectives de rentabilité des navires de type ferry acquis en 2018 n'y figure. De même, si le montant des annuités de la dette à échoir au cours de l'exercice est mentionné, aucun élément n'est présenté concernant la politique de gestion de la dette de la collectivité au cours des exercices à venir alors que les emprunts contractés pour financer les investissements ont fait plus que tripler son endettement entre 2016 et 2018.

Un enrichissement des ROB permettrait d'améliorer l'information portée à la connaissance du conseil territorial et donc la transparence du processus d'élaboration du budget et la qualité des débats sur les orientations budgétaires. La collectivité s'est engagée à mettre en œuvre une telle démarche à compter du ROB portant sur l'exercice 2021.

Recommandation n° 1 : Enrichir les rapports d'orientation budgétaire d'éléments de prospective pluriannuelle, notamment en matière d'investissement et de gestion de la dette.

5.2.3 La réintégration du budget annexe relatif à la régie des transports maritimes

Jusqu'au 31 décembre 2015, la collectivité était dotée d'un budget annexe dédié à la régie de transports maritimes, dotée de l'autonomie financière sans personnalité morale. Il avait été créé en 2010 pour prendre en charge la desserte maritime de l'archipel.

Le service de transport maritime avait été analysé comme un service public industriel et commercial (SPIC) lors de la création de ce budget annexe, qui avait été établi selon l'instruction budgétaire et comptable M4, destinée à de tels services. Cette qualification aurait dû avoir pour conséquence d'empêcher la collectivité territoriale de verser une subvention d'équilibre à la régie des transports maritimes, sauf à ce qu'il soit établi que ces subventions entraient dans le champ des exceptions prévues à l'article L. 2224-1 du CGCT. Cependant, comme le soulignait la chambre territoriale des comptes dans son rapport de 2013, la situation financière de la régie a conduit la collectivité à lui verser d'importantes subventions d'équilibre, dont le montant s'élevait à 2,71 M€ en 2014 et 3 M€ en 2015, soit près des trois quarts des recettes du budget annexe.

La collectivité territoriale a fait le choix de dissoudre le budget annexe et réintégrer cette activité au sein de son budget principal à compter du 1^{er} janvier 2016. Ce choix était notamment motivé par les difficultés récurrentes de trésorerie de ce budget, et par la décision de la collectivité d'acquérir deux nouveaux navires et d'effectuer des travaux d'investissements portuaires pour des coûts estimés respectivement à 26 M€ et 16 M€, montants que le budget annexe n'aurait pas été en mesure d'assumer. La collectivité a justifié la légalité de cette intégration au budget principal en soulignant que la nature de l'activité, le nombre d'agents publics intervenant dans sa gestion, ainsi que le volume financier représenté par la subvention d'équilibre remettaient en cause la nature industrielle et commerciale de ce service public. Elle ne dispose donc plus, depuis le 1^{er} janvier 2016, que d'un budget principal, auquel ont été transférés les résultats, l'actif et le passif du budget annexe.

Tableau n° 1 : Masses financières du budget principal et du budget annexe (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
Budget principal					
Recettes de fonctionnement	33,93	34,51	39,47	43,28	42,85
Dépenses de fonctionnement	31,80	34,31	36,55	37,59	42,12
Recettes d'investissement	14,08	11,55	35,41	36,87	39,47
Dépenses d'investissement	11,62	13,40	29,54	39,98	38,04
Budget annexe					
Recettes de fonctionnement	3,66	4,12	N/A	N/A	N/A
Dépenses de fonctionnement	3,90	3,60	N/A	N/A	N/A
Recettes d'investissement	0,42	1,06	N/A	N/A	N/A
Dépenses d'investissement	0,85	1,13	N/A	N/A	N/A
Budget consolidé					
Recettes de fonctionnement	34,85	35,63	39,47	43,28	42,85
Dépenses de fonctionnement	32,96	34,91	36,55	37,59	42,12
Recettes d'investissement	14,50	12,61	35,41	36,87	39,47
Dépenses d'investissement	12,47	14,53	29,54	39,98	38,04

Note : Les subventions du budget principal au budget annexe ont été neutralisées pour le calcul des masses financières consolidées.

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion

5.2.4 Les taux de réalisation budgétaire et l'impact des décisions modificatives

En application de l'article L. 1612-4 du CGCT, la sincérité des prévisions budgétaires en dépenses comme en recettes est l'une des conditions de l'adoption du budget en équilibre réel. Il importe donc que l'exécution budgétaire ne présente pas d'écart significatif et systématique avec les dépenses et recettes prévues.

Tableau n° 2 : Taux de réalisation en fonctionnement et investissement (en %)

	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	88	92	95	82	86
Recettes de fonctionnement	97	89	97	94	88
Dépenses d'investissement	54	28	75	61	68
Recettes d'investissement	66	21	102	56	70

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion

Comme l'indiquait le rapport PEFA de 2014, la qualité des prévisions budgétaires en investissement reste perfectible. En 2015, la faiblesse des taux d'exécution de cette section a été due notamment au décalage des investissements liés à l'acquisition des ferries ainsi qu'au retard pris par plusieurs grands chantiers de la collectivité (la construction de la maison de la nature, d'une nouvelle gare maritime et d'un hangar). Le taux d'exécution des recettes de fonctionnement souffre quant à lui de l'imprévisibilité structurelle de certaines des ressources fiscales de la collectivité. Le taux d'exécution des dépenses de fonctionnement, situé entre 82 % et 95 % selon les exercices, est aussi relativement faible.

L'examen du volume des ajustements budgétaires en cours d'exercice corrobore ce constat. En effet, ceux-ci conduisent en moyenne à un accroissement de 14 % des dépenses de fonctionnement et de 50 % des dépenses et des recettes d'investissement initialement prévues. Leur impact a été particulièrement significatif en 2015 : les dépenses et recettes d'investissement prévues au budget primitif ont été multipliées par 2,5 en raison de l'ajout par voie de délibération modificative de 23 M€ pour l'acquisition des navires ferries alors même que la consultation avait été lancée en janvier 2015 et que cette dépense n'a finalement pas été décaissée au cours de cet exercice, d'où un taux de réalisation particulièrement faible.

**Tableau n° 3 : Impact des ajustements de crédits en cours d'exercice
(en % des crédits initialement prévus et des reports de l'exercice précédent)**

	2014	2015	2016	2017	2018
Dépenses de fonctionnement	3	16	13	25	13
Recettes de fonctionnement	3	15	13	16	3
Dépenses d'investissement	27	157	47	49	24
Recettes d'investissement	30	122	40	30	37

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les documents budgétaires

La collectivité a indiqué avoir affiné ses prévisions pour la section de fonctionnement lors de la préparation du budget primitif pour 2020 afin de viser un taux d'exécution supérieur à 95 %. La chambre l'invite également à améliorer la précision de ses prévisions budgétaires pour la section d'investissement.

5.3 La fiabilité de l'information comptable

5.3.1 La situation de l'actif

5.3.1.1 Les frais d'étude et frais d'insertion

Les frais afférents aux études préalables à la réalisation de travaux et aux insertions effectuées dans la presse dans le cadre de la passation de marchés publics d'investissement sont imputés respectivement aux comptes 2031 « Frais d'étude » et 2033 « Frais d'insertion ». Par nature temporaires, les soldes de ces comptes ont vocation à être régulièrement apurés, en étant transférés au compte d'immobilisation en cours du chapitre 23 si les études ou insertions sont effectivement suivies de travaux ou au compte d'immobilisation définitive du chapitre 21 si elles ne le sont pas.

Dans ce second cas, les montants des études et insertions doivent être amortis sur une période ne pouvant dépasser cinq ans. Cet amortissement doit démarrer dès qu'il est constaté que ces frais ne seront pas suivis de réalisation.

Tableau n° 4 : Frais d'études et d'insertion (en €)

	2014	2015	2016	2017	2018
Frais d'études et frais d'insertion engagés	211 583	298 473	498 656	353 253	371 525
Frais d'études et frais d'insertion suivis de réalisation	0	2 840	76 833	0	0
Amortissement des frais d'études et frais d'insertion non suivis de réalisation	110 628	92 371	92 382	0	0
Solde net débiteur des comptes 2031 et 2033	1 366 005	1 661 638	2 083 462	2 436 714	2 808 239

Source : comptes de gestion

Entre 2014 et 2018, la collectivité a fait procéder à 1,7 M€ d'études et de frais d'insertion. Seulement 76 900 € ont été transférés aux comptes d'immobilisations, par des opérations ayant eu lieu en 2015 et 2016. La collectivité explique cette situation par le fait que la réalisation de certains projets d'investissement s'est prolongé, empêchant le transfert des frais d'études vers les comptes d'immobilisations.

Les frais d'études et d'insertions non suivis de travaux ont fait l'objet d'amortissements de 2014 à 2016, pour des montants représentant entre 5 et 8 % des montants de frais d'études et d'insertion figurant au bilan.

5.3.1.2 Les immobilisations en cours

La collectivité n'a procédé à aucun transfert du chapitre 23 « Immobilisations en cours » vers le chapitre 21 « Immobilisations » sur la période. Cette absence de transfert nuit à la fidélité des comptes, et a pour effet de majorer le résultat de la section de fonctionnement. En effet, l'amortissement des immobilisations ne démarre qu'à leur transfert au compte 21.

Tableau n° 5 : Immobilisations en cours (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
Compte 21 (solde débiteur)	191,86	192,57	192,85	196,39	195,80
Compte 23 (solde débiteur) hors 238	25,06	33,59	49,60	74,66	93,01
Compte 23 crédit (opérations d'ordre non budgétaire)	0	0	0	0	0

Source : comptes de gestion

La collectivité indique manquer de temps et de moyens humains pour procéder à ces opérations. Il s'agit cependant d'un problème ancien, déjà souligné par la chambre en 2013. Dans sa réponse, la collectivité s'est engagée à y procéder au cours de l'année 2020.

Rappel au droit n° 1 : Apurer les comptes d'immobilisations en cours.

5.3.1.3 L'inventaire du patrimoine

Si la collectivité indique que des rapprochements sont régulièrement effectués entre l'inventaire et l'état de l'actif du comptable, environ un tiers des postes de cet état sont encore en situation d'attente.

La collectivité s'est engagée à achever l'inventaire de son patrimoine au cours du second semestre 2020.

5.3.1.4 Les écritures de cessions d'immobilisations

La cohérence des écritures comptables des cessions d'immobilisations a été contrôlée à partir des données des comptes de gestion.

Tableau n° 6 : Cessions

Cessions d'immobilisations	2014	2015	2016	2017	2018
Valeur comptable des immobilisations cédées + différence positive (comptes 675 et 676)	312 135	348 634	1 062 880	273 020	3 974 607
Produit des cessions d'immobilisations + différence négative (comptes 775 + 776)	312 135	348 634	1 062 880	605 806	3 974 607
Écart	0	0	0	- 332 786	0

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion

L'exercice 2017 présente un écart de 332 786 € entre le produit des cessions, comptabilisée en recette de fonctionnement au compte 775, et la dépense d'ordre de fonctionnement comptabilisée au compte 675 correspondant à la valeur comptable des immobilisations cédées. Cette différence est due à deux titres de 284 366 € et 48 420 €, et est liée, selon la collectivité, au fait que les mandats d'ordre transférant ces montants à la section d'investissement par l'intermédiaire d'une dépense au compte 675 ont été rejeté par la direction des finances publiques en raison de leur incorrecte imputation comptable.

Les recettes de cession étant initialement comptabilisées en section de fonctionnement, les dépenses d'ordre enregistrées aux comptes 675 et 676 viennent en principe les neutraliser au sein de cette section et les transférer en section d'investissement. Ce manque de 332 786 € au compte 675 a donc en l'espèce eu pour conséquence de majorer artificiellement de

ce montant le résultat de fonctionnement de l'année 2017 au détriment de la section d'investissement.

La collectivité indique avoir régularisé cette situation en septembre 2019.

5.3.2 La constitution des provisions

La collectivité a opté pour un régime de provisions semi-budgétaires. La seule provision constituée au cours de la période l'a été en 2018, et correspond à la dépréciation de stocks philatéliques. En effet, la collectivité a décidé en 2015 de la fermeture de son bureau philatélique, qui émettait des timbres de collection dont les recettes venaient alimenter le budget territorial, et de la vente du stock de timbre, estimé à environ 720 000 € en 2017. La première dotation pour dépréciation de ce stock n'a cependant été passée qu'en 2018, pour un montant d'environ 205 000 €. La collectivité devra veiller à poursuivre ce provisionnement, comme elle s'est engagée à le faire.

Alors même qu'elle était partie à 14 litiges en cours auprès du tribunal administratif pour des contentieux en matière fiscale, d'urbanisme et de commande publique, à 4 litiges auprès de la cour administrative d'appel et à un projet de recours en cassation, la collectivité n'avait, avant le vote du budget primitif 2020, constitué aucune provision pour risques contentieux au cours de la période sous revue. Cette situation était d'autant plus problématique que la collectivité a estimé les risques financiers liés à plusieurs d'entre eux à un montant total de 281 500 €. Elle a remédié à cette situation lors du vote du budget primitif pour 2020, le 31 mars 2020, en constituant des provisions au titre de ces risques à hauteur de 278 000 €.

La collectivité ne constitue toutefois pas de provisions pour pallier les dépenses budgétaires engendrées par les pertes sur créances irrécouvrables et les annulations de titres sur exercices antérieurs, dont la somme représente pourtant en moyenne 280 000 € par exercice. Contrairement à ceux encourus au titre des contentieux en cours, ces risques n'ont pas fait l'objet de provisions lors du vote du budget primitif 2020.

La collectivité devra donc veiller à l'avenir à constituer des provisions au titre de l'ensemble des risques et charges encourus.

Rappel au droit n° 2 : Constituer des provisions pour risques et charges et pour dépréciation d'éléments d'actif dès l'apparition du risque financier conformément à l'article L. 3321-1 du CGCT.

5.3.3 Les comptes de tiers

5.3.3.1 Les opérations à classer ou régulariser

Les recettes encaissées avant émission de titres et les dépenses payées avant émission de mandats sont respectivement imputées aux comptes 471 et 472. Ces comptes n'ont pas de traduction budgétaire. Tant que le titre ou le mandat adéquat n'a pas été émis, ces recettes et dépenses ne sont pas comptabilisées parmi les comptes de classe 6 et 7, n'apparaissent pas dans le compte de résultat et ne font donc pas l'objet d'une traduction budgétaire. Un solde de clôture au volume trop important est par conséquent susceptible de fausser le résultat de l'exercice, soit à la baisse dans le cas de dépenses payées avant émission de mandat, soit à la hausse dans le cas de recettes encaissées avant émission de titres.

Afin d'évaluer un tel impact, les montants des soldes de clôture des comptes 471 et 472 ont été comparés aux volumes de produits et charges de gestion.

Tableau n° 7 : Opérations à classer ou régulariser (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes à classer ou à régulariser	11,48	5,90	5,29	5,48	1,46
Produits de gestion	31,03	32,33	34,98	36,46	36,53
Recettes à classer ou régulariser en % des produits de gestion	37,0	18,2	15,1	15,0	4,0
Dépenses à classer ou à régulariser	5,20	0,17	- 0,13	0,03	0,03
Charges de gestion	26,21	28,93	30,41	30,03	31,22
Dépenses à classer ou à régulariser en % des charges de gestion	19,9	0,6	- 0,4	0,1	0,1

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion

À l'exception de l'année 2014, où leur volume élevé est lié à un seul paiement, les dépenses à classer sont de faible montant. En revanche, les recettes à classer, en revanche, représentent un montant élevé jusqu'en 2017, et concernent en moyenne 17 % des produits, ce qui a pour conséquence d'amoindrir la fiabilité du résultat affiché en fin d'exercice.

Cette situation est liée à la spécificité fiscale de l'archipel au titre de laquelle l'impôt mensualisé est perçu par prélèvement effectué par un logiciel spécifique à la direction générale des finances publiques, mais incompatible avec l'application Hélios, avant d'être stocké sur un compte d'attente jusqu'à régularisation manuelle. En fonction de la date de régularisation des dernières mensualités, le stock de recettes à classer ou à régulariser peut donc être plus ou moins important.

La collectivité a indiqué qu'une convention devrait être signée entre le directeur des finances publiques et le directeur des services fiscaux de la collectivité afin de modifier les modalités de comptabilisation des recettes fiscales, ce qui devrait permettre de réduire le volume des recettes à classer ou à régulariser.

5.3.3.2 Les restes à recouvrer sur redevables et débiteurs divers

La spécificité fiscale de l'archipel explique que le niveau des créances à recouvrer atteigne des montants significatifs, représentant entre 22 et 39 % des recettes réelles de fonctionnement sur la période.

Tableau n° 8 : Restes à recouvrer (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
Redevables amiables (solde du compte 4111)	8,76	8,46	11,72	9,86	14,30
Redevables contentieux (solde du compte 4116)	0,12	0,22	0,25	0,47	0,89
Total des restes à recouvrer	8,88	8,68	11,96	10,33	15,18
Recettes réelles de fonctionnement	40,47	36,60	42,10	42,59	39,05
Part des créances à recouvrer sur les recettes réelles de fonctionnement (%)	22	24	28	24	39

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion

Les pertes sur créances irrécouvrables et les annulations de titres sur exercices antérieurs représentent également des montants importants, ces dernières étant notamment liées aux demandes de dégrèvements d'impôts, qui peuvent intervenir plusieurs années après l'émission du titre. Le rythme des admissions en non-valeur est cependant irrégulier, leur volume variant fortement d'un exercice à l'autre.

Malgré le volume élevé de pertes sur créances irrécouvrables et d'annulations de titres, la collectivité ne constitue pas de provisions à cet effet, ce qui l'expose à des variations de résultats non anticipé.

Tableau n° 9 : Pertes sur créance irrécouvrables et annulations de titres (en €)

	2014	2015	2016	2017	2018
Pertes sur créance irrécouvrables (compte 654)	1 480	11 400	132 368	81 249	77 957
Titres annulés sur exercices antérieurs (compte 673)	222 029	10 411	116 027	734 669	17 855

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion

5.3.4 Autres points relatifs à la fiabilité des comptes

Les participations et créances rattachées à des participations, les autres immobilisations financières, les avances versées sur commande d'immobilisations incorporelles et corporelles, les amortissements des immobilisations, le rattachement des charges et produits à l'exercice, les engagements hors bilan et le recours aux lignes de trésorerie ont fait l'objet d'un examen qui n'appelle pas d'observations de la chambre.

6 SITUATION FINANCIERE

La collectivité territoriale gère, jusqu'au 31 décembre 2015, un budget annexe dédié à la régie des transports maritimes de passagers. Celui-ci a été dissous et ses résultats intégrés au budget principal à compter du 1^{er} janvier 2016. La collectivité territoriale ayant repris l'intégralité des charges et des produits affectés à la régie maritime, la présente analyse se fonde sur des données consolidées pour les années 2014 et 2015.

6.1 Les documents stratégiques de développement de la collectivité et ses orientations financières

6.1.1 Le schéma de développement stratégique 2010-2030 et le plan d'action 2015-2020

La stratégie financière de la collectivité territoriale repose en priorité sur la mise en œuvre de deux documents de programmation : le schéma de développement stratégique (SDS) 2010-2030 et le plan d'action 2015-2020. Le premier, validé en 2009, est un document visant à appréhender, de façon générale, cinq axes de développement pour l'archipel, tous orientés vers son développement économique :

- accentuer et accélérer l'insertion de l'archipel dans l'environnement économique régional et international ;
- consolider, moderniser, diversifier l'économie marchande de l'archipel ;
- promouvoir et valoriser les ressources humaines, renforcer la cohésion sociale ;
- conduire un aménagement équilibré et durable du territoire ;
- appuyer une ingénierie locale de développement territorial.

Ces axes ont été déclinés en actions concrètes au sein du plan d'action portant sur la période 2015-2020, lui-même divisé en cinq axes, comportant chacun plusieurs actions :

- attractivité du territoire pour les investisseurs,
- tourisme durable,
- culture et développement,
- énergie durable,
- stratégie d'innovation et expérimentation territoriale.

L'axe concernant le tourisme durable concentre les efforts de la collectivité. Dans le cadre plus global d'un plan d'action touristique visant au renforcement de l'attractivité de l'archipel, elle a procédé à l'acquisition de deux navires ferries, qui l'ont conduite à fortement recourir à

l'emprunt. Au vu de l'encours de sa dette à la suite de ces investissements (44,03 M€ au 31 décembre 2018), elle a fait part de sa volonté de ne plus contracter de nouveaux emprunts jusqu'à ce que cet encours soit divisé par 2 vers 2024. Anticipant un déficit de court terme de l'activité de transport maritime une fois les deux navires ferries mis en service, la collectivité prévoit de consacrer ses efforts financiers au renforcement des recettes de cette activité jusqu'en 2022 afin de la rendre excédentaire à cette date. Au-delà, elle envisage de porter ses efforts sur les autres aspects du développement touristique.

6.1.2 Les contrats de développement entre l'État et la collectivité territoriale

La collectivité territoriale est en outre signataire avec l'État de contrats de développement (CDECT) qui prévoient une série d'actions concertées entre les signataires et cofinancées par eux. Deux CDECT ont couvert respectivement les périodes 2007-2013 et 2015-2018. Le CDECT 2019-2022 a été signé à l'été 2019.

Ces contrats sont prévus pour s'articuler avec le SDS et le plan d'action, d'une part, et les documents de programmation élaborés dans le cadre du versement du Fonds européen de développement, d'autre part. À l'instar de ces documents, les CDECT accordent la priorité au développement économique de l'archipel à travers un ensemble d'actions articulées autour de plusieurs axes⁸.

Le montant total des efforts financiers prévus par le CDECT 2007-2013 était de 43 M€ partagés entre l'État et la collectivité à hauteur de 45 % et 55 % respectivement. Ces prévisions budgétaires ont été presque intégralement exécutées, certains travaux ayant cependant pris du retard en raison, selon la collectivité, de la défaillance d'entreprises impliquées dans ces chantiers.

Le CDECT 2015-2018 prévoyait, quant à lui, un effort total de 22,1 M€ répartis de façon équilibrée entre l'État (11 M€) et la collectivité territoriale (11,1 M€). Son exécution a cependant été sensiblement moindre que celle du contrat de 2007-2013, s'établissant à 46,5 % en paiement pour la collectivité et à 50 % pour l'État. Cette sous-exécution est liée à l'abandon ou au report après 2018 d'un grand nombre de projets n'ayant pu être démarrés à temps. Ainsi, au 31 décembre 2018, seulement un projet sur les neuf renseignés comme pilotés directement par la collectivité territoriale était achevé.

Enfin, le CDECT 2019-2022 prévoit un effort financier total de 38 M€, dont 18,9 M€ supportés par l'État et 19,1 M€ par la collectivité. Ces éléments incluent notamment les projets reportés du CDECT 2015-2018.

La mise en œuvre du SDS, du plan d'action 2015-2020 et des CDECT est examinée par un comité de suivi associant les services de l'État, de la collectivité territoriale et des communes, qui s'est réuni 12 fois entre 2014 et 2018, soit en moyenne une fois par semestre.

6.2 L'excédent brut de fonctionnement et la CAF brute

Sur l'ensemble de la période, l'excédent brut de fonctionnement (EBF) s'est établi entre 12 % et 18 % des produits de gestion. Il en représentait 15 % en 2018, soit une proportion proche de celle de 2014.

⁸ Ces axes sont les suivants : pour le CDECT 2007-2013 : diversification économique ; appui au développement de l'archipel ; consolidation des équipements ; et amélioration des conditions de vie. Pour le CDECT 2015-2018 : insérer l'archipel dans l'environnement économique régional et international ; consolider, moderniser, diversifier l'économie marchande de l'archipel ; promouvoir les ressources humaines, renforcer la cohésion sociale ; conduire un aménagement équilibré et durable du territoire. Enfin, pour le CDECT 2019-2022 : cohésion des territoires ; mobilité multimodale ; territoires résilients ; territoires d'innovation et de rayonnement ; cohésion sociale et employabilité.

Tableau n° 10 : Excédent brut de fonctionnement (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (%)
Ressources fiscales propres	24,96	25,88	27,46	28,94	28,72	3,6
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4,90	5,31	5,23	5,01	5,14	1,2
+ Ressources d'exploitation	2,09	2,16	2,08	2,31	2,45	4,1
+ Production immobilisée, travaux en régie	0,00	0,00	0,21	0,20	0,22	N/A
= Produits de gestion (A)	31,94	33,36	34,98	36,46	36,53	3,4
Charges à caractère général	6,06	6,85	8,41	8,35	9,07	10,6
+ Charges de personnel	9,03	9,53	10,13	10,69	11,54	6,3
+ Aides directes à la personne	3,02	3,31	3,68	3,50	3,33	2,4
+ Aides indirectes à la personne	2,10	2,96	2,60	2,64	1,90	- 2,5
+ Subventions de fonctionnement	5,53	5,27	4,09	3,82	4,31	- 6,0
+ Autres charges de gestion	1,08	1,42	1,50	1,03	1,08	0,0
= Charges de gestion (B)	26,83	29,34	30,41	30,03	31,22	3,9
Excédent brut de fonctionnement (A - B)	5,11	4,02	4,57	6,43	5,30	0,9
<i>En % des produits de gestion</i>	16	12	13	18	15	

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion

La hausse annuelle de 3,4 % des produits de gestion constatée entre 2014 et 2018 provient essentiellement de la croissance de 3,6 % des recettes fiscales. Les charges de gestion croissent plus rapidement (+ 3,9 % par an), cette tendance étant toutefois en partie liée à l'intégration, au sein de la collectivité, des activités exercées par le comité régional du tourisme en 2016, et par le Francoforum en 2018. Ces décisions expliquent une part de la hausse des charges à caractère général et des charges de personnel en 2016 et 2018.

Tableau n° 11 : Capacité d'autofinancement (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
Excédent brut de fonctionnement	5,11	4,37	4,57	6,43	5,30
+/- Résultat financier collectivité	- 0,54	- 0,59	- 0,76	- 1,01	- 1,34
+/- Autres produits et charges exceptionnels réels	- 0,10	- 0,06	1,23	3,80	0,24
= CAF brute	4,47	3,72	5,04	9,21	4,19
<i>en % des produits de gestion</i>	14	11	14	25	11
- Annuité en capital de la dette	1,72	1,56	1,46	1,77	3,70
= CAF nette ou disponible	2,75	2,16	3,58	7,45	0,50
<i>CAF brute courante</i>	<i>4,57</i>	<i>3,78</i>	<i>3,81</i>	<i>5,41</i>	<i>3,96</i>
<i>CAF nette courante</i>	<i>2,85</i>	<i>2,22</i>	<i>2,35</i>	<i>3,65</i>	<i>0,26</i>

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion.

En 2018, la CAF brute représentait 11 % des produits de gestion, contre 14 % en 2014, alors même que l'EBF était supérieur en 2018. Cette dégradation est principalement liée à la dégradation du résultat financier, elle-même due à la hausse des charges d'intérêt de la dette en raison du recours important de la collectivité à l'emprunt en 2016 et 2017.

La CAF brute est affectée par les produits exceptionnels de 2016 et 2017 liés à des versements d'indemnités dans le cadre de deux contentieux. Le premier jugement a condamné en 2016 deux sociétés bénéficiaires de marchés publics à verser 1,2 M€ à la collectivité. Le second faisait suite à un avis du Conseil d'État de 2014, aux termes duquel le transport maritime de fret entre les îles de l'archipel relevait de la compétence de l'État. La collectivité, qui assurait ce service depuis 2009, a obtenu du tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon en 2017 que l'État lui rembourse les frais correspondants, soit 4,4 M€. La CAF brute courante, excluant les charges et produits exceptionnels, est passée de 4,6 M€ en 2014 à 4 M€ en 2018.

La CAF nette s'est fortement contractée et s'établissait à 0,5 M€ en 2018 contre 2,7 M€ en 2014. Cette dégradation est liée à la hausse des annuités en capital de la dette en raison du recours

marqué à l'emprunt en 2016 et 2017. La CAF nette corrigée des éléments exceptionnels s'est dégradée encore plus sensiblement, passant de 2,8 M€ en 2014 à 0,2 M€ en 2018.

De 2014 à 2018, elle a contribué au financement des dépenses d'équipement à hauteur de seulement 17 % en moyenne.

6.3 Les produits de gestion

Les produits de gestion ont augmenté en moyenne annuelle de 3,4 %. Cette dynamique marque un ralentissement à partir de 2018 en raison de la diminution des ressources fiscales (- 0,21 M€) compensées par l'évolution des ressources institutionnelles (+ 0,13 M€) et d'exploitation (+ 0,14 M€). En 2018, ils atteignent 36,5 M€ contre 31,9 M€ en 2014.

Tableau n° 12 : Évolution des produits de gestion (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Var. annuelle moyenne (%)
Ressources fiscales propres	24,96	25,88	27,46	28,94	28,72	3,6
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	4,90	5,31	5,23	5,01	5,14	1,2
+ Ressources d'exploitation	2,09	2,16	2,08	2,31	2,45	4,1
+ Production immobilisée, travaux en régie	0,00	0,00	0,21	0,20	0,22	N/A
= Produits de gestion	31,94	33,36	34,98	36,46	36,53	3,4

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion.

En moyenne au cours de la période sous revue, ils se composent de 78 % de ressources fiscales propres, 15 % de dotations et participations, et 6 % de ressources d'exploitation. La part de la fiscalité dans les produits de fonctionnement réels de la collectivité est légèrement supérieure à la moyenne des départements métropolitains dont la fiscalité représente 73 % des recettes réelles de fonctionnement et est composée de 45 % d'impôts locaux et 55 % d'autres impôts et taxes⁹.

6.3.1 Les ressources fiscales propres

6.3.1.1 La spécificité de la fiscalité à Saint-Pierre-et-Miquelon

Au titre de ses compétences d'attribution, telles que précisées au II de l'article LO 6414-1 du CGCT, la collectivité territoriale fixe notamment les règles applicables en matière d'impôts, droits et taxes et de régime douanier, compétences analogues à celles de l'État en métropole. En particulier, la collectivité peut instituer des impôts et taxes spécifiques au bénéfice des communes, dont le taux et les modalités de recouvrement sont décidés par leur conseil municipal, dans le respect de la réglementation arrêtée par la collectivité.

En application de ce principe d'autonomie fiscale, l'archipel ne connaît pas certaines impositions métropolitaines comme la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ou la taxe d'habitation (TH). En revanche, les droits de douane constituent la majorité des impositions indirectes. La contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) n'ont pas été instituées.

En revanche, les taxes relevant du code local des impôts obéissent à des règles proches de celles issues du code métropolitain, le régime fiscal territorial ayant repris plusieurs dispositions nationales. Ainsi, l'impôt sur les sociétés est soumis à une réglementation proche

⁹ Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Les finances des collectivités locales en 2019, septembre 2019, p. 82. Les données portent sur 2018.

de celle applicable en métropole avec un taux de 33,33 % qui sera ramené à 23 % d'ici 2022, proche du taux cible métropolitain de 25 % à cette date. De même, la collectivité présente de nombreuses réductions d'impôts pour des motifs de même nature qu'en métropole. Certaines différences existent toutefois. En particulier, le barème progressif de l'impôt sur le revenu présente 12 tranches au lieu de 5.

L'archipel a le statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM) et ne fait donc pas partie de l'Union européenne. Il bénéficie ainsi de droits de douane codifiés au sein d'un code local des douanes.

Par ailleurs, l'État concède à la collectivité territoriale, sous certaines conditions, l'exercice des compétences en matière d'exploration et d'exploitation des ressources naturelles dans la zone économique exclusive (ZEE), ce qui permet à celle-ci de percevoir des redevances de la part des titulaires de concessions de mines et d'hydrocarbures implantés dans cette ZEE.

6.3.1.2 La répartition des impositions

La collectivité territoriale bénéficie du produit des impôts sur le revenu et sur les sociétés et des droits de mutation et taxes de publicité foncière, ainsi que de la taxe sur les salaires. Les communes disposent des taxes foncières, du droit de bail et de la taxe locale d'équipement pour Saint-Pierre et de résidence pour Miquelon. S'y ajoutent les taxes relatives à la distribution d'eau et au traitement des ordures ménagères.

Tableau n° 13 : Répartition des principaux impôts et produits douaniers en 2018¹⁰

Collectivité territoriale		Communes		CACIMA	
Revenus fiscaux et autres produits non douaniers (en M€)					
Total revenus fiscaux collectivité	20,66	Total revenus fiscaux commune	3,53	Total revenus fiscaux CACIMA	0,75
Impôt sur le revenu	12,13	Impôts fonciers	1,10	Patente	0,75
Impôt sur les sociétés	6,02	Taxes sur l'eau	0,92		
Droits de mutation, de publication et d'apports	2,02	Droit de bail	0,58		
Taxe sur les salaires	0,29	Taxe enlèvement des ordures ménagères	0,44		
Autres taxes	0,21	Taxe locale d'équipement	0,35		
		Taxes communales sur mutations	0,13		
Revenus douaniers (en M€)					
Total revenus douaniers collectivité	7,95	Total revenus douaniers communes	7,19	Total revenus douaniers CACIMA	0,10
Taxe spéciale sur l'importation	3,52	Octroi de mer	3,76	Droit de quai	0,08
Droits de douane	1,75	Taxe sur gasoil et fioul	1,74	Droit de navigation	0,02
Droit de consommation	1,16	Droit de débarquement	1,39	Droit d'aiguade	0,00
Taxes sur l'essence	0,92	Taxe sur essence	0,29		
Bureau des tabacs	0,56				
Octroi de mer	0,04				
Total					
Total collectivité territoriale	28,61	Total communes	10,71	Total CACIMA	0,84
Part de la collectivité territoriale	71	Part des communes	27	Part de la CACIMA	2

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données de la direction des services fiscaux

S'agissant des recettes douanières, la collectivité territoriale bénéficie de manière exclusive des droits de douane, de la taxe spéciale à l'importation, des taxes de consommation sur les alcools et tabacs et des droits de francisation des navires. Les communes, qui disposent également du produit des droits de débarquement, d'aiguade et de quai l'ont transféré à la chambre d'agriculture, de commerce, d'industrie, des métiers et de l'artisanat de

¹⁰ Les montants de ce tableau s'écartent légèrement de ceux du compte de gestion supra en raison de différences de périmètre.

Saint-Pierre-et-Miquelon (CACIMA) et se partagent le produit de la taxe sur le fioul et le gazole. L'octroi de mer est réparti entre la collectivité et les communes.

6.3.1.3 Le produit des impôts et taxes

Au cours de la période sous revue, les produits des impôts et taxes ont représenté 80 % en moyenne des produits de gestion de la collectivité et ont augmenté de 3,2 % en moyenne par an, passant de 25,3 M€ en 2014 à 28,6 M€ en 2018. Ils sont composés de 70 % des produits de la fiscalité et 30 % de droits de douane.

Les principales réformes du régime d'imposition depuis 2014 concernent l'impôt sur les sociétés, avec la suppression de la cotisation supplémentaire de 10 %, l'introduction en 2016 d'un taux réduit à 15 % pour les petites et moyennes entreprises (PME), et la décision de ramener le taux de cet impôt de 33,33 % en 2018 à 23 % en 2022, avec un échelonnement annuel – 30 % à compter du 1^{er} janvier 2019, 27 % à compter du 1^{er} janvier 2020, 25 % à compter du 1^{er} janvier 2021, et enfin 23 % à compter du 1^{er} janvier 2022. La collectivité a en outre procédé à une actualisation du barème de l'impôt sur le revenu en 2016.

L'impôt sur le revenu constitue la plus importante ressource fiscale, représentant 43 % du produit total des impôts et des taxes, suivi par l'impôt sur les sociétés (21 %) et la taxe spéciale sur l'importation (14 %).

Tableau n° 14 : Ressources fiscales (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (%)
Produits de la fiscalité	16,53	16,96	19,77	20,36	20,45	5,5
Impôts sur le revenu	11,16	11,24	11,94	11,39	12,13	2,1
Impôts sur les sociétés	4,37	4,23	6,41	7,92	6,02	8,3
Droits de mutation, de publication et d'apports	0,73	1,20	1,13	0,76	2,02	28,8
Taxe sur les salaires	0,26	0,28	0,28	0,29	0,29	3,3
Autres taxes fiscales	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	- 100,0
Produits des douanes	8,35	8,45	7,30	8,25	7,94	- 1,2
Taxe spéciale sur l'importation	4,09	3,87	3,48	3,78	3,52	- 3,6
Droits de douane	1,71	1,91	1,68	1,94	1,75	0,7
Droits de consommation	1,03	1,26	0,93	1,07	1,16	2,9
Taxe sur l'essence	0,91	0,95	0,77	0,83	0,92	0,3
Bureau des tabacs	0,58	0,43	0,39	0,59	0,56	- 1,0
Taxe spéciale sur l'importation	4,09	3,87	3,48	3,78	3,52	- 2,5
Autres produits	0,38	0,30	0,29	0,23	0,21	- 14,0
Autres taxes	0,29	0,22	0,20	0,19	0,21	- 7,6
Taxe sur l'électricité	0,10	0,09	0,09	0,03	0,00	- 100,0
Total du produit des impôts et taxes	25,26	25,71	27,35	28,84	28,61	3,2

Note : Les montants divergent légèrement avec ceux issus du compte de gestion en raison de différences de périmètre.

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes administratifs

Le produit de l'impôt sur le revenu progresse de 2,1 % par an en moyenne. Cette progression est régulière à l'exception d'un ressaut plus marqué en 2016 où la collectivité bénéficie d'un surcroît de recettes de 0,7 M€ malgré des taux constants. Cette hausse ponctuelle n'est pas la conséquence d'un changement de politique fiscale de la collectivité mais d'une hausse conjoncturelle du nombre de salariés et de pensionnaires, entraînant un accroissement de la base imposable de 9,9 M€. L'archipel comptait 2 755 foyers fiscaux imposables en 2019.

La croissance soutenue de l'impôt sur les sociétés, de 8,3 % en moyenne par an, résulte d'une hausse significative en 2016 concentrée sur quatre entreprises de l'archipel, dont EDF (+ 1 M€ en 2016) et la banque de Saint-Pierre-et-Miquelon (+ 0,4 M€). Ce mouvement s'est poursuivi en 2017 mais s'est retourné en 2018 en raison notamment d'investissements d'EDF qui ont diminué sa cotisation.

Les recettes douanières ont diminué de 1,2 % par an en moyenne sur la période. Ces recettes, liées à la conjoncture économique de l'archipel, connaissent cependant d'importantes fluctuations d'un exercice à l'autre.

6.3.1.4 Les dispositifs d'exonération et d'abattement

Depuis 2012, la collectivité a mis en place un ensemble de mesures fiscales et douanières incitatives avec pour but affiché de stimuler la croissance économique, notamment dans le domaine du tourisme. Outre les réformes fiscales générales déjà évoquées, les principales de ces mesures ont été :

- des exonérations, notamment des droits de licences, et une exonération totale de l'impôt pour la location de meublés (sous conditions) ;
- des exonérations ciblées de droit de douane au bénéfice de certaines professions spécifiques, ainsi que des exonérations générales pour les entreprises dans le cadre d'un dispositif d'aides à l'investissement et aux productions locales ;
- des mesures ayant un impact sur le résultat ou l'imposition de l'entreprise comme la déduction de dons ;
- un soutien par un mécanisme d'allègement fiscal à la création ou à la reprise d'entreprise en difficulté, ainsi qu'une réduction d'impôt pour la souscription au capital d'une entreprise dont le siège est situé dans l'archipel ;
- des mesures de soutien à l'activité agricole avec une imposition basée en partie sur le volume de production et de commercialisation ;
- l'instauration d'un régime favorable aux microentreprises d'hébergement touristique avec un abattement de 75 % sur les bénéfices.

La collectivité évalue le coût global de ces dispositifs à environ 1,4 M€ entre 2016 et 2018, dont 0,9 M€ supporté par elle-même, le reste l'étant par la commune de Saint-Pierre et, dans une moindre mesure, par celle de Miquelon-Langlade.

Tableau n° 15 : Évaluation du coût des exonérations pour les collectivités (en €)

	2016	2017	2018	Total
Collectivité territoriale – total	263 401	248 218	400 059	911 678
dont collectivité territoriale - exonérations	152 625	229 505	350 474	732 604
dont collectivité territoriale - subventions	110 776	18 713	49 585	179 074
Commune de Saint-Pierre - exonérations	97 635	165 390	213 413	476 438
Commune de Miquelon-Langlade - exonérations	12 163	17 712	24 471	54 347
Total	373 199	431 321	637 943	1 442 463

Note : L'évaluation est faite sur la base des déclarations liquidées, tous types d'exonérations confondues. La ligne « subventions » correspond au versées par la collectivité au titre de l'aide à l'investissement pour l'année.

Source : collectivité territoriale

6.3.2 Les ressources institutionnelles

Les ressources institutionnelles représentent environ 15 % des produits de gestion de la collectivité. La dotation globale de fonctionnement (DGF), restée stable sur la période à 3,8 M€, en représente les trois quarts. La dotation de compensation en est la principale composante, représentant à elle seule environ 60 % de ces ressources institutionnelles.

Les ressources institutionnelles sont en progression de 1,2 % par an en moyenne (5,1 M€ en 2018 contre 4,9 M€ en 2014) soit un gain de ressources de 0,2 M€. Cette hausse en dépit de la stabilité de la DGF est imputable à la hausse des dotations (+ 0,3 M€) visant à compenser des actions ou projets spécifiques mis en œuvre dans les domaines du sport, de l'environnement ou de la formation professionnelle.

Tableau n° 16 : Dotations et compensations (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (%)
Dotation globale de fonctionnement	3,81	3,81	3,81	3,81	3,81	0
- dont dotation de compensation	3,02	3,02	3,02	3,02	3,02	0
- dont dotation forfaitaire	0,48	0,48	0,48	0,48	0,48	- 0,2
- dont dotation de fonctionnement minimale	0,17	0,17	0,17	0,17	0,17	0
- dont dotation de péréquation urbaine	0,13	0,13	0,13	0,13	0,13	0,5
Dotation générale de décentralisation	0,41	0,49	0,44	0,46	0,46	3,1
Dotations versées au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie	0,16	0,16	0,17	0,21	0,23	9,7
Dotation versée au titre de la prestation de compensation du handicap	0,07	0,10	0,08	0,08	0,10	9,7
Dotation versée au titre des maisons départementales des personnes handicapées	0,12	0,04	0,04	0,04	0,04	- 23,8
Fonds de mobilisation départemental de l'insertion	0,04	0,00	0,01	0,00	0,00	- 48,8
Autres dotations	0,28	0,71	0,68	0,37	0,49	14,6
Total des ressources institutionnelles	4,90	5,31	5,23	5,00	5,14	1,2

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion

Les dotations visant à compenser les prestations sociales assurées par la collectivité au bénéfice des personnes âgées ou handicapées sont stables dans leur globalité, et représentent des montants relativement restreints dans l'ensemble des ressources institutionnelles de la collectivité.

Eu égard à sa situation, Saint-Pierre-et-Miquelon ne bénéficie pas de dispositif de péréquation horizontale.

6.3.3 Les ressources d'exploitation

Outre les recettes fiscales et les dotations, la collectivité territoriale perçoit les produits de l'exploitation de son domaine et des services mis en œuvre sur son territoire.

Tableau n° 17 : Recettes d'exploitation consolidées

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (%)
Prestations de services	1,03	1,16	1,26	1,26	1,48	9
Revenu des immeubles	0,51	0,39	0,25	0,28	0,37	- 8
Redevances de services culturels	0,10	0,12	0,10	0,17	0,21	19
Redevances de services de loisirs	0,12	0,15	0,13	0,12	0,13	2
Redevances de services sportifs	0,06	0,07	0,06	0,07	0,07	4
Autres	0,26	0,27	0,28	0,40	0,19	- 8
Total des ressources d'exploitation	2,09	2,16	2,08	2,31	2,45	4

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion

56 % de ces recettes résultent des prestations de services assurées par la collectivité, majoritairement en matière de transports maritimes. Le produit de ces prestations évolue de 1 M€ en 2014 à 1,5 M€ en 2018 à périmètre constant.

Les revenus issus des immeubles et propriétés détenus par la collectivité constituent le second poste en matière de recettes d'exploitation. Leur part (16 %) est cependant inférieure à celle des prestations de services. En outre, leur niveau diminue, passant de 0,5 M€ en 2014 à 0,3 M€ en 2018 en raison de l'arrivée à son terme d'un bail relatif à un hangar aérien.

Enfin, la collectivité perçoit des redevances d'environ 0,4 M€ par an de la part des usagers pour les prestations sportives, de loisirs ou culturels qu'elle délivre. Ces redevances croissent de façon importante, notamment en matière culturelle.

6.4 Les charges de gestion courante

Les charges de gestion courante comprennent les charges réelles de fonctionnement nettes¹¹, hors charges exceptionnelles et opérations d'ordre. Elles correspondent aux dépenses assurant le fonctionnement courant de la collectivité.

Tableau n° 18 : Charges de gestion courante (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (%)
Charges à caractère général	6,06	6,85	8,41	8,35	9,07	10,6
+ Charges de personnel	9,03	9,53	10,13	10,69	11,54	6,3
+ Aides directes à la personne	3,02	3,31	3,68	3,50	3,33	2,4
+ Aides indirectes à la personne	2,10	2,96	2,60	2,64	1,90	- 2,5
+ Subventions de fonctionnement	5,53	5,27	4,09	3,82	4,31	- 6
+ Autres charges de gestion	1,08	1,42	1,50	1,03	1,08	0
= Charges de gestion	26,83	29,34	30,41	30,03	31,22	3,9

Note : Les données des années 2014 et 2015 portent sur le budget principal et le budget annexe consolidés.

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion

De 2014 à 2018, les charges de gestion courante ont augmenté de 3,9 % par an en moyenne (+ 4,40 M€ sur la période) pour atteindre 31,22 M€ en 2018. Dans le même temps, les produits de gestion ont crû de 3,4 % par an en moyenne.

Les principales composantes des charges de gestion sont les charges de personnel qui en représentent environ un tiers et les dépenses à caractère général qui en constituent le quart. Les aides directes et indirectes à la personne en forment un peu moins de 20 % et les subventions de fonctionnement environ 15 %.

La hausse des charges de gestion s'explique par le dynamisme des deux principales catégories, les charges à caractère général et les charges de personnel. Comme expliqué *supra*, ces dynamiques ont été amplifiées par la reprise en régie des activités du comité régional du tourisme en 2016, et du Francoforum en 2018.

6.4.1 Les charges de personnel

6.4.1.1 L'évolution des charges de personnel

Les dépenses de personnel progressent de 6,3 % par an en moyenne, passant de 9 M€ en 2014 à 11,5 M€ en 2018.

¹¹ Les charges réelles de fonctionnement sont composées des charges de personnel nettes (hors atténuations de charges), des achats et charges externes (dépenses à caractère général hors impôts et taxes), des subventions de fonctionnement versées, et des autres charges de gestion.

Tableau n° 19 : Composition de la masse salariale (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (%)
Rémunération principale	3,67	3,85	4,50	5,00	5,17	8,9
+ Régime indemnitaire voté par l'assemblée, y compris indemnités horaires pour heures supplémentaires	0,47	0,50	0,60	0,67	0,73	11,8
+ Autres indemnités	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08	- 1,8
= Personnel titulaire (a)	4,22	4,43	5,19	5,75	5,97	9,1
Personnel non titulaire (b)	2,61	2,81	2,54	2,37	2,83	2,1
Autres rémunérations (c)	0,04	0,05	0,03	0,00	0,00	- 100,0
- Atténuations de charges	0,18	0,09	0,06	0,09	0,11	- 10,8
= Rémunérations du personnel (a + b + c + d)	6,86	7,28	7,76	8,12	8,81	6,4
+ Charges sociales	2,02	2,10	2,26	2,48	2,68	7,3
+ Autres charges de personnel	0,17	0,10	0,11	0,12	0,12	- 8,2
= Charges de personnel interne	8,88	9,40	10,07	10,63	11,50	6,7
+ Charges de personnel externe	0,15	0,12	0,06	0,07	0,05	- 24,9
= Charges de personnel totales	9,03	9,52	10,13	10,69	11,54	6,3

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion.

La masse salariale hors charges sociales est destinée aux deux tiers à rémunérer le personnel titulaire et, pour un tiers, le personnel non titulaire. De 2014 à 2018, sa croissance a été plus rapide pour le premier (9,1 % par an en moyenne) que pour le second (2,1 %). Si le régime indemnitaire des agents titulaires a crû de façon plus dynamique que leur rémunération principale (11,8 % par an contre 8,9 % par an), son impact sur la hausse globale des charges de personnel a été limité par son poids modeste dans la rémunération totale des agents titulaires, dont il ne représente que 12 %.

Les hausses de charges de personnel sur la période s'expliquent principalement par la hausse des effectifs et, dans une moindre mesure, par la revalorisation du régime indemnitaire à l'occasion du passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) en 2017. Le temps de travail, inférieur à la durée légale, ainsi que l'absentéisme constituent en outre des manques à gagner pour la collectivité.

6.4.1.2 L'évolution des effectifs

La hausse des charges de personnels est notamment imputable à la croissance des effectifs de la collectivité de 28 % entre 2014 et 2018, soit de 6,4 % par an en moyenne.

Tableau n° 20 : Effectifs

	2014	2015	2016	2017	2018
A	14	16	16	16	20
B	39	39	38	34	45
C	97	99	116	116	112
Droit privé (marins)	13	13	13	22	30
Total	163	169	185	189	209

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes administratifs

Cette croissance a été particulièrement sensible en 2016 et 2018. Elle s'explique par deux facteurs principaux. D'une part, la reprise en régie des activités du comité régional du tourisme en 2016 et du Francoforum en 2018 a conduit à l'intégration au sein des effectifs de la collectivité de neuf agents dans le premier cas et sept dans le second – deux comme agents titulaires, et cinq comme agents contractuels. D'autre part, à la suite de l'achat des deux nouveaux navires ferries, la collectivité a renforcé l'équipe chargée des transports maritimes, en recrutant de nouveaux marins en 2017 et 2018, faisant plus que doubler leur effectif entre 2016 et 2018. Cette catégorie de personnel est employée sur des contrats de droit privé.

Si l'on exclut les marins et les personnels du comité régional du tourisme et du Francoforum repris par la collectivité, les effectifs sont passés de 150 agents en 2014 à 163 en 2018. Au-delà des effets de périmètre et du recrutement des équipages des deux navires ferries, la collectivité a donc mené une politique de recrutement dynamique pour renforcer les capacités administratives du service des transports maritimes et celles du centre d'information touristique, dépendant de la direction du tourisme, qui a repris les fonctions du comité régional du tourisme, et de l'Arche qui fait office de musée et de service des archives de la collectivité.

Un peu moins des trois quarts des agents de la collectivité sont des agents titulaires, cette proportion restant stable au cours de la période. La part des agents contractuels de droit public, au demeurant restreinte dès 2014, a diminué à mesure qu'un nombre croissant de marins étaient recrutés sur des contrats de droit privé. Alors que les proportions des contractuels de droit public et de droit privé étaient respectivement d'environ 20 % et 8 % en 2014, elles étaient à peu près équivalentes en 2018, aux environs de 14 %. Cette baisse du nombre d'agents contractuels de droit public est notamment liée au programme de titularisation au titre de la loi du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, dont ont bénéficié quatre agents de catégorie A et deux agents de catégorie B au cours de la période, expliquant une partie de la hausse concomitante du nombre d'agents titulaires de ces catégories.

6.4.1.3 La rémunération et le régime indemnitaire

Les agents de la collectivité bénéficient d'une rémunération indiciaire élevée en raison du complément accordé aux fonctionnaires affectés en outre-mer. La majoration est de 70,67 % de leur traitement indiciaire brut. Le décret du 10 mars 1978 fixant le régime de rémunération des magistrats et des fonctionnaires de l'État en service dans la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon prévoit qu'ils perçoivent, d'une part, le complément de rémunération de 40 % auquel ont droit leurs homologues en poste aux Antilles et, d'autre part, une indemnité spéciale compensatrice, initialement fixée à 56 %, et progressivement ramenée à 30,67 %.

Le régime indemnitaire occupe par conséquent un poids moins important que la moyenne dans la rémunération globale des agents titulaires de la collectivité : 12 % environ contre 23 % en moyenne pour les fonctionnaires territoriaux en 2013¹².

La collectivité a mis en place le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep) à compter du 1^{er} janvier 2017, sans instaurer le complément indemnitaire annuel (CIA). Ce dernier est cependant obligatoire aux termes de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 tel que modifié par la loi du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, la collectivité pouvant fixer le plafond de CIA au niveau qu'elle souhaite, pour autant que la somme des plafonds d'IFSE et de CIA d'un cadre d'emploi ne dépasse pas cette même somme pour les corps équivalents de la fonction publique d'État.

La collectivité s'est engagée à proposer au vote de son assemblée en juin 2020 une délibération instaurant le CIA.

Rappel au droit n° 3 : Mettre en place le complément indemnitaire annuel, conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 tel que modifié par la loi du 20 avril 2016.

À l'occasion de la mise en place du Rifseep, la collectivité a procédé à une revalorisation globale du régime indemnitaire des agents, représentant un montant total de 80 000 €. Cette revalorisation explique la hausse du volume total des crédits affectés au régime

¹² Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*, octobre 2016, p. 192.

indemnitaires en 2017 (+ 11,6 %), supérieure à la hausse des effectifs sur la même période (+ 2,2 %).

6.4.1.4 Le temps de travail

Le temps de travail est régi par un protocole adopté en 2013. Celui-ci prévoit un nombre de jours de congés supérieur à la norme. Tout d'abord, 3 jours supplémentaires sont systématiquement accordés à tous les agents, en sus des 25 jours réglementaires. Ensuite, la collectivité n'applique pas la journée supplémentaire travaillée en solidarité pour les personnes âgées instituée en 2004, et accorde le lundi de Pentecôte férié à ses agents. Enfin, la collectivité a prévu le maintien de 4 jours de repos accordés antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi du 3 janvier 2001.

À ces jours de congés s'ajoutent des journées d'aménagement et de réduction du temps de travail (ARTT), calculées en fonction de la durée de travail hebdomadaire, variant entre 36 heures et 38 heures selon les services. Si le nombre de journées ARTT octroyé, variant entre 6 et 18 selon le rythme de travail hebdomadaire, correspond bien à celui auquel aurait droit un agent avec 25 jours de congés annuels, il entraîne une durée effective de travail inférieure à la durée annuelle réglementaire de 1 607 heures en raison des trois jours de congés surnuméraires, et de l'absence d'application de la journée de solidarité. En outre, si la loi du 3 janvier 2001 permet bien le maintien de régime de temps de travail existant antérieurement à son entrée en vigueur, ce maintien est exclusif de la mise en œuvre du régime issu de cette loi, et n'est donc pas compatible avec l'octroi de journées ARTT.

Conséquence de ce système, la durée annuelle de travail au sein de la collectivité est d'environ 1 548 heures, soit 59 heures de moins que la durée annuelle légale de travail, correspondant à environ 8 jours. Ce régime coûte environ 0,44 M€ par an à la collectivité, correspondant aux 8 jours de congés en surnombre en moyenne par agent.

La collectivité est en cours de renégociation du protocole de réduction et d'aménagement du temps de travail. Elle prévoit de supprimer un certain nombre des jours de congés supplémentaires maintenus au titre de la loi du 3 janvier 2001. Elle s'est en outre engagée à aligner son régime de temps de travail sur la durée annuelle réglementaire de 1 607 heures avant avril 2023.

Rappel au droit n° 4 : Respecter la durée annuelle réglementaire du temps de travail de 1 607 heures.

6.4.1.5 L'absentéisme

Le taux d'absentéisme au sein de la collectivité a sensiblement progressé au cours de la période, passant de 7,4 % en 2014 à 10,6 % en 2018. Cette hausse, survenue entre 2016 et 2017, est principalement imputable à la progression des congés pour longue maladie et affections de longue durée. Si le niveau d'absentéisme reste inférieur à la moyenne de 11,5 % identifiée par la Cour des comptes en 2016, son coût pour la collectivité s'élève à environ 1,22 M€ en 2018, soit 22 ETP.

6.4.1.6 La politique de gestion des ressources humaines

La collectivité n'a pas mis en place de démarche formalisée de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Elle indique cependant évaluer systématiquement les demandes de recrutement provenant des services et privilégier les redéploiements internes. Elle pilote sa masse salariale par l'intermédiaire de tableaux élaborés chaque année par fonction et type de ventilation comptable. Ces tableaux ne donnent

cependant pas une vision consolidée à moyen terme et sont donc difficilement utilisables dans le cadre d'un pilotage prévisionnel du budget. La collectivité a indiqué être en cours d'élaboration d'un nouvel outil de suivi des charges et frais de personnels ; la chambre encourage la poursuite de cette démarche.

La collectivité s'est cependant engagée à compter de 2013 dans une démarche systématique d'entretiens professionnels annuels. La chambre a pu constater la tenue régulière de ces entretiens au sein des dossiers d'agents qu'elle a consultés. Des plans de formation des agents sont en outre élaborés pour chaque année depuis 2014.

La collectivité signale en outre avoir entamé un audit organisationnel en 2019 portant entre autres sur la gestion des ressources humaines. Son objectif est notamment la mise en place d'une démarche formalisée de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences. Une carte des compétences actuelles devrait être réalisée à cette occasion. La collectivité indique, par ailleurs, avoir déployé en 2019 un logiciel de gestion du temps de travail et des congés, et prévoir la mise en place d'un système de décompte automatisé du temps de travail au plus tard en 2021. Elle a enfin indiqué avoir engagé une réflexion sur la mutualisation possible de certains services afin d'optimiser les ressources et de compléter les besoins des services demandeurs sans avoir recours à l'embauche.

6.4.2 Les charges à caractère général

Tableau n° 21 : Charges à caractère général (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (%)
Charges à caractère général	6,06	6,85	8,41	8,35	9,07	10,6
<i>dont achats (y c. variation de stocks)</i>	2,95	2,50	2,64	2,73	3,36	3,2
<i>dont locations et charges de copropriétés</i>	0,45	0,41	0,15	0,51	0,28	- 11,2
<i>dont entretien et réparations</i>	0,45	0,47	0,69	0,88	0,67	10,4
<i>dont assurances et frais bancaires</i>	0,24	0,25	1,20	0,41	0,38	11,4
<i>dont autres services extérieurs</i>	0,47	0,64	0,61	0,66	0,99	20,6
<i>dont contrats de prestations de services avec des entreprises</i>	0,17	0,56	0,43	0,40	0,60	38,2
<i>dont honoraires, études et recherches</i>	0,48	0,59	0,69	0,57	0,62	6,5
<i>dont publicité, publications et relations publiques</i>	0,15	0,17	0,27	0,30	0,29	18,1
<i>dont transports collectifs et de biens (y compris transport scolaire)</i>	0,43	0,85	1,13	1,25	1,15	28,2
<i>dont déplacements et missions</i>	0,08	0,14	0,19	0,22	0,18	24,6
<i>dont frais postaux et télécommunications</i>	0,18	0,26	0,27	0,29	0,31	15,0
<i>dont impôts et taxes (sauf sur personnel)</i>	0,02	0,02	0,14	0,14	0,25	77,9

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes administratifs

Les charges à caractère général sont composées principalement des achats et des charges relatives aux transports collectifs (transports scolaires et desserte aérienne entre Saint-Pierre et Miquelon-Langlade) à hauteur respectivement de 37 % et 12 %. Les dépenses d'entretien et de réparation, de services extérieurs et d'honoraires, études et recherches représentent des volumes similaires, aux environs de 8 % des charges à caractère général.

Les charges à caractère général ont crû de 10,5 % en moyenne par an pour s'établir à 9 M€ en 2018 contre 4,4 M€ en 2014. Un peu moins du tiers de cette hausse est liée aux dépenses de transports collectifs et de biens, principalement en raison de la passation d'un marché pour la desserte aérienne entre Saint-Pierre et Miquelon-Langlade en 2015, alors que ce financement passait jusqu'à cette date par une subvention à l'entreprise qui en était chargée. Le marché n'étant entré en vigueur qu'à compter d'avril 2015, la hausse de charge en résultant n'a produit son plein effet qu'en 2016. Elle ne s'est donc pas traduite par un accroissement à due concurrence des charges de la collectivité.

Les évolutions des autres postes sont en grande partie liées à la politique de transport maritime de la collectivité. La diminution des achats entre 2014 et 2015 est due à la mise en cale sèche d'un navire durant une partie de l'année 2015 afin d'y effectuer divers travaux d'entretien, avec pour conséquence une baisse des dépenses du budget annexe de la régie des transports maritimes liés au fonctionnement du navire au cours de cet exercice. Les charges à caractère général ont été affectées en 2016 en premier lieu par la souscription d'un contrat d'assurance de 695 000 € auprès de la banque ayant consenti le prêt ayant permis l'achat des navires ferries et, en second lieu, par des frais d'entretien de l'un des navires de la collectivité.

Enfin, en 2018, la collectivité a notamment dû faire face aux nouvelles dépenses de carburant, d'assurance, de prestation de services des pilotes pour les nouveaux navires dont elle avait fait l'acquisition, et d'impôts et taxes canadiennes dans le cas de la liaison avec Terre-Neuve, entraînant environ 500 000 € de charges supplémentaires réparties entre les achats, les prestations de services extérieurs et les impôts et taxes.

D'autres politiques de la collectivité ont eu un impact sur ces postes. La mise en œuvre d'une politique de formation professionnelle en 2015 a ainsi entraîné une hausse des charges de services extérieurs entre 2014 et 2015, ainsi qu'une hausse des frais de déplacement et de missions. De même, la mise en œuvre en 2015 d'une liaison par fibre optique entre les différents services de la collectivité et l'hôtel du territoire a entraîné une hausse sensible des frais postaux et de télécommunications.

6.4.3 Les subventions de fonctionnement

Entre 2014 et 2018, la collectivité territoriale a, par l'intermédiaire de son budget principal, attribué 28,4 M€ de subventions de fonctionnement. Si celles-ci apparaissent en baisse notable entre 2014 et 2018, ce mouvement est lié à deux facteurs. D'une part, les activités de la régie des transports maritimes, du comité régional du tourisme et du Francoforum ont été intégrées au budget principal de la collectivité en 2016 pour les deux premiers, et en 2018 pour ce dernier, alors même qu'ils étaient destinataires d'importantes subventions.

D'autre part, la collectivité a cessé de subventionner en 2015 les entreprises assurant le transport de passager et de fret entre Saint-Pierre et Miquelon-Langlade, pour deux raisons différentes. Un marché a été passé avec la compagnie aérienne assurant le transport aérien de passager entre les deux îles. La collectivité finance ce service par ce biais depuis avril 2015, et non par l'intermédiaire de subventions. D'autre part, à la suite de l'avis du Conseil d'État de juillet 2014 attribuant à l'État la responsabilité du transport de fret inter-îles, la collectivité s'est désengagée du financement de ce service, qu'elle assurait par le biais d'une subvention à l'entreprise le prenant en charge.

Tableau n° 22 : Subventions de fonctionnement (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
Subventions de fonctionnement totales	8,27	7,92	4,09	3,82	4,31
<i>dont communes</i>	0,69	0,52	0,43	0,42	
<i>dont budget annexe de la régie des transports maritimes</i>	2,74	3,00			
<i>dont Francoforum</i>	0,26	0,31	0,31	0,40	
<i>dont Comité régional du tourisme</i>	0,85	0,67	0,41		
<i>dont Archipel développement</i>	0,21	1,26	0,63	0,84	
<i>dont CACIMA</i>	0,03	0,02	0,04	0,09	
<i>dont entreprise de transport aérien</i>	0,57	0,06			
<i>dont entreprise de transport maritime</i>	0,76	0,15			
Subventions de fonctionnement hors organismes repris au budget principal et hors desserte aérienne	3,85	3,88	3,37	3,42	4,31

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion

Une fois retraitées des subventions octroyées aux organismes dont les activités ont été reprises au budget principal de la collectivité, et de la desserte aérienne dont elle assure

toujours le financement, les subventions augmentent sur la période, malgré une diminution des subventions octroyées aux communes.

6.4.4 Les dépenses d'intervention sociale

La collectivité territoriale assume les missions sociales dévolues à un département. Eu égard aux spécificités démographiques de l'archipel, notamment à la situation socioéconomique relativement favorable de sa population, ces missions occupent une part relativement restreinte du budget de la collectivité, soit un peu moins de 15 % de ses dépenses de fonctionnement en 2018, contre près de 60 % pour les départements métropolitains¹³.

Tableau n° 23 : Répartition des dépenses sociales (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
Famille et enfance	0,07	0,07	0,06	0,05	0,03
Prestations de compensation du handicap	0,11	0,23	0,27	0,29	0,28
Aides personnes âgées et maintien à domicile	0,62	0,68	0,39	0,68	0,61
Secours et urgences sociales	0,00	0,01	0,03	0,07	0,06
Bourses d'études	1,58	1,72	2,02	1,92	1,88
RSA et autres dépenses sociales	0,64	0,61	0,56	0,50	0,46
Frais de séjour en établissement d'accueil	2,10	2,96	2,60	2,64	1,90
Formation professionnelle	0,71	1,03	0,98	0,56	0,61
Total	5,83	7,31	6,91	6,70	5,83

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion

Ces dépenses sociales ont augmenté en 2015 avant de retrouver progressivement en fin de période leur niveau de 2014. La collectivité a peu de marge de manœuvre sur l'attribution des prestations correspondantes, dont la fluctuation est liée au nombre de demandeurs. Le faible niveau des dépenses au titre de la prestation de compensation du handicap en 2014 est lié, de façon conjoncturelle, au non-versement de la totalité de la dotation allouée en fin d'exercice.

Les frais de séjour en établissement d'accueil représentent plus du tiers de ces dépenses, suivis par le dispositif de bourse d'études qui consiste en une aide à la mobilité en métropole ou à l'étranger pour la poursuite d'études, et concerne environ 300 bénéficiaires par an.

Les allocations du revenu de solidarité active (RSA) représentent moins de 10 % des dépenses sociales de la collectivité, et concernent une vingtaine de bénéficiaires.

6.5 Le financement de l'investissement

6.5.1 Le financement propre disponible

Au cours de la période sous revue, le financement propre disponible a varié entre 7 M€ en 2015 et 18,8 M€ en 2017 autour d'une moyenne annuelle de 13 M€. Les subventions d'investissement reçues en représentent près de la moitié, la CAF nette même pas un quart, et les versements du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) environ 15 %. Les autres recettes, dont le produit des cessions, compte pour moins de 5 % des recettes d'investissement.

¹³ Source : Observatoire des finances et de la gestion publique locales, Les finances des collectivités locales en 2019, septembre 2019, p. 36-37.

Tableau n° 24 : Financement propre disponible (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018
CAF nette (C)	2,45	1,19	3,58	7,45	0,50
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	0,00	1,46	1,44	2,63	4,33
+ Subventions d'investissement reçues	4,77	2,57	8,82	7,32	6,87
+ Fonds affectés à l'équipement	1,05	0,95	0,82	0,00	0,00
+ Produits de cessions	0,02	0,35	1,04	0,61	0,88
+ Autres recettes	0,88	0,55	1,47	0,78	0,47
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	6 72	5,88	13,60	11,33	12,55
= Financement propre disponible (C+D)	9,17	7,07	17,19	18,78	13,05

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les comptes de gestion

La collectivité a bénéficié de 33,2 M€ de financements extérieurs, soit plus de 6 M€ par an en moyenne. La majorité de ces financements est issue de l'État, de l'Union européenne et du fonds de financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale (FACÉ).

Les financements directs les plus importants reçus au cours de la période proviennent de l'Union européenne par l'intermédiaire du Fonds européen de développement (FED), dont la collectivité est bénéficiaire en vertu de son statut de pays et territoire d'outre-mer (PTOM). Elle a bénéficié du 10^{ème} FED, couvrant la période de 2012 à 2015 pour un montant total de 20,74 M€, et du 11^{ème} FED, portant sur les exercices 2016 à 2019 pour un montant prévu de 26 M€. Les objectifs et conditions du versement effectif des différentes tranches de chaque FED sont prévus au sein de documents de programmation (DOCUP), centrés sur le renforcement de l'attractivité économique de l'archipel. La collectivité a jusqu'ici perçu l'intégralité des versements prévus au titre du FED.

Tableau n° 25 : Subventions d'investissement reçues (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul 2014-2018
FED	4,00	2,10	7,00	6,00	6,50	25,60
FACÉ	1,05	0,95	0,82	0,00	0,00	2,82
Autres subventions d'équipement de l'État et des établissements publics nationaux	0,77	0,47	1,82	1,32	0,37	4,75
Total	5,82	3,52	9,64	7,32	6,87	33,17

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données des comptes administratifs et des comptes de gestion

6.5.2 La structure et la dynamique de l'investissement

Au cours de la période, tout particulièrement à compter de 2016, la collectivité a mis en œuvre une politique d'investissement dynamique prioritairement consacrée au développement économique et au désenclavement de l'archipel. Cette politique a entraîné une hausse sensible des dépenses d'équipement, portées en moyenne à 25 M€ par an de 2016 à 2018, au lieu de 9,6 M€ par an en 2014 et 2015.

Les investissements relatifs aux transports et au développement économique ont ainsi mobilisé en moyenne plus de la moitié des dépenses d'investissement total de la collectivité, et leur hausse explique 90 % de la hausse de l'investissement observée à partir de 2016.

Tableau n° 26 : Structure des dépenses réelles d'investissement (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul	Part du total (%)
Investissement total	10,30	12,76	28,68	38,57	32,96	123,27	100
Transports	0,15	0,11	11,88	15,81	9,86	37,81	31
Développement économique	1,74	2,73	5,29	9,99	7,09	26,84	22
Réseaux et infrastructures	4,44	4,15	2,94	3,31	3,99	18,82	15
Emprunts et dettes assimilées, opérations non ventilables	1,41	1,44	1,56	3,49	9,10	17,00	14
Aménagement et environnement	1,15	3,01	3,24	2,24	0,94	10,58	9
Enseignement, culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs	0,48	1,02	2,86	2,56	1,52	8,43	7
Administration générale	0,72	0,27	0,59	1,05	0,45	3,09	3
Action sociale et médico-sociale	0,21	0,03	0,32	0,12	0,01	0,70	1

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données des comptes administratifs

Le projet majeur réalisé au cours de la période, expliquant l'évolution des dépenses d'investissement liées aux transports, est l'acquisition de deux navires ferries. Les réflexions pour l'acquisition de ces navires ont été entamées dès 2013 et une étude a été menée en janvier 2014. La collectivité disposait alors de deux navires de transport de passagers, le Cabestan et le Jeune France, assurant la liaison entre Saint-Pierre et Miquelon pour le premier, et Saint-Pierre et Langlade pour le second. Dans le cadre de sa politique de désenclavement et de promotion du tourisme, elle a souhaité se doter de navires de plus grande capacité, susceptibles de transporter des véhicules et du fret et d'assurer la liaison entre Saint-Pierre-et-Miquelon et Terre-Neuve au Canada.

Cet achat s'inscrit dans le cadre d'un différend avec l'État sur la question de savoir qui, de l'État ou de la collectivité territoriale, était responsable de l'organisation du transport maritime de fret entre Saint-Pierre et Miquelon-Langlade. La collectivité assumait, depuis 2009, les charges financières de ce transport par l'intermédiaire d'une participation versée à une société privée. Le Conseil d'État, par un avis de juillet 2014, a cependant indiqué que la compétence en matière d'organisation du transport de fret inter-îles relevait de l'État au même titre que le transport maritime international de fret. À la suite de cet avis, la collectivité a obtenu du tribunal administratif de Saint-Pierre-et-Miquelon en 2017 que l'État rembourse les frais occasionnés par la prise en charge de cette compétence, soit 4,4 M€. Celui-ci a donc renouvelé en 2016 la délégation de service public conclue en 2009 pour la desserte maritime en fret de l'archipel, qui inclut désormais le transport inter-îles.

Estimant que, si cet avis attribuait à l'État la compétence pour la détermination du mode d'organisation du transport de fret, il ne lui interdisait pas de pratiquer ce transport par ses propres moyens, la collectivité a procédé à l'achat de navires équipés. Un marché a été passé en 2017 et les deux navires ont été livrés en 2018. Le coût total de l'opération s'est élevé à 29,4 M€, dont environ 2,8 M€ pour la construction et la livraison de rampes et pontons flottants pour l'embarquement et le débarquement de véhicules à bord des navires. De ce coût peut être déduit le prix de revente au prestataire de l'un des anciens navires de la collectivité, le Cabestan, pour 750 000 €.

Si des quais d'accueil provisoires pour les navires ferries ont été construits en 2017, la collectivité a prévu des travaux d'agrandissement et d'aménagement des quais afin de permettre l'accueil de croisiéristes et l'embarquement et le débarquement de véhicules. Le montant de ces travaux, portés par la SPL Archipel aménagement, est estimé pour l'instant à 13,2 M€. Bien que le marché d'acquisition des navires ait été lancé au début de l'année 2015 et qu'ils aient été livrés au début de l'année 2018, le marché pour cet aménagement n'a été lancé qu'en août 2019. Ce délai est notamment lié au conflit avec l'État, gestionnaire du port, sur le dimensionnement du projet. 6,5 M€ ont été inscrits à cet effet au budget primitif 2019.

L'acquisition de navires ferries explique la majorité des évolutions des dépenses d'investissement sur la période. En incluant l'acquisition de rampes et pontons flottants, il a ainsi mobilisé 6,5 M€ en 2016, 13,6 M€ en 2017, et 9,6 M€ en 2018.

Le second projet d'envergure de la collectivité, qui explique une grande partie de l'évolution des dépenses d'investissement relatives au développement économique, concerne la pose d'un câble de fibre optique de télécommunication sous-marin reliant Saint-Pierre, Miquelon-Langlade et Terre-Neuve. Ce projet a mobilisé un peu moins de 12,8 M€ entre 2014 et 2018, l'essentiel des dépenses, correspondant à la pose du câble, étant concentrées en 2016 et 2017 (respectivement 7 M€ et 3,7 M€), expliquant également la hausse des investissements en 2016.

Outre ces deux grands projets, la collectivité a mené d'autres chantiers qui, s'ils représentent une masse financière moindre, ont néanmoins pesé sur ses finances. En particulier, trois autres projets, initialement prévus au titre du Contrat de développement entre l'État et la collectivité territoriale (CDECT) 2007-2013, sont venus alourdir les dépenses d'investissement de la période, en raison d'importants retards justifiés, selon la collectivité, par la défaillance d'entreprises impliquées dans ces chantiers :

- la construction d'une « maison de la nature et de l'environnement » à Miquelon, structure visant à assurer l'éducation à l'environnement et le développement de l'écotourisme, dont la construction a débuté en 2013 pour une ouverture en mai 2017, a mobilisé environ 3,7 M€ sur la période ;
- la construction d'une gare maritime, dont la livraison a eu lieu entre 2015 et 2019, et qui a mobilisé environ 5,3 M€ entre 2014 et 2018, pour un total de 6,4 M€. Le CDECT 2007-2013 prévoyait, dans le dimensionnement initial du projet, un achèvement en 2009, pour un montant de 2,2 M€ ;
- la construction d'un nouveau hangar servant d'entrepôt douanier, dont l'achèvement des travaux, après d'importants retards, était estimé à l'été 2019, pour un montant total de 3,6 M€. Le CDECT 2007-2013 prévoyait un achèvement en 2011, pour un montant de 2,5 M€ ;

Ces deux derniers chantiers, ayant entraîné des dépenses sur les exercices 2015 à 2018, expliquent, avec la pose du câble numérique, l'importance des dépenses d'investissement en matière de développement économique.

Par ailleurs, la collectivité a procédé à partir de 2015 à une série de travaux de réfection de sa patinoire, pour un coût total d'environ 7,5 M€, expliquant une grande partie des dépenses d'investissement en matière d'enseignement, culture, vie sociale, jeunesse, sports et loisirs. Les dépenses d'investissement en matière de réseaux et infrastructures, d'une part, et d'aménagement et environnement, d'autre part, ont été, outre la construction de la maison de la nature et de l'environnement pour cette seconde catégorie, pour l'essentiel constituées de dépenses d'entretien et d'acquisition de matériel.

Parmi les grands projets travaux entrepris à l'initiative de la collectivité figure également la réalisation d'un réseau de chaleur, entre 2016 et 2018, pour un montant estimé à environ 10 M€. Ce projet a été conduit par la SEM Archipel développement.

Une partie de ces politiques d'équipement a été suivie sous la forme d'autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP).

Tableau n° 27 : Réalisation des principales autorisations de programme (en M€)

	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Cumul des réalisations 2014-2018
Acquisition de navires ferries	0,14	0,04	6,55	11,88	8,61	27,23
Pose d'un câble numérique	0,12	1,94	6,99	3,69	0,03	12,77
Construction d'une gare maritime	1,16	0,99	1,46	1,19	0,51	5,31
Construction de la maison de la nature et de l'environnement	0,07	1,49	1,44	0,63	0,04	3,66

Note : L'opération d'acquisition des navires ferries n'inclut pas l'acquisition des rampes et pontons flottants pour l'embarquement et le débarquement de véhicules, pour lesquels 2,7 M€ ont été mandatés en 2017 et 2018.

Source : chambre territoriale des comptes, d'après les données des comptes administratifs

Les dépenses d'investissement incluent aussi les subventions d'équipement versées par la collectivité, qui ont atteint 6,9 M€ entre 2014 et 2018. Ce montant a doublé entre 2014 et 2018 en raison notamment de la progression du nombre de dispositifs de soutien destinés aux personnes privées, aux entreprises dans le cadre d'aides à la création ou au développement touristique, agricole ou à la pêche, ou à des particuliers pour des rénovations énergétiques apportées à leur logement.

6.5.3 Le besoin de financement

Tableau n° 28 : Besoin de financement (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Cumul
Financement propre disponible	9,17	7,07	17,19	18,78	13,05	65,26
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	8,61	10,57	25,44	28,89	20,95	94,46
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	0,72	1,10	1,34	2,23	1,55	6,93
- Participations et investissements financiers nets	- 0,01	0,23	0,04	0,45	0,04	0,74
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0,09	0,07	0,06	0,05	0,05	0,31
= Besoin (-) capacité (+) de financement propre	- 0,27	- 4,43	- 9,68	- 12,83	- 9,53	- 36,74
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	0,00	0,00	16,87	14,99	7,60	39,45
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 0,27	- 4,43	7,19	2,15	- 1,94	2,71
<i>Ratio d'autofinancement des dépenses d'équipement (%)</i>	<i>106</i>	<i>67</i>	<i>68</i>	<i>65</i>	<i>62</i>	<i>69</i>

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes administratifs

Le financement disponible cumulé sur la période s'établit ainsi à 65,2 M€ (dont seulement 15,2 M€ venant de la CAF nette) alors que les dépenses d'équipement se sont élevées à 94,5 M€, soit un ratio d'autofinancement moyen modeste, d'un peu moins de 70 %. Le fort taux d'autofinancement observé en 2014 est lié à l'encaissement de 4 M€ de la 3^{ème} tranche du 10^{ème} FED et au faible montant des dépenses d'équipement. Cet autofinancement s'est mécaniquement dégradé l'année suivante sous l'effet conjugué de la croissance des dépenses d'équipement et de l'encaissement d'une quatrième tranche du 10^{ème} FED pour un montant plus modeste de 2,1 M€.

Malgré la très sensible hausse des dépenses d'équipement survenue par la suite en raison du programme d'investissement de la collectivité, la dégradation de leur ratio d'autofinancement a été relativement contenue grâce à la hausse des subventions et notamment de celles du 11^{ème} FED, au titre duquel la collectivité a reçu entre 6 et 7 M€ entre 2016 et 2018.

Si ces subventions ont limité la baisse du ratio d'autofinancement, elles n'ont pas permis à la collectivité de couvrir l'ensemble de ses dépenses d'investissement. Son besoin de financement s'est donc sensiblement accru, passant de 0,3 M€ en 2014, à 4,4 M€ en 2015, pour atteindre en moyenne 10,7 M€ de 2016 à 2018.

6.5.4 Le recours à l'emprunt

Pour couvrir ce besoin de financement, la collectivité a dû recourir à l'emprunt. Ainsi, alors qu'elle n'avait pas contracté de nouvelles dettes en 2014 et 2015, elle a levé pour 39,4 M€ d'emprunt entre 2016 et 2018, dont 16,9 M€ pour la seule année 2016. Au cours de ces 5 exercices, elle a remboursé pour 10,2 M€ en capital. L'encours de dette a presque triplé entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 décembre 2018, passant de 15 M€ à 44 M€.

Tableau n° 29 : Encours de dette consolidé (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (%)
En cours de dette consolidé au 1 ^{er} janvier	15,10	13,29	11,66	27,01	40,19	27,7
- Annuité en capital de la dette	1,72	1,56	1,46	1,77	3,70	21,0
- Var des autres dettes non financières	0,09	0,07	0,06	0,05	0,05	-15,4
+ Nouveaux emprunts	0,00	0,00	16,87	14,99	7,60	N/A
= Encours de dette consolidé au 31 décembre	13,29	11,66	27,01	40,19	44,04	34,9

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion

L'annuité totale de la dette a crû de 22 % par an en moyenne pour atteindre 5 M€ en 2018, soit plus du double du niveau de 2014. Cette hausse de l'endettement a eu un coût élevé pour la collectivité, le taux d'intérêt moyen de sa dette étant de 3,3 % en 2018. En particulier, l'emprunt contracté en 2016 pour financer l'achat des navires ferries s'est fait à un taux d'intérêt relativement élevé, à 2,9 % sur 15 ans pour un capital de 18,9 M€.

Tableau n° 30 : Annuité consolidée de la dette (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (%)
Annuité en capital de la dette (hors remboursement temporaires d'emprunt)	1,72	1,56	1,46	1,77	3,70	21,0
+ Charges d'intérêt et pertes de change	0,54	0,59	0,76	1,01	1,34	25,6
= Annuité totale de la dette	2,26	2,15	2,22	2,78	5,04	22,2

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion

La capacité de désendettement est un indicateur de la solvabilité financière de la collectivité. Issue du rapport entre l'encours de dette et la CAF brute, elle mesure le nombre d'années nécessaires pour rembourser intégralement le capital de la dette, en supposant que la collectivité y consacre la totalité de la CAF brute de l'exercice.

La hausse de l'encours de dette a conduit à une hausse significative de la durée de désendettement, qui a plus que triplé au cours de la période. Sa baisse observée en 2017 est principalement imputable aux recettes exceptionnelles perçues, qui ont accru conjoncturellement sa CAF. La durée de désendettement s'établissait ainsi à 10,5 ans en 2018, soit un niveau supérieur au plafond national de référence fixé à 10 ans pour les départements par la loi de programmation des finances publiques.

Tableau n° 31 : Capacité de désendettement (en M€)

	2014	2015	2016	2017	2018	Variation annuelle moyenne (%)
Encours de dette du budget principal au 31 décembre	13,29	11,66	27,01	40,19	44,04	35
CAF brute	4,47	3,72	5,04	9,21	4,19	- 2
Durée de désendettement en années (dette / CAF brute)	3,0	3,1	5,4	4,4	10,5	37

Source : chambre territoriale des comptes, à partir des comptes de gestion

6.6 Le pilotage des finances et les perspectives financières de la collectivité

6.6.1 Le pilotage et la prospective financière

Au-delà des documents stratégiques de développement de l'archipel – SDS, plan d'action 2015-2020, CDECT – la collectivité ne dispose pas de plan de prospective financière formalisé. En effet, si elle possède un document de prospective récapitulant les prévisions en investissement et en fonctionnement, ce document, élaboré par la direction des finances sans

examen ni validation formelle par la direction générale des services ou l'exécutif territorial, n'est mis à jour que de façon irrégulière. En outre, les prévisions budgétaires de la section d'investissement sont en partie réalisées au regard des actions du contrat de développement, et non des opérations d'investissement proprement dites en établissant le lien avec leur échéancier et les recettes à prévoir.

Ce manque de prospective se retrouve au niveau des grands projets de la collectivité territoriale et de leurs coûts induits. Est ainsi confirmé l'un des constats formulés lors de l'évaluation PEFA de 2014 dont la collectivité avait pourtant pris acte dans son plan d'action pour l'amélioration et la modernisation de la gestion des finances territoriales (PAAM) 2016-2019. Le manque de prospective concerne notamment le développement du transport de passagers et de fret par les navires ferries. En effet, des estimations du coût de fonctionnement des navires ont bien été effectuées par des cabinets privés en 2014 à l'occasion de l'étude du besoin pour la passation des marchés, les situant entre 4 M€ et 4,5 M€ par an. Cependant, ces estimations, basées sur des hypothèses fondées sur les caractéristiques des navires alors exploités par la collectivité, n'ont pas été mises à jour depuis l'acquisition des navires ferries.

Plus généralement, disposant d'un document prévisionnel consolidé pour l'ensemble du pôle « développement des mobilités », la collectivité n'est toutefois pas dotée d'un outil adapté au pilotage des dépenses et recettes du transport maritime de passager et de fret en fonction des différentes hypothèses de tarification, alors même qu'elle indique fonder sa stratégie financière sur l'équilibre de ce service à compter de 2022. En réponse aux observations provisoires, elle a indiqué être en train de se doter d'un tel outil.

La collectivité gagnerait ainsi à affiner ses outils de prospective financière et notamment à se doter d'un véritable plan pluriannuel d'investissement, afin d'améliorer le pilotage de ses investissements et du recours à l'emprunt. En réponse aux observations provisoires de la chambre, elle a indiqué prévoir de déployer de nouveaux outils prospectifs en lien avec la mise en place d'indicateurs de gestion dans le cadre de la mission d'audit débutée en 2019.

Recommandation n° 2 : Développer des outils de prospective financière, indispensables à l'élaboration de la programmation pluriannuelle, notamment en matière d'investissements.

6.6.2 Les perspectives financières de la collectivité

Si la collectivité demeure en situation d'excédent budgétaire, les importants programmes d'équipements menés entre 2016 et 2018 et le recours à l'emprunt ont obéré sa capacité d'investissement immédiate. En effet, la hausse de l'annuité en capital de la dette (4,2 M€ en 2019) et des charges d'intérêt (1,2 M€ en 2019) vont continuer de peser sur la CAF nette. Dans le même temps, le coût de fonctionnement global des navires ferries est estimé par la direction des finances publiques à 5,2 M€ en 2019, première année pleine de leur fonctionnement. Il est trop tôt pour apprécier si les recettes générées par le service de transport maritime de fret et de passagers seront à terme susceptibles de couvrir son coût de fonctionnement. Cependant, cet équilibre ne pourra être atteint qu'à moyen terme, contraignant entretemps la collectivité à faire face aux dépenses engendrées¹⁴.

Par ailleurs, si la collectivité dispose d'un volume significatif de recettes fiscales, les produits des droits de douane et de l'impôt sur les sociétés, qui en constituent environ la moitié, sont tributaires de la conjoncture économique. En outre, le projet de baisse progressive de l'impôt sur les sociétés engendrera un coût supplémentaire évalué à 0,5 M€ par exercice, et empêchera la collectivité de mobiliser cette imposition pour générer des recettes supplémentaires. Le principal

¹⁴ La direction des finances publiques indique que l'exploitation des navires a rapporté 0,8 M€ sur environ six mois en 2018.

levier fiscal restant à sa disposition pour générer des recettes significatives, prévisibles et pérennes est donc l'impôt sur le revenu.

Malgré la dégradation de sa capacité d'investissement, la collectivité continue de prévoir un plan d'investissement ambitieux pour les exercices à venir. Le projet d'aménagement du quai des navires ferries est ainsi évalué à 13,2 M€ et la collectivité a prévu d'apporter 19,1 M€ au titre du CDECT 2019-2022. En dépit des financements extérieurs attendus, notamment du FED, l'ambition de ce programme d'investissement contredit l'intention de la collectivité de ne plus recourir à l'emprunt jusqu'à ce que son encours soit divisé par deux en 2024. Si ses résultats excédentaires reportés lui permettent, à court terme, de financer ses investissements par la mobilisation de son fonds de roulement, cette source de financement n'est pas pérenne.

Dans ces conditions, la poursuite de ce plan d'investissement supposera, pour être soutenable et compatible avec les engagements de la collectivité, qu'elle engage une politique volontariste d'accroissement de ses produits ou de réduction de ses charges de gestion. En matière de dépenses de personnel, les efforts éventuels devront porter sur les effectifs et le temps de travail, étant donné que la collectivité a peu de prise sur la rémunération des fonctionnaires, qui constituent la majorité des effectifs, essentiellement constituée du traitement indiciaire.

Dans sa réponse au rapport provisoire de la chambre, la collectivité a indiqué avoir engagé une démarche de réduction des charges de gestion, avec pour objectif une baisse de 10 % en 2020, et avoir gelé les recrutements et remplacements de personnels, hormis dans les secteurs de la desserte maritime et du tourisme.

7 MARCHES RELATIFS A L'ACQUISITION DE NAVIRES, AU CABLE NUMERIQUE ET A LA DESSERTE AERIENNE

7.1 L'organisation des achats publics de la collectivité

Comme le relevait déjà la chambre territoriale des comptes en 2013, la passation des marchés n'est pas centralisée au sein de la collectivité et peut relever de trois services distincts. En application des dispositions de la convention du 12 décembre 1989, la DTAM gère les procédures relatives à une partie des marchés de la collectivité. Depuis 2013, cependant, la collectivité s'est dotée d'un service chargé de la passation des marchés, qui a été scindé, en 2014, en un service de la commande publique et un service des affaires juridiques, chacun composé d'un agent. Le premier est chargé de l'élaboration des lignes directrices de la collectivité en matière d'achat public et de la passation de la majorité des marchés. L'activité du second est consacrée majoritairement au conseil juridique et au suivi des contentieux. Si ce dernier ne s'occupe plus des procédures de passation de marchés depuis 2014, il a cependant conservé dans son portefeuille certains marchés lancés avant cette date, notamment passés pour l'acquisition des navires ferries et le transport aérien inter-îles.

Sur la période contrôlée, environ un tiers des lots de marchés ont été passés par la DTAM et deux tiers par le service des affaires juridiques ou celui de la commande publique de la collectivité. À ces marchés s'ajoutent ceux confiés à la SPL « Archipel aménagement » depuis sa création en 2016, dans le cadre d'opérations sous mandat pour le compte de la collectivité.

Cette organisation éclatée complique le suivi par la collectivité du bon déroulement des procédures d'achat public, tant au niveau de la définition des besoins que de la passation et de l'exécution. En particulier, elle rend difficile le recensement précis des besoins et, partant, fait courir à la collectivité le risque de dépasser les seuils réglementaires de procédure faute d'avoir regroupé les besoins homogènes émanant de services différents sur un seul marché. L'agent du service des marchés est seul responsable de l'élaboration des marchés à passer durant l'année sur la base des listes de besoins transmises par les services acheteurs. Or, la

collectivité ne dispose pas de nomenclature des achats. Son guide interne de la commande publique invite les services acheteurs à se référer au « *common procurement vocabulary* » (CPV), nomenclature des achats élaborée par la Commission européenne, pour indiquer au service de la commande publique le type de besoin à satisfaire. Cette nomenclature, très détaillée et exhaustive, s'avère cependant peu adaptée à une collectivité de la taille de Saint-Pierre-et-Miquelon. De fait, sur la période, la collectivité a fréquemment cumulé des achats conclus hors marché pour des montants dépassant les seuils de mise en concurrence, parfois auprès de prestataires par ailleurs titulaires de marchés de la collectivité.

La collectivité a indiqué prévoir le déploiement à l'été 2020 d'un logiciel de suivi des marchés dans ses services et au sein de la DTAM. Elle a précisé que ce déploiement s'accompagnera d'une actualisation du règlement de la commande publique et d'une démarche de sensibilisation des services à la définition du besoin, et qu'une nomenclature des achats serait mise en place au sein de services tests au second semestre 2020, pour une généralisation au 1^{er} janvier 2021.

Ces différentes mesures, et en particulier l'élaboration d'une nomenclature des achats, seraient à même de limiter les risques de dépassement des seuils imposés par la réglementation de la commande publique.

Recommandation n° 3 : Élaborer une nomenclature des achats afin de réduire le volume des achats passés hors marchés.

7.2 Les marchés d'acquisition de navires, de pose du câble numérique et de desserte aérienne

La chambre a examiné la régularité de la procédure de passation de trois marchés de la collectivité en raison de leur montant et de leur rôle dans la politique de développement économique et de désenclavement du territoire :

- le marché d'acquisition de deux navires ferries, passé en appel d'offres restreint en 2015 pour un montant initial d'environ 26 M€, à la suite d'une première procédure lancée en 2014 et restée infructueuse faute de candidats ;
- le marché relatif à la mise en place d'un service de transport aérien entre les îles de Saint-Pierre et de Miquelon-Langlade, passé la même année en appel d'offres ouvert pour un montant initial d'environ 2 M€ entre 2015 et 2017, à la suite d'une première consultation restée infructueuse en 2014, la seule offre ayant été rejetée par la collectivité eu égard à son prix élevé. Ce marché a été renouvelé en 2018 ;
- et le marché relatif à la conception, la réalisation et la maintenance de trois tronçons de câble sous-marin de fibre optique reliant respectivement Saint-Pierre à Terre-Neuve, au Canada, Saint-Pierre à Miquelon-Langlade, et Miquelon-Langlade à Terre-Neuve, passé en 2016 en procédure négociée à la suite d'une première procédure lancée en 2015 et restée infructueuse faute de candidatures reçues dans les délais, pour un montant initial d'environ 12 M€.

Ces procédures n'appellent pas d'observations particulières de la chambre quant à leur régularité, notamment au vu de la situation spécifique de l'archipel. Trois éléments peuvent cependant être relevés.

Tout d'abord, la brièveté des délais laissés aux candidats potentiels au marché d'achat des navires ferries peut expliquer en partie le faible nombre de candidatures valables reçues. La première procédure avait en effet été lancée le 4 novembre 2014, pour une date limite de dépôt des dossiers de candidature fixée au 10 décembre 2014. L'avis de pré-information publié le 6 octobre 2014 contenait relativement peu d'informations, rendant difficile

la préparation de dossiers de candidature sur cette seule base. Aucun dossier de candidature n'a été déposé avant la date limite.

Cette procédure a été relancée le 8 janvier 2015, pour un délai de dépôt des candidatures au 12 février 2015, soit un peu plus d'un mois plus tard. Six candidatures ont été reçues et trois éliminées car elles ne respectaient pas la condition de chiffre d'affaires minimum définie par la collectivité. Les trois candidats retenus ont été invités à formuler une offre dans un courrier du 26 mars pour le 7 mai au plus tard. Parmi eux, l'un n'a pas souhaité formuler d'offre et un second a soumis une offre rejetée par la collectivité pour défaut de signature. Une seule offre étant recevable, la marge de choix de la collectivité a été étroite.

Ensuite, les marchés relatifs aux navires ferries et au câble sous-marin ont tous deux fait l'objet d'avenants qui ont conduit à renchérir les montants prévisionnels de 11 % pour le marché d'acquisition des navires ferries et de 13 % pour le marché de conception, réalisation et maintenance du câble sous-marin.

Une partie de ces hausses de coût aurait pu être mieux anticipée. Ainsi, l'avenant n° 2 du marché d'acquisition des navires ferries passé en mars 2017, d'un montant de 2,8 M€, concernait l'acquisition de rampes et de pontons flottants adaptés aux navires. La collectivité a justifié la nécessité de procéder par voie d'avenant par l'importance des délais de réponse de l'État, gestionnaire du port, aux demandes d'occupation de quais pour l'accueil des ferries, retardant la détermination de leurs caractéristiques précises. Par ailleurs, il a semblé impossible de déterminer les caractéristiques précises des navires, nécessaires à l'acquisition de rampes et pontons flottants adaptés, avant que leur construction ne soit achevée.

De même, l'avenant n° 3 du marché de conception, réalisation et maintenance du câble sous-marin, passé en octobre 2018, a repoussé la pose du câble sous-marin. En effet, les difficultés rencontrées par la collectivité pour obtenir l'ensemble des permis nécessaires à cette mise en place en eaux française et canadienne, conjuguées à des contraintes techniques liées aux courants et à la nature des fonds marins sur le trajet initialement prévu pour le câble ont entraîné un premier retard dans les opérations de pose. Ces délais ont conduit à retarder les opérations de pose tombant en pleine saison hivernale. Ces retards accumulés ont entraîné un renchérissement du marché de 175 000 €.

Enfin, le navire « Le Cabestan », a été cédé par la collectivité à l'entreprise titulaire du marché de fourniture des navires ferries pour 750 000 € alors que sa valeur nette comptable était de 3,8 M€. La collectivité indique que ce prix représentait la valeur économique du navire, acquis en 2009 pour 1,9 M€. Il avait cependant fait l'objet de 2,18 M€ d'achats de matériels et de travaux d'entretien entre 2012 et 2015. Dans sa réponse, la collectivité a indiqué que ces investissements avaient été imposés par la réglementation maritime.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	46
Annexe n° 2. Glossaire des sigles.....	47

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Objet	Dates	Destinataire
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	28 février 2019	M. Stéphane Lenormand M. Stéphane Artano
Entretien de début de contrôle	8 mars 2019 (visioconférence)	M. Stéphane Lenormand M. Stéphane Artano
Entretien de fin d'instruction	23 juillet 2019 (téléphone)	M. Stéphane Lenormand M. Stéphane Artano
Délibéré de la formation compétente	13 décembre 2019	
Envoi du rapport d'observations provisoires	13 février 2020	M. Stéphane Lenormand M. Stéphane Artano
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	9 avril 2020	M. Stéphane Lenormand M. Stéphane Artano
Délibéré de la formation compétente	26 mai 2020	M. Philippe Vidal Mme Chantal Lannon M. Alain Sigalla M. Guillaume Lesquoy M. Jean-Louis Pérez
Envoi du rapport d'observations définitives	12 juin 2020	M. Stéphane Lenormand M. Stéphane Artano
Réception des réponses annexées au rapport d'observations définitives	17/07/2020	M. Stéphane Lenormand M. Stéphane Artano

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

ARTT	Aménagement et de réduction du temps de travail
CAF	Capacité d'autofinancement
CDECT	Contrat de développement entre l'État et la collectivité territoriale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CIA	Complément indemnitaire annuel
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGS	Directeur général des services
DOB	Débat d'orientations budgétaires
EBF	Excédent brut de fonctionnement
ETP	Équivalent temps plein
FACÉ	Fonds de financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale
FCTVA	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FED	Fonds européen de développement
IFSE	Indemnité de fonction, de sujétions et d'expertise
M€	Million d'euros
PEFA	<i>Public expenditure and financial accountability</i>
PTOM	Pays et territoires d'outre-mer
Rifseep	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB	Rapport sur les orientations budgétaires
SDS	Schéma de développement stratégique
SEM	Société d'économie mixte
SPL	Société publique locale

REPONSE CONJOINTE
DE M. STÉPHANE LENORMAND
PRÉSIDENT DU CONSEIL TERRITORIAL DE
SAINT-PIERRE ET MIQUELON
ET DE M. STÉPHANE ARTANO
ANCIEN ORDONNATEUR (*)

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



■ Direction Générale des Services
Administration Générale

Saint-Pierre, le 10 juillet 2020

N/Réf. : 2019/2020

Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre Territoriale
des Comptes
6 cours des Roches - Noisiel
BP : 187
77 315 MARNE LA VALLEE CEDEX 2

REF.: Contrôle n° 2019-0114 - Rapport n°2020-0048 R

Objet : Notification du rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion de la Collectivité Territoriale de Saint-Pierre et Miquelon.

Monsieur le Président,

Le 26 mai 2020, la Chambre Territoriale des comptes de Saint-Pierre-et-Miquelon rendait ses observations définitives sur la gestion de la Collectivité Territoriale pour les années 2014 et suivantes.

Ce jugement a été notifié à la Collectivité Territoriale le 12 juin 2020, date ouvrant le délai d'un mois permettant à la Collectivité de formuler le cas échéant, une réponse.

J'ai l'honneur de vous adresser la réponse écrite de la Collectivité à ces observations.

Je vous en souhaite bonne réception.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Le Président





Réponse de la Collectivité Territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon aux observations définitives formulées par la Chambre Territoriale des Comptes de Saint-Pierre-et-Miquelon lors du contrôle de gestion des exercices 2014 et suivants

RAPPEL DE LA PROCÉDURE

L'ouverture du contrôle a eu lieu le 28 février 2019.

Deux magistrats ont opéré un contrôle sur pièce et sur place.

Un entretien préalable de clôture de contrôle a eu lieu le 23 juillet 2019 avec Stéphane LENORMAND et Stéphane ARTANO.

La Chambre Territoriale des Comptes a formulé, à titre provisoire, ses observations lors de sa séance du 13 décembre 2019.

Ces observations provisoires ont été présentées à la Collectivité Territoriale le 13 février 2020, faisant ainsi courir le délai de réponse de 2 mois tel que la procédure le prévoit.

La réponse de la Collectivité Territoriale a été déposée sous forme dématérialisée sur la plateforme d'échanges <https://correspondancejf.ccomptes.fr> à la Chambre Territoriale des Comptes de Saint-Pierre-et-Miquelon le 09 avril 2020.

La Chambre Territoriale des Comptes a formulé, à titre définitif, ses observations lors de sa séance du 26 mai 2020.

Ces observations définitives ont été présentées à la Collectivité Territoriale le 12 juin 2020, faisant ainsi courir le délai de réponse de 1 mois tel que la procédure le prévoit.

La réponse de la Collectivité Territoriale a été déposée sous forme dématérialisée sur la plateforme d'échanges <https://correspondancejf.ccomptes.fr> à la Chambre Territoriale des Comptes de Saint-Pierre-et-Miquelon le 10 juillet 2020.

I. Commentaires sur la synthèse du rapport

Une information financière et comptable à fiabiliser

La Collectivité Territoriale dispose d'une équipe très restreinte pour travailler sur la stratégie et les perspectives financières. Les documents produits ont été établis afin de répondre aux exigences des différents partenaires : Commission Européenne, Préfet de Saint-Pierre-et-Miquelon, Banques.

En matière de prévisions budgétaires en investissement pour la période sous revue, la Collectivité a rencontré des aléas qui n'étaient pas de son fait sur les grands dossiers portés (Câble numérique, Ferries, ...), ce qui a engendré un décalage dans le temps des dépenses prévues.

Une politique d'investissement ambitieuse dont la soutenabilité n'est pas acquise

Pour soutenir et développer l'économie du territoire conformément aux engagements de l'équipe Archipel Demain, des choix ont été faits et se sont traduits par un impact assumé sur les charges de fonctionnement. La Collectivité Territoriale compte sur le soutien fort de la Commission Européenne pour son programme d'équipement qui a toujours appuyé la stratégie ambitieuse du territoire.

Une organisation de la commande publique à clarifier

Concernant le marché des navires ferries, si un seul candidat a bien déposé une offre recevable au terme de la procédure d'appel d'offres restreint, indiquer que la procédure a souffert d'un manque d'anticipation est un raccourci qui apparaît inexact.

La procédure d'appel d'offres restreint a été relancée car aucune candidature n'a été reçue à la date limite de remise des offres. Mais deux plis ont été reçus le lendemain, donc hors délai, de deux entreprises qui ont postulé au second appel d'offres.

Ensuite, le second appel d'offres restreint a conduit à écarter 3 candidats qui ne remplissaient pas les capacités minimales (et ce critère n'a pas fait l'objet d'observation ni du contrôle de légalité, ni de la CTC, ni enfin des candidats eux-mêmes) et à constater le désistement d'un des 3 candidats autorisés à présenter une offre. Le second candidat a présenté une offre irrecevable au sens des dispositions du code des marchés publics en vigueur, et le dernier candidat a répondu à toutes les exigences légales et techniques.

Tous ces éléments sont externes au pouvoir adjudicateur.

Dès lors, rien ne permet d'affirmer qu'un plus grand nombre de candidats aurait pu postuler, au surplus au vu du secteur envisagé. Si le délai de consultation avait été un obstacle, le pouvoir adjudicateur aurait reçu des demandes de prolongation de délai, et n'aurait pas reçu 6 candidatures.

Sur les renchérissements de coût, il est inexact d'indiquer que le marché de construction des navires a fait l'objet d'un renchérissement des coûts. En ne tenant pas compte des rampes et pontons, qui ont

fait l'objet d'un avenant lié aux discussions sur les infrastructures portuaires avec l'État dont la Chambre constate les difficultés, le coût du marché est en réalité en diminution. Ce raisonnement est parfaitement applicable en effet, si les rampes avaient fait l'objet d'un achat séparé ou avaient été acquises lors des travaux portuaires. Si les discussions avaient abouti plus tôt, rien ne permet d'indiquer que le coût du marché aurait baissé.

Sur la procédure CRM du câble sous-marin, le fait de l'ajournement des opérations de pose du câble d'une saison sur l'autre n'est pas de la seule résultante de l'obtention des différents permis. En effet, les opérations de pose d'un câble sous-marin intègrent des éléments exogènes tels que des conditions météorologiques « clémentes » que l'on ne peut trouver au large de l'archipel de Saint-Pierre-et-Miquelon l'hiver venu.

Plusieurs facteurs ont concouru à repousser la mise en œuvre du câble et donc à indemniser le titulaire de ce fait conformément aux prescriptions légales :

- La nature exacte des fonds marins sur le parcours du câble ayant pour effet lors du « Marine Survey » de modifier le linéaire du câble ;
- Une étude de courantologie a dû également être effectuée conduisant à une restructuration et un renforcement du câble sur certaines sections et ayant un impact sur sa réalisation ;
- Le fait de devoir recourir à un navire à faible tirant d'eau pour les opérations d'atterrissage a contraint encore plus le fait de ne pouvoir intervenir en cas de glace à proximité du rivage.

La conjonction de ces éléments physiques venant s'ajouter aux latences des autorités pour la délivrance des permis conduisait à, sauf modification du calendrier de pose, des interventions en plein hiver.

Or, pour des raisons de sécurité évidente, tant sur les personnes que sur les biens (câble, navires), il a été privilégié de repousser la mise en œuvre de la pose du câble et par voie de conséquence d'indemniser le titulaire pour les conséquences occasionnées (gestion du navire câblé, entreposage du câble et de ses accessoires).

II. Commentaires sur les recommandations formulées

Recommandation n°2

De nouveaux outils prospectifs en lien avec la mise en place d'indicateurs de gestion (mission débutée en 2019) seront déployés par la Collectivité.

III. Commentaires sur les observations définitives

3.3 Relations avec les communes et l'Etat

La répartition des compétences entre l'État, la Collectivité et les Communes n'est pas une source de difficultés, mais sa mise en œuvre se heurte à des refus des autres personnes publiques. Le recours au juge administratif est désormais utilisé par la CT comme un moyen de gestion, afin de confirmer la lecture des textes que l'État ou les Communes n'appliquent pas à dessein. Il n'existe pas réellement de difficultés d'interprétation des textes (à une ou deux exceptions près qui ont fait l'objet de demandes d'avis (douanes et pouvoir police) mais cette application vient se heurter à des pratiques « négociées » ou « habituelles » qu'il est difficile de remettre en cause par d'autres moyens.

Le strict respect par l'ensemble des pouvoirs publics des règles édictées notamment par le CGCT permettrait d'éviter ces écueils réguliers souvent subjectifs.

En matière de fiscalité, il est rare que des décisions d'importance soient prises sans concertation avec les communes concernées. En règle générale, les impacts budgétaires sont mineurs, ou sont compensés par d'autres leviers fiscaux ou douaniers.

Concernant l'urbanisme, et le foncier, il apparaît que les conséquences sont souvent limitées pour les communes. Tout d'abord en matière de voirie, les communes délaissent l'entretien et le déneigement de ces voies de lotissement considérant qu'elles appartiennent à la Collectivité alors qu'elles relèvent clairement des caractéristiques de voies communales (sur lesquelles les communes n'exercent qu'une partie de leurs compétence (déchets, voire numérotation des voies). C'est en général la Collectivité qui entretient ces voies. Il en est de même en matière d'eau et d'assainissement (sur Saint-Pierre) où de nombreuses dépenses sont supportées par la Collectivité alors que la Commune perçoit les taxes afférentes.

5.1 L'organisation de la fonction financière et comptable

Une nomenclature des achats internes à la collectivité sera mise en place en 2020 et une recentralisation de la gestion des marchés avec un outil informatique adapté sera opérée.

5.2.2 Les débats d'orientation budgétaire et l'exécution budgétaire

Les documents de prospective financière et de stratégie concernant l'achat des navires ont fait l'objet de transmissions officielles lors des contrôles des comptes et de gestion. Il apparaît qu'une prospection financière globale s'avérerait difficile en raison du caractère inédit des projets et des perspectives incertaines liées à la coordination avec l'État dans le cadre de sa DSP. C'est ainsi que la Collectivité escomptait ainsi sur le bon sens de l'État pour que la gestion de la desserte inter-île soit confiée au Conseil Territorial comme la réglementation le prévoit.

En ces temps de rationalisation budgétaire, comment accepter que l'État campe sur ses positions en maintenant un second service inter-îles fret si ce n'est pour des considérations politiques. La

Collectivité comptait sur le segment Saint-Pierre/Miquelon, sur la subvention de plus 1,3 million d'euros versée par l'État à un opérateur privé.

La Collectivité a très tôt (avant même la passation du marché d'achat des ferries) engagé un dialogue avec l'État pour prendre en compte l'arrivée des ferries sur le territoire afin d'optimiser l'utilisation de l'argent public. Le Conseil Territorial a remis en décembre 2014 au Président de la République François Hollande, les rapports établis dans le cadre de son projet sur le volet passager et sur le volet fret en demandant à l'État de se concerter en bonne intelligence sur cette perspective. Ces éléments exogènes, qui ont traîné dans le temps, ont fait l'objet de choix affirmé dans nos provisions financières privilégiant l'intelligence collective publique aux choix politiques.

La Collectivité jette aujourd'hui un regard très critique sur le positionnement de l'État en termes de rationalisation des fonds publics.

En matière de transport maritime, en raison de l'absence de lignes privées, et de la préexistence d'un « modèle » qui ne permettait pas le transport simultané de passagers et de véhicules, entre les îles ou avec le Canada, il est aisé de considérer que l'offre créerait la demande.

C'est ce qui s'est produit sur la ligne entre Saint Pierre et l'île de Miquelon, le trafic de véhicules est en très forte augmentation, et ce toute l'année.

Il en sera sûrement de même pour les liaisons avec le Canada.

Mais la mise en œuvre définitive de l'exploitation envisagée se heurte à de nombreuses difficultés, notamment portuaires, en particulier à Saint-Pierre, qui ne sont pas du fait de la Collectivité, laquelle a mis en œuvre les moyens nécessaires pour parvenir à la réalisation de ses objectifs.

5.3.2 La constitution des provisions

Si le budget primitif 2020 ne comporte pas au chapitre 68 de provisions pour créances irrécouvrables et pour annulations de titres sur exercices antérieurs, il comprend en revanche pour ces dépenses des inscriptions budgétaires aux chapitres 65 et 67.

7.2 Les marchés d'acquisition de navires, de pose du câble numérique et de desserte aérienne

Au sujet des rampes et pontons, les discussions liées aux infrastructures portuaires pour les destinations desservies ont conduit à la décision d'acquérir par avenant ces équipements. Les caractéristiques des navires ne pouvaient être connues avant le 11 mars 2016, date de l'OS de lancement de la construction une fois les plans définitifs fournis.

De plus, le surcoût était de 10 % du montant du marché, soit une hausse mesurée en comparaison des autres marchés passés (notamment de travaux) dont les surcoûts ne sont que rarement expliqués par des prestations supplémentaires.

Concernant la reprise du navire LE CABESTAN, Si la valeur nette comptable paraît élevée au regard du prix de rachat, il convient de préciser que celui-ci a été acquis pour remplacer un navire identique à celui exploité précédemment, afin d'assurer sa mise en service le plus rapide possible au regard de la formation des membres d'équipage repris notamment. Ce sont des exigences de continuité de service public et de caractéristiques techniques liées à ce type de navire qui ont été prises en compte. De plus, les investissements réalisés ont été imposés par la réglementation maritime (Commission centrale de sécurité des navires) liées à la situation de Saint-Pierre-et-Miquelon (navire à grande vitesse de catégorie B).

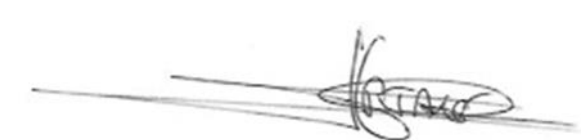
Fait à Saint-Pierre, le 10 juillet 2020

Le Président du Conseil Territorial en exercice depuis le 24 octobre 2017

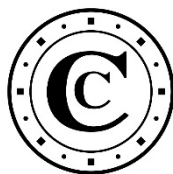
A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized 'S' followed by a vertical line and a horizontal line, with a small dot at the end.

Stéphane LENORMAND

Le Président du Conseil Territorial en exercice jusqu'au 23 octobre 2017

A handwritten signature in black ink, featuring a stylized 'S' followed by a horizontal line and a circular flourish.

Stéphane ARTANO



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre territoriale des comptes Île-de-France et de Saint-Pierre-et-Miquelon :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre territoriale des comptes Île-de-France et de Saint-Pierre-et-Miquelon
6, Cours des Roches
BP 187 NOISIEL
77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2
Tél. : 01 64 80 88 88
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france