Chambre régionale des comptes
Martinique

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DU VAUCLIN

(Département de la Martinique)

Exercices 2020 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 19 septembre 2024

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D - CS 18111 – 97181 LES ABYMES CEDEX
Tél. 05 90 21 26 90 – Courriel : « antillesguyane@crtc.ccomptes.fr »
Site internet : « www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane »

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES 2

SYNTHÈSE 4

RECOMMANDATIONS 6

PROCÉDURE 8

1 GESTION DES ALGUES SARGASSES : STRATÉGIE, EFFICACITÉ, COUTS ET PISTES D'AMELIORATION 10

1.1 Gouvernance, planification et gestion en matière de lutte contre les sargasses 10

1.1.1 L'organisation communale face à cette pollution et la coordination avec les autres acteurs impliqués 11

1.1.1.1 Les conventions avec l'État 12
1.1.1.2 La spécificité des zones portuaires : le port du Vauclin et l'aménagement de pêche d'intérêt territorial de la Baie des Mulets 13
1.1.1.3 Une action coordonnée et formalisée avec l'Espace Sud Martinique 14
1.1.1.4 Une action déterminante des brigades vertes sur le territoire communal 14
1.1.1.5 Des liens à renforcer avec les acteurs de la protection des milieux protégés 15
1.1.1.6 La planification de la gestion des sargasses est à construire 16

1.1.2 La politique de lutte contre cette pollution est essentiellement assurée par l'État et la CAESM 18

1.1.2.1 D'importantes recettes face à un mandatement insuffisant des dépenses de collecte et de ramassage des sargasses 19
1.1.2.2 La commune ne respecte pas toutes les conditions d'exécution des conventions 20
1.1.2.3 Le recours sans marché public à un prestataire unique 21

1.2 Actions et moyens techniques déployés lors des échouements de sargasses 22

1.2.1 La prévention des risques, la surveillance et la protection des populations 22

1.2.1.1 La prévention par l'information à la population 23
1.2.1.2 Le dispositif de surveillance des échouements des sargasses et des émanations de polluants 24
1.2.1.3 La surveillance des échouements des sargasses 25
1.2.1.4 La surveillance des émanations de polluants dans l'air 25
1.2.1.5 Le principe général de protection applicable aux parties prenantes 27
1.2.1.6 La protection du littoral 28
1.2.1.7 La protection des intervenants opérant les ramassages 28
1.2.1.8 La protection de la biodiversité et des espaces naturels 29

1.2.2 La collecte et le transport des algues 29

1.2.2.1 Les modalités de ramassage ont dû s'adapter aux spécificités et enjeux de chaque site 31
1.2.2.2 Le matériel de collecte mobilisé et acquis 33

1.2.3 Le stockage soulève des questions de conformité 34
1.2.3.1 La pointe Théogène 35
1.2.3.2 Le lieu de retraitement et de stockage provisoire des sédiments de dragage et des sargasses du port de pêche du Vauclin 36
1.3 La valorisation et les études des sargasses 37
1.3.1 Une absence d'évaluation des impacts économiques, sanitaires, sociaux et environnementaux 37
1.3.2 La participation à d'éventuelles actions de recherche et de valorisation 37
2 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILISÉE EN FIN DE PÉRIODE 40
2.1 Une information financière à améliorer et une fiabilité des comptes perfectibles 40
2.1.1 Des carences dans l'information financière et budgétaire 41
2.1.1.1 Le respect des délais du débat d'orientation budgétaire 41
2.1.1.2 Des orientations budgétaires démunies de toute prospective financière depuis 2021 41
2.1.1.3 L'absence d'informations aux citoyens 41
2.1.1.4 Des garanties d'emprunt non tracées dans les documents financiers 42
2.1.1.5 L'état du personnel non renseigné 42
2.1.2 Le règlement budgétaire et financier 43
2.1.3 Un suivi perfectible du patrimoine 43
2.1.3.1 La commune méconnait sa situation patrimoniale 43
2.1.3.2 L'absence d'apurement du compte 23 « *Immobilisations en cours* » 44
2.1.3.3 Des faiblesses dans le suivi des cessions de terrains communaux 44
2.1.3.4 La non-régularisation des frais d'études 45
2.1.4 Insincérité des restes à réaliser en investissement 46
2.2 Des produits de gestion en hausse sous l'effet du dynamisme des recettes de la fiscalité ultramarine 47
2.3 La rigidité des charges de gestion 49
2.3.1 Focus sur l'impact financier et la mise en œuvre de l'audit organisationnel 50
2.3.2 Focus sur l'impact financier du plan de titularisation 52
2.4 Une capacité d'autofinancement significativement réduite 53
2.5 Financement et réalisation des opérations d'équipement 55
2.5.1 Défaut de pilotage et de programmation des investissements 55
2.5.2 Réalisation d'opérations d'équipement en méconnaissance des règles de la commande publique 57
ANNEXES 60
Annexe n° 1. Détails des dépenses et des recettes liées aux sargasses 61
Annexe n° 2. Effectifs de 2020 à 2023 63
Annexe n° 3. Glossaire 65

SYNTHÈSE

Commune touristique et balnéaire de la Martinique, Le Vauclin (8 552 habitants) fait partie de la communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM).

La gestion des sargasses

Depuis 2020, la commune du Vauclin a été confrontée au cours des cinq dernières années à la gestion de plus de 38 000 m^3 de sargasses sur les sites majeurs de son linéaire côtier de 39 km. Sans stratégie élaborée de lutte contre cette pollution, elle bénéficie d'un effet d'aubaine. En effet, l'essentiel du coût de cette politique est assumé par ses partenaires, au premier rang desquels l'État, qui porte 86 % du financement. Des brigades de collecte de l'association Hommes & Territoire assurent le ramassage des sargasses laquelle perçoit des subventions dans le cadre de dispositif d'insertion économique et sociale financées de manière significative par l'État et la Collectivité territoriale de Martinique. Sans convention, la commune leur fournit le petit matériel. La CAESM met à disposition les engins nécessaires aux opérations. La commune confie à des prestataires le transport et l'épandage des algues. Toutefois, elle envisage de reprendre en régie ces services.

La collectivité doit veiller à respecter ses obligations en termes d'information à destination de ses habitants et visiteurs. Elle doit également s'assurer de la protection de ses agents et des travailleurs de l'association face aux risques en matière de santé, de travaux dangereux, de protection de l'environnement et de préservation des espaces classés. Elle doit actualiser le plan communal de sauvegarde et remplir les obligations de sécurisation et de contrôle qui incombent au maire dans la gestion des sargasses, notamment la mise en conformité du site de stockage.

La mobilisation à hauteur de 53 % des crédits attribués pour la gestion des sargasses témoigne d'un défaut de pilotage budgétaire constituant un frein à l'acquisition de matériels destinés à l'exercice efficace et autonome des responsabilités de collecte et de ramassage.

La commune doit saisir rapidement les opportunités offertes par le groupement d'intérêts publics « service public Anti-sargasses de Martinique » afin de bien répondre à ses responsabilités et son devoir de protection des administrés et usagers.

La situation financière du Vauclin

La commune doit veiller au respect de ses obligations en matière de transparence de l'information financière et de tenue des comptes.

Entre 2020 et 2023, la commune subit une érosion de sa capacité d'autofinancement, sous l'effet d'une hausse plus soutenue des charges que des produits. En 2023, cette dernière (0,4 M€) accuse un recul notoire. Les augmentations des dépenses de personnel (+ 50 %) et des charges à caractères générales (+ 36 %), dont pour les seules dépenses de fêtes et cérémonies + 0,2 M€, expliquent cette évolution. Les produits d'octroi de mer et de taxe sur les carburants contribuent à 59 % de la hausse globale des recettes de fonctionnement. La commune devra

veiller à une meilleure maîtrise des charges de personnel qui représentent 70,3 % des charges de fonctionnement, contre 64,5 % en moyenne pour les communes martiniquaises.

Fin 2023, la trajectoire financière tend à se dégrader.

L'augmentation spectaculaire du fond de roulement net global et de la trésorerie (+3 M€) reflètent un défaut d'investissement. En effet, le taux d'exécution moyen des dépenses d'investissement est de 26,5 %, ce qui témoigne d'un pilotage de celles-ci très insuffisant. La collectivité doit disposer d'un plan pluriannuel d'investissement et d'une prospective financière.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Recommandations (*régularité*)

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mis en œuvre	Page
Recommandation nº 2 : *Adopter, par arrêté municipal, un plan communal de sauvegarde prévu par les dispositions de l'article L .731-3 du code de sécurité intérieure en intégrant un volet sargasses***.**				X	16
Recommandation nº 3 : *Mettre en conformité le site de stockage de la Pointe Théogène conformément aux pouvoirs de police du maire prévus par les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 alinéa 1° et 5° du CGCT.*				X	36
Recommandation nº 4 : *Mettre en conformité la publicité des informations financières destinées au public, la complétude des documents budgétaires et les rapports d'orientations budgétaires conformément aux dispositions combinées des articles L. 2313-1 et R. 2318-8 du CGCT***.**				X	43
Recommandation n° 5 : *Produire, en lien avec le comptable public, l'inventaire physique des immobilisations communales en concordance avec l'état de l'actif en application de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 07/11/2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.*				X	44
Recommandation n° 6 : *Régulariser les cessions de terrain à l'appui d'une délibération portant approbation des cessions de terrain au vu de l'avis de France Domaine conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT.*				X	45
Recommandation n° 7 : *Mettre en place une comptabilisation des restes à réaliser conformément à l'arrêté du 26 avril 1996 pris pour l'application notamment de l'article L. 2342-2 du CGCT.*				X	47
Recommandation nº 9 : *Respecter les règles de publicité, de mise en concurrence et de computations des seuils conformément aux articles R. 2121-1, R. 2121- 6, R. 2121-7 du code de la commande publique.*					59

Recommandations (*performance*)

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mis en œuvre	Page
Recommandation nº 1 : *Elaborer une convention avec l'association Hommes & Territoire portant organisation de la collecte et mise à disposition de matériels.*				X	15
Recommandation nº 8 : *Etablir un plan pluriannuel d'investissement adapté aux capacités financières de la collectivité et à ses capacités de conduite et de réalisation de projets.*				X	57

*** Voir notice de lecture**

NOTICE DE LECTURE SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

PROCÉDURE

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Vauclin, à compter de 2020 jusqu'à la période la plus récente, a été ouvert par lettres du président de la chambre régionale des comptes de Martinique, adressées à Monsieur George CLEON, maire en fonctions depuis le 28 juin 2020, et à son prédécesseur, Monsieur Raymond OCCOLIER. Le contrôle a porté sur la situation financière et, dans le cadre d'une enquête régionale, sur la politique de lutte contre la pollution des sargasses.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle avec l'ordonnateur en fonctions et son prédécesseur ont eu lieu le 13 mai 2024.

La chambre, dans sa séance du 30 mai 2024, a arrêté les observations provisoires. Elles ont été communiquées, le 08 juillet 2024, à MM. Raymond OCCOLIER et George CLEON. En cours de contradiction, Monsieur Jimmy FARREAUX, premier adjoint, a été élu maire de la commune du Vauclin le 25 juillet 2024 suite à la démission de Monsieur CLEON. Seul l'ordonnateur en fonctions a répondu par courrier enregistré au greffe le 02 août 2024.

Des extraits ont également été adressés à douze tiers, pour ce qui les concernait. L'Agence régionale de santé a répondu par courrier en date du 22 juillet enregistré au greffe de la chambre le 31 juillet 2024. Un cabinet d'audit a également répondu par courrier enregistré le 02 août au greffe.

Après avoir examiné les réponses obtenues, la chambre dans sa séance du 19 septembre 2024, a arrêté les observations définitives suivantes.

Présentation de la collectivité

Le Vauclin est une commune du littoral de l'océan atlantique qui s'étend sur 39,1 km² et compte 8 552 habitants[1]. Avec une densité de 218,9 habitants par km², Le Vauclin a connu, entre 2014 et 2020, une baisse de 1,1 % de sa population qui vieillit. En effet, la part des retraités passe de 23,4 % en 2009 à 31,4 % en 2020[2].

Après les retraités, les employés restent la première catégorie socioprofessionnelle (24,7 %) suivis des ouvriers (15,4 %).

La commune fait partie de la communauté d'agglomération de l'Espace Sud de la Martinique (CAESM). Elle est bordée par les communes du François (au nord), de Saint-Esprit et de Rivière-Pilote (à l'ouest), Le Marin (au sud).

Les atouts de son relief lui permettent d'abriter la première centrale éolienne de Martinique. Elle a été mise en service en 2004 et est constituée de quatre éoliennes de 275 KW nichées sur le

[1] Source : INSEE

[2] Source : https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=COM-97232#consulter-sommaire

Morne Carrière en cours de réhabilitation en 2024. La commune est membre du syndicat mixte d'électricité de Martinique.

Le découpage caractéristique de la côte du Vauclin témoigne d'une riche diversité patrimoniale du fait de la présence de nombreux espaces littoraux sous protection : forêts domaniales du littoral, mangroves littorales, grands herbiers, coraux, sites uniques à la biodiversité forte et valeur patrimoniale remarquable telle que la presqu'île de Trou Cochon[3]. En revanche, la couronne périurbaine des lotissements gagne sur l'espace rural sous l'effet de la croissance de la population de près de 20 % au cours des années 2000.

Partant d'une activité économique développée au 18ème siècle autour de sucreries et distilleries agricoles, la principale activité économique de la commune repose aujourd'hui sur le tourisme, l'agriculture, l'élevage et la pêche.

Outre le port du Vauclin, premier port de pêche de la Martinique[4], près de 500 personnes vivent des revenus de la pêche avec près de 200 tonnes de produits débarqués. L'attractivité du secteur a été préservée par les projets d'aménagement de pêche d'intérêt territorial (APIT), notamment à la Baie des Mulets Sud porté par la collectivité territoriale de Martinique (CTM) et les associations de pêcheurs.

Cette porte d'entrée Atlantique du Sud touristique et balnéaire de la Martinique est touchée depuis 2011 par les échouements de sargasses.

Depuis 2020, le budget de fonctionnement communal est en moyenne de 11,3 M€ et près de 5,7 M€ d'investissements ont été réalisés.

[3] Source : Contrat littoral Espace Sud Martinique juin 2017

[4] Le Port du Vauclin abrite 53 navires : 44 navires côtiers, 6 mixtes et 3 larges, soit le plus gros effectif de navires de l'île (8 % du total de 628 navires). La commune dispose d'une douzaine de points de débarquement principal (Baie des Mulets Sud), secondaires (Baie des Mulets Sud, Pointe Faraudière, Anse Maroquet) et historiques (Pointe Faula, Massy Massy, Château Paille).

1 GESTION DES ALGUES SARGASSES : STRATÉGIE, EFFICACITÉ, COUTS ET PISTES D'AMELIORATION

1.1 Gouvernance, planification et gestion en matière de lutte contre les sargasses

Depuis 2011, le littoral martiniquais est exposé à des échouages de sargasses dont l'intensité et l'ampleur ont engendré la gestion de situations de crise majeure en 2011, 2014, 2015, 2018 et 2021.

La gestion de ce phénomène a mobilisé les acteurs institutionnels multiples tels que l'État et la « Mission Sargasses » de la Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), l'Agence régionale de santé (ARS), la direction de la mer, la CTM puis les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et leurs communes membres exposées à cette pollution.

Deux plans de lutte contre les sargasses ont été mis en place par les pouvoirs publics : le plan Sargasses I (2018-2022) puis le plan Sargasses II (2022-2025). Ils visent une gestion plus opérationnelle de cette pollution.

La déclinaison territoriale de cette politique publique à l'échelon communal comporte des missions de prévention, de surveillance, de collecte, d'évacuation, de stockage et de valorisation.

L'échouement des algues sargasses

Les sargasses sont des algues brunes pélagiques ayant fait l'objet de plusieurs études scientifiques ces dernières années. Leur origine serait « *la petite mer des sargasses* » située au large du golfe du Mexique. Leur croissance et leur développement seraient favorisés par un apport important de nutriments principalement de potassium et de nitrate provenant des rivières Congo et de l'Amazone, et associé aux conditions climatiques (élévation de température, baisses de la pression de l'air).

Carte n° 1 : Origine de la prolifération des sargasses

Origine de la prolifération des sargasses : la mer des sargasses (*Illustration de Mark Garrison).*

La quantité de sargasses dans l'océan Atlantique a atteint un niveau record entre décembre 2022 et janvier 2023, avec une quantité estimée à 8,7 millions de tonnes.

L'impact écologique de ces algues peut être positif lorsque, regroupées en mer en nappes, elles font office de dispositif de concentration de poissons (DCP) dérivants et permettent aux pêcheurs d'effectuer des prises parfois conséquentes (thons, daurades, etc.).

En revanche, les surfaces recouvertes par les nappes stagnantes en bord de rivage entrainent une forte dégradation de la qualité de l'eau du fait de l'oxydation naturelle de la matière organique de ces algues provoquant une raréfaction de l'oxygène, et constituent un obstacle au processus de photosynthèse indispensable à la survie des coraux et herbiers.

De plus, les échouements constituent une menace majeure pour la santé, l'environnement et l'économie, notamment touristique. Au-delà d'un délai de 72 h après leur arrivée sur les côtes et sans ramassage, leur décomposition provoque un dégagement de gaz, notamment de l'hydrogène sulfuré (H2S) par fermentation, qui à faibles doses, répand une odeur particulièrement nauséabonde et, à doses plus importantes, peut devenir toxique voire mortel. La capacité des sargasses à piéger des métaux lourds tel que l'arsenic constitue un danger potentiel pour les opérations de traitement et de valorisation de celles-ci et peut avoir des incidences environnementales non négligeables en termes de pollution notamment.

Ce phénomène a également des conséquences sur l'activité touristique de pêche et d'aquaculture. Au rang des dommages subis sont également recensés la détérioration des fonds marins, de la qualité de l'eau, des machines, des systèmes de climatisation, des composants électroniques des ordinateurs et l'usure précoce des outils de travail. La perturbation des écosystèmes (mangroves, lieux de pontes) est également observée. Les techniques actuelles de ramassages y contribuent également.

1.1.1 L'organisation communale face à cette pollution et la coordination avec les autres acteurs impliqués

La lutte contre cette pollution relève en premier lieu des communes, en vertu des pouvoirs de police des maires au titre des articles L. 2212-1 et L. 2212-2 alinéa 1° et 5° du code général des collectivités territoriales (CGCT). Ceux-ci s'exercent sur l'ensemble du territoire communal, sur le domaine public maritime jusqu'à la limite des eaux. Ils sont une compétence exclusive, qui ne peut être transférée à un EPCI.

Les opérations de ramassage, de transport et de stockage, et les dépenses afférentes (achat ou location d'équipement matériel, entretien des équipements, personnel) relèvent donc de la commune. Elle met également en œuvre la surveillance humaine des plages et des zones infralittorales.

En l'absence d'intervention du législateur, la qualification juridique des algues sargasses reste discutée. En effet, leur classification dans la catégorie des déchets ne fait pas l'objet d'un consensus.

Un diagnostic régional de santé environnement de la DEAL identifiait deux facteurs environnementaux et de nuisances pour le Vauclin, à savoir les sargasses et l'industrie. En effet, la commune compte près de 15 sites d'échouage de sargasses dont quatre sites à risque majeur[5] (la Pointe Faula, Château Paille, Macabou, La Plaine) et six sites à risque fort (Bourg du Vauclin, Pointe Théogène, Pointe du Fort, Anse Maroquet, Baie des Mulets, Baie Sans-Souci).

1.1.1.1 Les conventions avec l'État

Dans le cadre de conventions conclues de 2021 à 2023 avec le préfet de la Martinique, la commune du Vauclin exerce les responsabilités de maître d'ouvrage des opérations de collecte des algues sargasses. À ce titre, elle doit respecter la charte du ramassage[6] afin de protéger la biodiversité et limiter l'érosion. Des obligations[7] de protection des travailleurs exposés à des émanations d'hydrogène sulfuré, corroborées par le Haut conseil de santé publique et l'ARS s'imposent également à la collectivité.

Outre le financement d'interventions complémentaires de prestations de collecte et d'évacuation pour répondre à l'urgence, l'État accorde son soutien financier pour des opérations de moyen et long terme : l'acquisition d'équipements divers (quad, camion benne) et le lancement d'une étude sur la réalisation d'une plateforme de collecte sur le site de la Pointe Faula.

La commune déplore le fait d'avoir été exclue des réflexions portant sur la création du groupement d'intérêt public (un GIP) *ad hoc*[8], espérant que l'ensemble des contraintes liées à la gestion communale du phénomène soient bien prises en compte. La commune transmet à la sous-préfecture du Marin un compte rendu hebdomadaire pour les six sites[9] identifiés, le nombre d'ateliers et chantiers d'insertion (ACI), le cubage de sargasses manipulées ainsi que le nombre d'engins mobilisés. Ce mode déclaratif offre une lisibilité sur l'ampleur du phénomène et les moyens mobilisés.

[5] Selon le document DEAL du 21 février 2021, le risque a été calculé en fonction de l'enjeu sanitaire (nombre de bâtiments dans la zone des 300 m impactée par les sargasses, altitude des bâtiments, présence d'établissements sensibles) et de l'aléa « *Sargasses* » (fréquence et intensité des arrivées de sargasses, quantité maximale observée de sargasses).

[6] Guide pratique pour le ramassage des sargasses publié le 12 juin 2017 sur le site de la DEAL

[7] Avis du 17 février 2016 et du 10 mars 2017 de l'ANSES, Support DEAL « Prévention des risques lors de la collecte des sargasses » publié le 28 août 2018 ; avis du Haut Conseil de la Santé publique des 22 mars 2012, 2 juin 2015, 8 juin 2018.

[8] GIP service public anti-sargasses Martinique

[9] Le *reporting* porte sur les sites suivants : Front de mer/Bourg, Pointe Faula, Plage UCPA, Château Paille, Macabou, Pointe Théogène

1.1.1.2 La spécificité des zones portuaires : le port du Vauclin et l'aménagement de pêche d'intérêt territorial de la Baie des Mulets

La CTM est gestionnaire de l'infrastructure portuaire. Elle est également l'autorité investie du pouvoir de police portuaire. Dans ces conditions, l'envasement récurrent du port conjugué à l'invasion massive de sargasses nécessitent un draguage pris en charge par cette collectivité. Cette situation a suscité une vive mobilisation des marins pêcheurs.

Photo n° 1 : port de pêche du Vauclin

Source : France Antilles 6 février 2023

L'aménagement de pêche d'intérêt territorial (APIT) par la CTM sur le site de la Baie des Mulets intervient dans le cadre d'une concession d'utilisation du domaine public maritime accordée après l'instruction de la direction de la mer et de la DEAL. Ces administrations interviennent respectivement en leur qualité de gestionnaire du domaine public maritime naturel « *mouillé* » et de gestionnaire du domaine public « *sec* ». La baie des Mulets a également connu l'arrivée massive de bancs de sargasses qui engendre une stagnation régulière de ces algues, au regard de sa configuration, sans qu'une solution durable n'ait été dégagée.

Photo n° 2 : baie des Mulets

Source : chambre régionale des comptes de Martinique

1.1.1.3 Une action coordonnée et formalisée avec l'Espace Sud Martinique

Selon son pacte de gouvernance 2020, la CAESM dispose de compétences supplémentaires, autorisant son intervention dans la politique de lutte contre les sargasses. À ce titre les enjeux suivants figurent dans le contrat littoral de l'EPCI :

- « *en matière de protection et de mise en valeur de l'environnement et du cadre de vie : lutte contre la pollution de l'air…* » ;
- « *l'animation des démarches de gestion intégrée des zones côtières en faveur de la protection et de la valorisation du littoral* » ;
- « *la gestion des espaces naturels faisant l'objet d'une convention avec des propriétaires publics* ».

Afin d'offrir à ses communes membres, dont celle du Vauclin, plus de réactivité et d'autonomie dans la collecte au sol des algues, le schéma directeur de mutualisation d'avril 2022 de la CAESM prévoit, la mise en commun de moyens matériels de lutte contre les sargasses, le portage de demandes de financement et du marché d'acquisition de matériels et ainsi la prise en charge de dépenses relatives à l'entretien, la maintenance, l'assurance et l'utilisation quotidienne des matériels. Par délibération de juin 2022, l'EPCI a adopté un modèle de convention de mise à disposition de matériel et une fiche de co-activité. Celle-ci rappelle les obligations de la commune relatives au code du travail en matière de travaux dangereux et de prévention[10].

1.1.1.4 Une action déterminante des brigades vertes sur le territoire communal

La collecte à terre des algues sargasses s'appuie depuis 2018 sur l'association Hommes & Territoire. Dans le cadre de sa mission d'utilité publique, cette association met en œuvre, depuis 2018, le ramassage des algues sargasses brunes sur plusieurs sites[11] d'échouement dont trois situés au Vauclin : le Bourg, la Pointe Faula et Macabou. Le déploiement de brigades vertes sous forme d'ateliers chantiers d'insertion, notamment expérimentés depuis 2015 par la CAESM[12], en font un opérateur incontournable de la gestion du phénomène sur la côte sud atlantique.

[10] Articles R. 4511-1 à R. 4514-10 du code du travail, R. 4512-7 portant sur les conditions d'établissement du plan de prévention, arrêté du 19 mars 1993 […] fixant la liste des travaux dangereux pour lesquels il est établi par écrit un plan de prévention.

[11] Les autres sites d'échouement sont les suivants : Sainte-Anne (Anse aux bois, Anse-Michel), Le François (Vierge, Thalémont, Presqu'île, Forçat), Le Diamant (Dizac, Grande Anse)

[12] Retenue suite à l'appel à projets 2015 piloté par l'ADEME sur les territoires de la Martinique et de la Guadeloupe prévoyant un engagement financier de 4,5 M€ d'aide afin d'accompagner la mise en place des brigades vertes. Les objectifs poursuivis : développer des outils de prévention des échouages, trouver des moyens de collecte innovants adaptés aux configurations des sites touchés et identifier des voies de valorisation et développer des filières locales.

L'association Hommes & Territoire

Hommes & Territoire est une association loi de 1901, créée en 2014 et dont le siège social est situé au Vauclin. Elle emploie de 100 à 199 salariés. Elle a pour but l'insertion sociale et professionnelle par l'activité, la cohésion sociale et la responsabilité citoyenne. Labélisée « entreprise sociale et solidaire » et « entreprise sociale inclusive », elle bénéficie de financements de l'État et de la CTM. Son utilité publique recouvre principalement des ateliers et chantiers d'insertion, des actions d'animation sociale et socio-culturelle ainsi que des actions éducatives.

Depuis 2018, les ateliers et chantiers d'insertion (ACI) « *Opération Sargasses* » menés au sud de la Martinique (Le François, Le Vauclin, Sainte-Anne, Diamant) offrent un support à l'insertion de demandeurs d'emploi et de personnes en situation d'insertion sociale.

Pour répondre à son enjeu « *Littoral Clean* », l'association s'est fixée dans une démarche partenariale avec les communes, les priorités suivantes : *« …privilégier le ramassage manuel autant que possible, intervenir dans les 48 heures suivant l'invasion de sargasses, assurer une prévention face à l'exposition des riverains, être réactif avec les services compétents pour la collecte par voie de transport, avoir le souci de préservation de l'environnement et réduire les risques pour les travailleurs… ».*

La chambre a pu constater la présence des brigades vertes intervenant sur les sites d'échouement du Bourg, de la Pointe Faula et de Macabou. Hommes & Territoire indique mobiliser, plusieurs fois par semaine, 15 à 20 salariés par chantier. Les échanges réguliers entre le coordonnateur des chantiers d'insertion de l'association et le référent « sargasses » de la commune portent sur la formulation des besoins en équipement, leur fourniture le cas échéant, l'articulation des actions à mener avec la CAESM et, en cas d'importants échouements, l'intervention du personnel communal.

Ces interventions et ces échanges n'ont pas été formalisés par une convention, ce qui s'impose. La chambre prend acte de la convention produite par l'ordonnateur suite aux observations provisoires et l'invite à finaliser sa signature.

Recommandation n° 1. (*Performance*) : Elaborer une convention avec l'association Hommes & Territoire portant organisation de la collecte et mise à disposition de matériels.

1.1.1.5 Des liens à renforcer avec les acteurs de la protection des milieux protégés

La côte ciselée du Vauclin est riche en paysages et en milieux naturels protégés relevant d'une part du littoral forestier jouxtant la forêt domaniale et protégé par l'Office national des forêts (ONF) dans la limite des cinquante pas géométriques, d'autre part du domaine protégé du Conservatoire du littoral s'agissant de la mangrove de Château Paille.

Le littoral forestier du Petit Macabou est exposé aux échouements récurrents de sargasses. Le retour d'expérience de l'association Hommes & Territoire qui recourt à la technique de l'épandage permet d'observer un ensablement significatif de la plage du Petit

Macabou. À la date du contrôle de la chambre, cette action n'a pas pu être analysée conjointement avec l'ONF. Au titre de la valorisation des sargasses, la chambre invite la commune à étudier l'intérêt de cette technique de lutte contre l'érosion maritime en liaison avec cet établissement public national.

Le Conservatoire du littoral (CDL) veille à la protection de la mangrove située à proximité de Château Paille. À l'occasion de l'envasement du port et de l'arrivée massive des sargasses en 2020, un terrain situé en amont de la mangrove avait été identifié par la commune pour leur stockage. Des réserves ayant été exprimées par les services de l'État [13], la dépollution du terrain est en cours.

1.1.1.6 La planification de la gestion des sargasses est à construire

En dépit de la pluralité d'acteurs institutionnels impliqués dans la gestion des sargasses et des responsabilités qui lui incombent, la commune n'a pas retenu d'organisation interne spécifique. Néanmoins, le référent chargé de coordonner les opérations liées à la problématique « sargasses » est le cadre chargé du service « environnement » dont l'expertise est reconnue par tous les acteurs.

La commune n'a pas de plan communal de sauvegarde (PCS) arrêté par le maire conformément aux dispositions de l'article L. 731-3 du code de sécurité intérieur (CSI). Le maire précise, en réponse aux observations provisoires de la chambre, pourtant qu'un tel document est régulièrement actualisé depuis la délibération d'avril 2016[14]. La chambre relève toutefois qu'en dépit des dispositions du plan II de lutte contre les échouages de sargasses, la commune n'a pas intégré de volet spécifique relatif au risque « *sargasses* » lors de l'actualisation du projet PCS. Resté au stade de projet, ce PCS n'a donc pas fait l'objet de révision dans le délai de cinq ans depuis sa dernière mise à jour. La chambre invite la commune à arrêter sans délai un tel plan actualisé au regard des risques liés aux sargasses. Il est en effet souligné que seul l'arrêté fixant le PCS signé par le maire et transmis au préfet satisfait aux exigences posées par les articles L. 731-3 et R. 731-3 du CSI.

Recommandation n° 2.	(*Régularité*) : Adopter, par arrêté municipal, un plan communal de sauvegarde prévu par les dispositions de l'article L. 731-3 du code de sécurité intérieure en intégrant un volet sargasses.

[13] La DEAL en liaison avec le CDL972 évoquait les risques au stockage des boues sur un terrain limitrophe à la mangrove et la nécessaire conformité avec les dispositions portant respect des équilibres écologiques et préservations des sites naturels.

[14] Délibération autorisant le maire à entreprendre les démarches liées à la réalisation d'un plan communal de sauvegarde.

GIPSPAM Martinique

Lors du comité de pilotage extraordinaire sur le plan national de lutte contre les sargasses, présidé par Jean-François CARENCO ministre délégué aux outre-mer le 1er août 2022, il a été décidé de mettre en place dès l'automne 2022, un opérateur unique de gestion par territoire pour concentrer les moyens et permettre plus de souplesse dans l'allocation des ressources publiques. La création d'un « *Service public anti-sargasses* » a donc été acté.

La création d'un GIP service public anti-sargasses Martinique (GIPSPAM), dont la convention constitutive serait élaborée par l'État et la CTM, a été lancée le 12 août 2022.

Les 3 EPCI partenaires ont été invités à intégrer ce groupement dans l'intérêt du territoire et de leur population. La convention a été adoptée par les collectivités membres du futur GIP :

- par la CTM le 27 octobre 2022 ;
- par la CACEM, le 19 décembre 2022 ;
- par CAP NORD, le 22 décembre 2022 ;
- par la CAESM, le 2 mars 2023.

Cette convention prévoit une répartition en trois collèges, constitués des membres contributeurs du groupement, qui participent aux dépenses dont les droits statutaires :

- l'État avec 8 représentants ;
- la CTM avec 4 représentants ;
- les trois EPCI.

Des personnes qualifiées avec voix consultative :

- l'association des maires de Martinique ;
- l'Université des Antilles ;
- l'ADEME.

Les missions du GIP sont multiples : la lutte contre l'échouage des sargasses, les problèmes générés sur la santé des martiniquais et les conséquences sur l'activité de la pêche.

Les priorités sont les suivantes :

- coordonner, par une programmation pluriannuelle, la mise en œuvre des opérations de prévention, de ramassage, de transport, de stockage et de valorisation ;
- informer et accompagner les habitants victimes des échouages des sargasses ;
- être l'interlocuteur unique des partenaires financiers et institutionnels ;
- recueillir et diffuser l'ensemble des données relatives à la prévention, à la recherche et à la coopération régionale.

Après plus d'un an de préfiguration, le groupement d'intérêt public sargasses a tenu son assemblée générale le 21 novembre 2023. A cette occasion, le budget du GIP a été dévoilé. 500 000 euros de fonctionnement sont alloués pour la première année notamment pour se

doter de locaux et de matériel. Le financement est assuré à 80 % par l'État, à 11 % pour la CTM et à 9 % par les trois EPCI.

1.1.2 La politique de lutte contre cette pollution est essentiellement assurée par l'État et la CAESM

La commune n'a pas adopté de stratégie globale de lutte contre la pollution des sargasses. Celle-ci est financée principalement par les subventions de l'État. Sur la période de contrôle, cinq opérations ont fait l'objet d'un plan de financement de 503 903 euros. L'État y contribue à hauteur de 86 %. La commune participe sur ses fonds propres à hauteur de 14 %.

Tableau n° 1 : suivi des financements sargasses – en €

Année	*Financeur*	*Convention*	*Montant attribué*	*Part Commune*	*Total Opération*
2022	*Préfecture/DEAL*	*Fonds urgence Sargasses*	*4 758*	*442*	*5 200*
	Préfecture/DEAL	*Plan d'action territorial de gestion des échouages de sargasses*	*120 000*	*46 000*	*166 000*
	Préfecture/DEAL	*Fonds exceptionnel d'investissement*	*230 000*	*21 793*	*251 793*
	Préfecture/DEAL	*Fonds urgence Sargasses*	*11 895*	*4056*	*15 951*
2023	*Préfecture/DEAL*	*Plan d'action territorial de gestion des échouages de sargasses*	*137 250*	*12 750*	*150 000*
Montant total			*503 903*	*85 041*	*588 944*

Source : conventions transmises par la commune

Les subventions sont attribuées par l'État au titre du fonds d'urgence « Sargasses » et du plan d'action territorial de gestion des échouages de sargasses. Elles permettent à la commune de financer les actions de ramassage et de collecte des algues, d'acquérir du matériel spécifique à la manipulation et au transport des sargasses ou encore de financer des opérations d'aménagement du territoire pour faciliter le traitement des algues.

Dans la mesure où la responsabilité échoit à la commune, le coût qu'elle supporte est marginal. Les ACI de l'association Hommes & Territoire sont financés par des crédits de l'État et de la CTM en faveur de l'insertion sociale et professionnelle. Les gros matériels sont mis à disposition par la CAESM.

1.1.2.1 D'importantes recettes face à un mandatement insuffisant des dépenses de collecte et de ramassage des sargasses

Tableau n° 2 : recettes[15] liées aux sargasses (2020 – 2023) – en €

Exercice	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*Total 2020-2023*
Titres de recette	*4 161*	*4 382*	*176 943*	*59 973*	*245 459*
Recettes identifiées sans titre	*0*	*0*	*0*	*252 381*	*252 381*
Total	*4 161*	*4 382*	*176 943*	*312 354*	*497 840*

Source : données extraites des grands livres de la commune du Vauclin

Sur la période étudiée, les recettes liées à la gestion des sargasses sont en hausse constante avec une forte augmentation à partir de 2022. Au total, elles s'élèvent à 497 840 euros dont moins de la moitié a fait l'objet de titres de recettes émis par la commune, soit 245 459 euros.

Dans le cadre du plan sargasse II, l'État s'est engagé à soutenir les communes en matière d'équipement. La commune du Vauclin a pu bénéficier de plusieurs subventions pour l'acquisition des engins de collecte terrestres : 11 895 euros pour l'acquisition d'un quad, 120 000 euros pour l'achat d'une pelle mécanique et prestations externalisées, 230 000 euros pour l'acquisition d'un camion polybenne.

Tableau n° 3 : dépenses[16] liées aux sargasses (2020 – 2023) – en €

Exercice	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*Total 2020-2023*
Dépenses mandatées	*23 357*	*64 748*	*69 591*	*15 226*	*172 922*
Dépenses engagées et non mandatées	*0*	*0*	*0*	*89 942*	*89 942*
Total	*23 357*	*64 748*	*69 591*	*105 168*	*262 864*

Source : données extraites des grands livres de la commune du Vauclin

[15] Cf détail des recettes par année et par comptes en annexe 1
[16] Cf détail des dépenses par année et par comptes en annexe 1

Les dépenses liées aux sargasses, également en hausse sur la période contrôlée, passent de 23 357 euros en 2020 à 69 591 euros en 2022. En 2023, les dépenses mandatées cumulées avec les dépenses engagées atteignent 105 168 euros.

Même si l'augmentation des dépenses est constatée entre 2020 et 2023, elles restent bien inférieures aux recettes. L'écart s'explique notamment par l'absence d'engagement des dépenses liées aux opérations d'acquisition du matériel.

À la date du contrôle, les marchés d'acquisition de la pelle et du camion polybenne ne sont toujours pas attribués à un prestataire alors que la commune a perçu, à la signature des conventions, soit en 2022, des avances sur les montants attribués, 30 % pour l'achat de la pelle et 50 % pour le camion.

1.1.2.2 La commune ne respecte pas toutes les conditions d'exécution des conventions

En signant des conventions de financement, la commune s'engage à respecter des conditions d'exécution. Pour l'acquisition de matériel, elle s'engage à démarrer l'opération dans un délai maximal d'un an suivant la signature de la convention. Ce délai peut toutefois être prorogé par avenant pour une période complémentaire qui ne peut excéder un an. À défaut de commencement de l'opération dans le délai requis, celle-ci est annulée.

La subvention octroyée pour l'achat du camion polybenne est arrivée à échéance en décembre 2023. La commune n'a formulé aucune demande d'avenant auprès de la DEAL.

La chambre l'invite à suivre avec assiduité les délais d'exécution de ses opérations sous peine de perdre les recettes et de devoir rembourser les avances déjà perçues[17].

Dans le cadre des prestations externalisées de collecte et de ramassage des sargasses, la commune doit fournir un rapport d'exécution en fin d'opération, comprenant notamment, les dates effectives des interventions par sites, la synthèse du suivi quotidien de la réalisation de l'opération, les éléments relatifs à la prise en compte des aspects environnementaux lors de l'opération et les constatations et certifications du service fait.

La commune n'a pas rempli cette obligation résultant pourtant des conventions signées même si elle transmet hebdomadairement les données quantitatives de collecte et de transport des algues à la sous-préfecture du Marin.

Concernant les opérations d'acquisition d'engin de collecte ou de transport, le bénéficiaire s'engage à transmettre chaque semaine, un bilan quantitatif des opérations de collecte effectuée en régie (site d'intervention, jour, volume collecté/évacué).

À la date du contrôle de la chambre, la commune n'intervient pas encore en régie dans la collecte et le transport des algues. Lorsqu'elle aura acquis la pelle et le camion polybenne,

[17] Exemple de délai d'exécution : selon la convention « *achat du camion polybenne* », la date prévisionnelle d'achèvement de l'opération était fixée à janvier 2024. Fin février 2024, la commune a indiqué à la chambre que le marché est toujours en cours de rédaction.

pour le traitement des sargasses, elle devra se conformer aux engagements conventionnels, en rendant compte à la DEAL des quantités de sargasses collectées et ramassées.

1.1.2.3 Le recours sans marché public à un prestataire unique

Les règles de publicité et de mise en concurrence

Les marchés publics inférieurs à 40 000 euros HT peuvent être conclus sans publicité ni mise en concurrence préalables, à condition que l'acheteur public veille à choisir une offre pertinente et à ne pas contracter systématiquement avec la même entreprise.

Les marchés de travaux d'un montant inférieur à 100 000 euros HT conclus entre le 9 décembre 2020 et le 31 décembre 2022 sont également concernés par cette dispense de mise en concurrence en application des dispositions de l'article 142 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (dite loi ASAP), selon les mêmes conditions.

Entre 40 000 et 90 000 euros HT, les collectivités doivent recourir à une procédure adaptée dont elles déterminent librement les modalités en fonction des caractéristiques des besoins à satisfaire, du nombre d'entreprises susceptibles d'y répondre et des circonstances de l'achat. La publicité doit également être adaptée à celles-ci.

À partir de 90 000 euros HT, la publicité par insertion d'une annonce au Bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) ou dans un journal d'annonces légales est obligatoire. Au-delà de 221 000 euros HT pour les fournitures et services, ou 5 548 000 euros HT pour les travaux, les acheteurs publics doivent recourir à l'une des procédures formalisées prévues par la règlementation.

Outre l'intervention manuelle et quotidienne de l'association Hommes & Territoire, la commune du Vauclin a externalisé les prestations de collecte et de transport des algues en cas de fort échouement.

Les conventions passées entre la commune et l'État depuis 2021, l'engagent en qualité de bénéficiaire à mettre en œuvre un marché public, de préférence sous la forme d'un accord cadre à bons de commande, pour le recours à des prestataires contribuant à la collecte, l'enlèvement et le transport des sargasses.

Or, les prestations externalisées par la commune n'ont jamais fait l'objet d'un marché public. Pour autant, d'après ses dépenses, un prestataire est intervenu à rythme régulier depuis 2020[18].

[18] Voir tableau des dépenses par prestataire en annexe

Tableau n° 4 : montant des prestations externalisées par entreprise – en €

Nom tiers	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*	*Total*
Entreprise X	*2 387*	*30 163*	*67 986*	*87 017*	***187 553***

Source : dépenses extraites des grands livres de la commune

Entre 2020 et 2023, l'entreprise X a facturé 187 553 euros pour la location d'engins pour l'enlèvement des sargasses. La location d'une pelle de 15 tonnes est facturée entre 800 et 890 euros la journée. Des coûts de transport de 600 euros sont ajoutés pour déplacer la pelle jusqu'au lieu d'intervention. La location d'un camion de 17 tonnes est facturée 700 euros la journée. Les prestations payées à l'entreprise X dépassent ainsi très largement le seuil légal autorisant une collectivité à conclure un marché sans publicité ni mise en concurrence avec un prestataire et ce alors même que la collectivité a invoqué, dans sa réponse à la chambre, une mise en concurrence infructueuse, au demeurant non démontrée, ou encore un motif d'urgence dont il n'est pas davantage justifié.

En application des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement entre les candidats, et de transparence des procédures, la commune doit se conformer aux règles et procédures en vigueur en matière de commande publique.

1.2 Actions et moyens techniques déployés lors des échouements de sargasses

1.2.1 La prévention des risques, la surveillance et la protection des populations

Le plan national sargasses I identifie plusieurs enjeux majeurs, au premier rang desquels figure la préservation de la santé des populations exposées aux effets de ces gaz produits par la putréfaction des algues. L'attention est également appelée sur la collecte rapide, le traitement des sargasses échouées, la prise en compte des impacts des échouements sur les activités économiques, plus particulièrement le tourisme, l'aquaculture et la pêche, ainsi que sur la protection des littoraux et la biodiversité marine.

En intégrant les enseignements du précédent plan, le plan sargasses II poursuit les mêmes objectifs notamment en termes de santé publique. Il insiste notamment sur les actions de prévention et d'anticipation, en mettant en exergue la nécessité de sécuriser et de consolider le réseau de capteurs de gaz.

Au titre de son pouvoir de police administrative, le maire doit assurer la surveillance quotidienne des plages et des côtes de sa commune, signaler tout échouage de sargasses au préfet et assurer leur ramassage, en vertu des articles L. 2212-1[19] et suivant du CGCT.

Cet article dispose que « *le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs* ». Cette mission de police administrative, le maire l'exerce également pour protéger sa population contre des risques de toute nature. À ce titre, les dispositions de l'article L. 125-2 du code de l'environnement précisent que toute personne a un droit à l'information sur les risques majeurs auxquels elle est soumise, notamment les risques naturels prévisibles.

Le maire ainsi que les services de l'État doivent assurer une protection à l'échelle humaine, environnementale, de la biodiversité et des espaces naturels.

1.2.1.1 La prévention par l'information à la population

Dans le cadre de la prévention des risques, les communes doivent intégrer les dispositions spécifiques de la gestion des sargasses dans leur PCS[20]. Selon l'article R. 731-3 du CSI, « *le plan communal de sauvegarde est élaboré à l'initiative du maire qui informe le conseil municipal de l'engagement des travaux d'élaboration du plan. A l'issue de son élaboration ou de sa révision, le plan communal de sauvegarde fait l'objet d'un arrêté pris par le maire* ».

La chambre constate d'une part, que le PCS du Vauclin n'a jamais fait l'objet d'un arrêté communal, d'autre part, qu'il ne fait état d'aucune disposition spécifique à la gestion des sargasses.

Sans PCS (cf. supra), les risques liés à cette pollution sont décrits dans le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM) élaboré en 2022. Selon la commune, ce document est disponible en mairie, dans les écoles du Vauclin et a été diffusé à la population. Il détaille les impacts sanitaires, matériels et économiques de la présence de ces algues sur les côtes martiniquaises. Ainsi, la population vauclinoise est informée qu'à partir d'un certain seuil, les dépôts peuvent provoquer des troubles respiratoires, des maux de tête, l'irritation des yeux ou encore des crises de tachycardie et une gêne olfactive. Les dégradations du matériel électronique, électrique et métallique ainsi que les impacts économiques perturbant les liaisons maritimes et de tourisme ou encore la pêche sont également présentés.

[19] Article L. 2212-1 : le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs.

[20] Conformément aux préconisations du plan national de prévention et de lutte contre les sargasses d'octobre 2018.

Le document d'information communal sur les risques majeurs (DICRIM)

L'obligation de réaliser un document d'information communal sur les risques majeurs, prévu en application des articles R. 125-11-11 du code de l'environnement et R. 121-1 du code de l'urbanisme, incombe au maire. Aux termes des textes en vigueur, « *le maire établit un document d'information qui recense les mesures de sauvegarde répondant au risque sur le territoire de la commune* ». Ce document vise à rendre le citoyen conscient des risques majeurs auxquels il peut être exposé. En effet, un habitant informé sur ces phénomènes, leurs conséquences et les mesures pour s'en protéger est moins vulnérable. Plus concrètement, le DICRIM doit contenir quatre grands types d'information, notamment recueillies auprès du représentant de l'État dans le département :

- la connaissance des risques naturels et technologiques dans la commune ;
- les mesures prises par la commune, avec des exemples de réalisation ;
- les mesures de sauvegarde à respecter en cas de danger ou d'alerte ;
- le plan d'affichage de ces consignes.

Le DICRIM doit être, au minimum, librement accessible à toute personne en mairie. Toutefois, il est préférable de l'exploiter dans des actions de communication en direction de la presse, de la population et des personnels spécifiques tels, par exemple, ceux des établissements scolaires ou des maisons de retraite.

1.2.1.2 Le dispositif de surveillance des échouements des sargasses et des émanations de polluants

Le plan sargasses I identifie plusieurs enjeux majeurs, notamment, la préservation de la santé des populations exposées aux effets de ces gaz produits par la putréfaction des algues et la collecte rapide ainsi que le traitement des sargasses échouées.

Eu égard aux pouvoirs de police du maire, le plan sargasse I rappelle la responsabilité du maire en matière de surveillance quotidienne des plages communales et des côtes.

Afin d'améliorer l'anticipation des échouements, le plan sargasses II insiste sur la nécessité de renforcer la veille sanitaire en développant le réseau de capteurs répartis sur les territoires exposés.

Plusieurs propositions d'aménagements[21] ont fait l'objet d'étude de faisabilité financière (1,48 M€ d'investissement pour 212 870 euros de fonctionnement), en soulevant divers questionnements quant à leur priorisation au regard des risques et des enjeux sanitaires. Leur mise en œuvre sera probablement soumise à la réflexion du GIPSPAM.

[21] Cf annexe 3 « Recensement des dispositifs de protection et coûts associés ».

1.2.1.3 La surveillance des échouements des sargasses

Depuis 2020, Météo-France diffuse les bulletins de surveillance et de prévision d'échouement des sargasses pour les quatre prochains jours. En effet, grâce aux prévisions météorologiques et à la surveillance des courants marins, la commune ainsi que la population sont informées des éventuelles arrivées d'algues sargasses sur les plages.

L'étude des bulletins de prévision d'échouages de sargasses édités par Météo-France, fait ressortir, qu'en 2023 les zones du nord et du sud atlantique de la Martinique ont connu des épisodes d'échouements massifs de sargasses de type forts à très forts, notamment entre le 30 janvier 2023 et le 17 avril 2023, puis le 24 juillet 2023 et le 3 août 2023 avec des indices atteignant assez souvent un maximum de confiance de 5/5.

Les niveaux de risques d'échouements sont classés en quatre couleurs avec un indice de confiance allant de 1 à 5 selon que le risque d'échouement soit faible à très fort.

L'échouage des algues sargasses varie en fonction des données climatiques et environnementales. De plus, ces échouages de radeaux de sargasses sont la plupart du temps liés aux courants marins qui arrivent de l'océan Atlantique. Des moyens aériens de l'État sont également mobilisés pour des reconnaissances permettant de cartographier le phénomène et de suivre son évolution et identifier les sites les plus exposés.

Une communication par voie électronique entre la commune et les services de l'État, permet d'être informé du phénomène d'échouement.

Dès que les premiers échouements de sargasses sont communiqués par Météo-France, les brigades vertes interviennent dans les 24 heures et au plus tard dans le délai maximum de 48 heures sur les sites les plus concernés afin de ramasser les algues fraîches évitant leur putréfaction pour protéger la population des émanations des gaz polluants.

Par ailleurs, dans le cadre de l'appel à projet de l'Agence de la transition écologique (ADEME) en matière de traitement des sargasses, la CAESM a initié l'expérience d'associer les marins pécheurs dans l'anticipation des échouages. Même s'ils se sont mobilisés pour la surveillance des échouements. Leur surveillance s'est révélée néanmoins complexe à coordonner, cette profession faisant face à différentes problématiques (renouvellement de la flotte, sujet de la pollution des eaux au chlordécone, etc…).

1.2.1.4 La surveillance des émanations de polluants dans l'air

Une fois mortes, les algues entrent en putréfaction et les gaz générés peuvent présenter des dangers pour la population.

Dans son avis du 8 juin 2018[22], le Haut conseil de la santé publique préconisait les mesures de gestion concernant l'exposition de la population antillaise à l'ammoniac (NH3) et de sulfure d'hydrogène (H2S) issus de la décomposition d'algues sargasses.

En lien avec le préfet, l'association Madininair[23] accompagne l'ARS Martinique sur la quantification des polluants présents dans l'air. Elle a réalisé des mesures dès la première phase d'échouages en 2011. En octobre 2015, un réseau de surveillance des concentrations en sulfure d'hydrogène (H2S) et en ammoniac (NH3) a été créé.

Ce réseau de capteurs a été financé par des fonds de l'ADEME, de la CTM, de l'ARS et des communautés d'agglomération de l'Espace-Sud et de Cap Nord. Depuis 2023, leur financement relève du « programme des interventions territoriales de l'État (PITE) piloté par la préfecture.

L'objectif du réseau est une surveillance continue, une information à la population, aux partenaires et aux acteurs sanitaires, pour définir des seuils d'alerte permettant de traiter le phénomène avant que les concentrations de polluants dans l'air ne soient trop élevées. Ces mesures servent aussi à aider les autorités à prendre leurs décisions, comme les zones de ramassage prioritaires. Lors d'épisodes majeurs, des capteurs mobiles peuvent être déployés auprès des brigades de ramassage. La chambre prend acte de l'acquisition par la commune de tels capteurs destinés aux agents municipaux. Toutefois, si la commune invoque le recrutement d'une chargée de mission « mobilité durable et qualité de l'air » menant des actions dans le domaine des sargasses, la chambre n'a pas pu apprécier les missions de l'intéressée.

Les lieux d'installation des capteurs ont été choisis par l'ARS après consultation de la commune. Il s'agit de quartiers avec un habitat relativement dense à proximité d'une zone d'échouage identifiée. Deux capteurs ont ainsi été installés sur la commune du Vauclin, l'un sur le site de Château Paille et l'autre sur celui de la Pointe Faula.

La commune indique qu'aucun capteur fixe n'a été installé dans son centre bourg. Aussi, l'implantation du capteur sur le site de Château Paille, près du centre sportif, éloigné des habitations, interroge. Selon l'ARS, le choix d'implantation des capteurs au Vauclin répond bien aux critères et principes techniques permettant la détection d'alerte pour la population du bourg. À ce titre, des mesures ponctuelles par capteur mobile implanté au bourg étaient concordantes avec les indications des capteurs fixes. Aussi, les travaux de spatialisation engagés en avril 2023, auprès de plusieurs communes dont Le Vauclin, permettront, le cas échéant, de réétudier l'emplacement des capteurs existants.

La transmission des taux de concentrations en H2S s'effectue de manière journalière à l'ARS. Ces informations sont mises en ligne sur les sites internet de l'agence régionale et de Madininair sous la forme d'un point quotidien accompagné d'une carte des concentrations moyennes sur 24 heures et d'un tableau d'information. L'interprétation sanitaire mise en

[22] Avis du 08 juin complété par l'avis du 7 septembre du Haut conseil de la santé publique publié le 05 novembre 2023

[23] Association agréée par le ministère chargé de l'environnement pour la surveillance de la qualité de l'air

exergue par un dégradé de couleurs selon les niveaux d'H2S relevés est suivie des recommandations sanitaires établies par l'ARS.

Les informations sont également transmises par la DEAL au référent « sargasses » de la commune.

Lors des pics de concentration horaires supérieurs à 1 ppm[24] observés le 7 juin 2023, le site de Château Paille présentait un dépassement maximum de 8,4 ppm. La population étant alors très exposée aux émanations des gaz polluants, la DEAL a invité la commune à procéder au ramassage en priorité des algues fraîches avant leur décomposition. Pour sa part, l'ARS recommande, dans ce cas de figure, une information préalable de la population en amont de toute intervention ainsi que le déplacement voire un éloignement temporaire des riverains exposées durant les chantiers de ramassage.

Les riverains de Château Paille manifestent leur mécontentement lors du ramassage. En effet, ils préfèrent que les algues en décomposition restent dans la mer, car elles dégagent alors moins d'odeurs que lorsqu'elles sont remuées durant leur ramassage.

Au cours de la période sous revue, les mesures de concentration d'hydrogène sulfuré montrent que la population située à proximité du site de Château Paille est très exposée aux émanations de polluants H2S.

Le site de la Pointe Faula a atteint le 5 septembre 2021 un maxima horaire particulièrement élevé de 11 ppm en concentration d'hydrogène sulfuré.

À l'examen des rapports de Madininair, le seuil sanitaire journalier de 8,3 ppm de concentrations en ammoniac a été atteint en septembre 2022 sur le site de la Pointe Faula. Ce seuil était de 22,9 ppm contre 1,3 ppm à Château Paille.

Dans le cadre de la surveillance sanitaire, la commune peut également bénéficier d'un soutien organisé à travers le réseau de médecins sentinelles qui peut être renforcé en cas de besoin. Le recours à des consultations médicales le cadre du centre régional de pathologies professionnelles et environnemental (CRPPE) ou délocalisées sur la commune peut, selon l'ARS, également être envisagé.

1.2.1.5 Le principe général de protection applicable aux parties prenantes

L'article L. 2212-1 du CGCT fixe que le « *maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'État dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'État qui y sont relatifs* ».

Cette mission de police administrative, le maire l'exerce également pour protéger sa population contre des risques de toute nature.

Le maire ainsi que les services de l'État doivent assurer une protection à l'échelle humaine, environnementale, de la biodiversité et des espaces naturels.

[24] Le ppm est une unité de mesure de concentration

1.2.1.6 La protection du littoral

Le décret n° 2018-1225 du 24 décembre 2018 portant mesures relatives aux contrats de la commande publique offre la possibilité aux acheteurs publics de passer un marché public portant sur des travaux, fournitures ou de services innovants sans publicité ni de mise en concurrence répondant à un besoin dont la valeur estimée est inférieure à 100 000 euros hors taxes.

En application de ces dispositions, le maire de Vauclin a signé une convention le 5 février 2020 avec l'entreprise Z pour la mise en place, à titre d'expérimentation, d'un barrage anti-sargasse sur le site de la Pointe Faula. Le projet d'un montant de 28 340 euros TTC a été financé sur fonds propres par la commune. Cependant, la Pointe Faula étant très fortement exposée au courant marin, le barrage n'a donc pas résisté.

En dehors de PCS, le DICRI consacre quelques lignes aux sargasses mais informe pas la population sur les mesures à prendre en cas de troubles liés aux émanations de polluants. En revanche, la commune envisage de doter les écoles de bipeurs à l'avenir.

1.2.1.7 La protection des intervenants opérant les ramassages

Le ramassage des algues sargasses sur le littoral est de la compétence des maires dans le cadre de leurs pouvoirs de police générale au titre de la salubrité.

Lorsqu'elles sont ramassées par les salariés de l'association Hommes & Territoire, la commune met à leur disposition certains matériels de protection[25].

L'association a mis en place un protocole de sécurité afin de limiter les expositions aux risques tant pour les salariés que pour la population. Elle indique qu'elle procède à une évaluation du risque d'exposition ainsi qu'un balisage pour établir un périmètre de sécurité. Elle mentionne également avoir mis en place un dispositif pédagogique pour optimiser la connaissance des salariés autour de la question des algues sargasses et de la gestion sur site de ramassage.

Par ailleurs, lorsque la CAESM intervient pour des ramassages massifs, les brigades vertes ne pouvant les traiter, des détecteurs H2S sont fournis aux agents afin de les alerter des seuils d'hydrogène sulfuré.

[25] Selon l'article L. 4121-1 du Code du travail, l'employeur a pour obligation d'assurer la protection et la sécurité de ses salariés. Aussi, l'article R. 4321-4 du même code précise que l'employeur doit remettre à ses salariés les équipements de protection individuelle appropriés.

1.2.1.8 La protection de la biodiversité et des espaces naturels

Les impacts écologiques et environnementaux, liés à l'échouage des sargasses, sont la destruction des êtres vivants marins, l'impact sur la ponte des tortues et l'augmentation de l'érosion des plages.

Pour protéger le site de ponte des tortues marines de la Pointe Faula et éviter une forte circulation d'engins dès les premiers échouements, les algues sont ramassées manuellement par les brigades de l'association Hommes & Territoire.

Certaines techniques de collecte utilisées peuvent contribuer à fragiliser l'équilibre sédimentaire en raison des prélèvements de sable associés. En revanche, les dépôts de sargasses peuvent jouer un rôle de protection en favorisant le maintien du sable et en atténuant les effets de la houle sur le littoral. Au petit Macabou, les agents de l'association Hommes & Territoire utilisent les algues comme moyen de lutte contre l'érosion côtière, les positionnant sur l'arrière de la plage afin de maintenir le sable.

Une étude de 2020 du bureau de recherche géologique et minière (BRGM) consacre un développement à l'impact des échouages sargasses sur la dynamique du trait de côte, notamment sur la plage de Grande Anse Macabou au Vauclin. Un suivi des positions du trait de côte a été réalisé. Elles ont été extraites environ tous les jours de novembre 2018 pendant 12 mois consécutifs sur la plage de Grande Anse Macabou. Il en ressort une dynamique du trait de côte présentant une certaine stabilité bien que les épisodes de fortes vagues entraînent systématiquement la diminution de la largeur de plage. Par ailleurs, la succession des épisodes de fortes vagues de septembre 2019 a provoqué une érosion importante du trait de côte qui subit au total un recul de plus de 15 mètres.

Par conséquent, les résultats ont démontré que lors des épisodes de fortes vagues, les échouements massifs de sargasses sur la plage pourraient jouer un rôle protecteur favorisant une certaine retenue du jet de rive[26] qui s'étend alors sur une distance assez faible par rapport à la hauteur des vagues qui déferlent sur la plage.

1.2.2 La collecte et le transport des algues

L'enlèvement des sargasses sur le rivage, dans un délai de 48 heures[27] afin de prévenir le risque de formation d'hydrogène sulfuré (H2S) relève de la compétence des communes.

Afin de favoriser le développement de techniques de collecte adaptées au littoral antillais, un appel à manifestation d'intérêt 2015 piloté par l'ADEME portant sur la mise en place d'ACI, spécifiquement chargés du ramassage à terre, manuel et continu, a retenu

[26] Nappe d'eau d'épaisseur décroissante vers le haut qui monte sur le rivage sous l'impulsion que lui a donnée une vague lors de son déferlement.

[27] Selon le Plan Sargasse II qui fait référence au Haut conseil de la santé publique (HCSP) qui a défini les seuils d'intervention, établis sur une moyenne de 24h, relatifs aux concentrations mesurées en fonction des expositions au H2S et au NH3.

l'attention de la CAESM pour les communes du littoral relevant de son périmètre. Sur ce point, l'association Hommes & Territoire précise ne pas être liée à ce dispositif financé par l'ADEME.

Ce dispositif évolutif permettait une adaptation aux contraintes de fréquence, de lieux, de volume apportant *de facto* des moyens humains supplémentaires aux communes. La commune du Vauclin dispose depuis 2018, comme indiqué *supra*, de l'intervention hebdomadaire d'ACI.

La détermination des quantités ne repose pas sur des outils de mesure officiels et partagés par les institutions. Néanmoins la sous-préfecture dispose d'un document de suivi qui tente d'offrir une lisibilité sur l'activité de ramassage en quantifiant de manière hebdomadaire le nombre d'intervenants, le volume manipulé et ramassé ainsi que le nombre d'ACI intervenants. Les données recueillies s'appuient sur un décompte déclaratif de la commune, peu fiable dans la mesure où ses services ne contrôlent pas systématiquement les sites.

Aussi, les résultats obtenus sont à prendre avec précautions. Ils donnent une idée approximative de l'ampleur et des tendances du phénomène.

La mesure des sargasses manipulées par les brigades vertes puis évacuées par les bennes de la CAESM repose sur l'estimation empirique de l'association Hommes & Territoire. Celle-ci est transmise à la commune qui relaie de manière hebdomadaire les données à la sous-préfecture du Marin.

Sur ce point, la chambre constate cependant que les données sargasses communiquées par la commune dans le cadre du contrôle ne sont pas exhaustives. En effet, elles ne correspondent pas au volume global transmis à la sous-préfecture du Marin.

La chambre invite donc la commune à s'appuyer sur le document de suivi de la CAESM afin de procéder à un contrôle plus exhaustif de la quantité de sargasses ramassées et, l'invite également à définir avec l'association Hommes & Territoire des modalités fiables de quantification des sargasses évacuées.

Tableau n° 5 : synthèse portant sur les quantités de sargasses manipulées et ramassées

Sites	2020		2021		2022		2023	
	m^3 manipulés	m^3 évacués	m^3 manipulés	m^3 évacués	m^3 manipulés	m^3 évacués	m^3 manipulés	m^3 évacués
Pointe Faula	3 412	1 901	5 067	2 652	6 258	4 013	2 550	1 611
Macabou	3 249	0	2 685	0	3 308	0	2 777	0
Bourg Front de mer	2 074	665	2 595	732	3 634	1 182	429	90
Total	**8 735**	**2 566**	**10 347**	**3 384**	**13 200**	**5 195**	**5 756**	**1 701**

Source : retraitement CRC des données de la commune transmises à la sous-préfecture du Marin

Au cours de la période sous revue, la commune du Vauclin a été confrontée à la gestion de plus de 38 000 m^3 de sargasses dont plus de 12 000 m^3 ont été évacués[28] vers le site de dépôt de la Pointe Théogène. Selon les données transmises, l'année 2022 concentrerait le plus haut niveau d'échouage de sargasses, soit près de 34 % des algues manipulées et 40 % de la totalité de celles évacuées entre 2020 et 2023. Le littoral communal aurait été moins exposé courant 2023 au regard des quantités manipulées, soit un peu plus de 5 700 m^3.

Sur le linéaire côtier vauclinois de 38 km, les pouvoirs publics ont dénombré 2 328 habitants exposés aux risques liés aux sargasses (25 % de la population) et 10 sites à risque fort ou majeur d'échouage (soit 1 969 habitants représentant 22 % de la population du Vauclin). Hormis sur le Petit-Macabou faisant uniquement l'objet d'un ramassage manuel, les modes manuels et mécanisés restent possibles sur les neuf autres sites à risque fort ou majeur.

Au regard des enjeux, la commune avait prioritairement ciblé 4 sites de ramassage (Macabou, Pointe Faula, Bourg du Vauclin, Château Paille) mais la sensibilité locale et le cadre juridique l'ont amené à reconsidérer les modalités d'intervention à Château Paille et au sein du Port du Vauclin.

1.2.2.1 Les modalités de ramassage ont dû s'adapter aux spécificités et enjeux de chaque site

Situé à proximité du centre-bourg, le port du Vauclin, dont la superficie de 24 100 m², est régulièrement exposé aux problématiques d'envasement. Le dragage régulier de cet équipement de la CTM est prévu tous les 5 ans. En 2020 et 2023, l'invasion massive de sargasses cumulée à l'envasement a interrompu l'activité de pêche, suscitant la grogne d'une trentaine de marins-pêcheurs. Aussi avec le concours de la CAESM, la commune a alors conduit des opérations d'urgence de ramassage mécanique[29]. Au titre de sa compétence déchets, la CTM a réalisé dans la baie du port en complément des pompages d'un mélange de sédiments pollués et de sargasses.

Au bourg du Vauclin, un linéaire de trait de côte d'environ 600 m est concerné par des échouages de niveau majeur réguliers auquel sont exposés 577 habitants et 257 bâtiments. L'accessibilité du site permet la collecte à terre manuelle et mécanisée (tractopelle). Au cours de la période 2020-2023, plus de 8 700 m^3 ont été manipulés pour 2 600 m^3 évacués vers le site communal de stockage. Depuis 2019, ces opérations ont lieu le lundi, le mercredi et le vendredi.

[28] Pour sa part, la CAESM estime avoir évacué 12 615 m^3 au cours de la période sous revue.

[29] France Antilles édition du 6 février 2023 *« chaque jour près de 360 m^3 de sargasses sont évacuées, 10 bennes sont mobilisées »*.

Photo n° 3 : Plage du bourg

Source : chambre régionale des comptes de Martinique

Avec ses 1 390 m de linéaire concerné, le site de Château Paille, situé à environ 700 m du centre-ville est une zone résidentielle et d'activité nautique au sein de laquelle sont exposés à un risque majeur d'échouement près de 523 riverains et 200 bâtiments. Si la collecte à terre est préconisée, compte tenu de la ponte des tortues marines, l'entreposage au sol dans l'attente de l'évacuation a été source de désagrément et de protestation des riverains. En effet, la manipulation des algues en décomposition augmente les émanations de gaz toxique. Face à ce constat, la commune a décidé de maintenir en mer les sargasses afin de réduire ce risque. La berge de château Paille est par ailleurs difficile d'accès ce qui rend le ramassage plus contraint.

Photo n° 4 : Site de Château Paille

Source : chambre régionale des comptes de Martinique

La plage sableuse de la Pointe Faula, régulièrement exposée à la problématique du retrait du trait de côte, concentre les activités touristiques. En 2022, les brigades vertes ont manipulé 6 258 m^3 de sargasses dans le cadre de la collecte manuelle à terre et contribué à

l'évacuation, trois fois par semaine, de plus de 4 000 m^3 des algues par benne. Cette dernière était mise à disposition de manière permanente par la CAESM. En fonction des arrivages, de la disponibilité des engins de la CAESM, la commune fait appel à un prestataire extérieur pour respecter les délais de ramassage préconisé (48 heures) au regard des risques sanitaires. Pour le seul site de la Pointe Faula, cette prestation aurait permis, d'après la commune, d'évacuer depuis 2020 près de 3 800 m^3 (sur un total évacué de 12 846 m^3). La commune envisage à terme d'aménager une rampe de collecte de sargasses sur le site. L'étude de faisabilité a été lancée en mars 2023.

Photo n° 5 : Site de la Pointe Faula

Source : chambre régionale des comptes de Martinique

La plage sableuse et naturelle et côte rocheuse de Macabou, est soumise au risque majeur, avec un cumul massif des échouages. La commune a fait le choix de ne pas procéder au ramassage mais plutôt à un épandage afin de ne pas perturber la ponte des tortues et préserver les herbiers. Les brigades vertes ont manipulé plus de 12 000 m^3 au cours de la période 2020-2023.

Enfin, à l'instar des autres communes, la commune du Vauclin peine à trouver des prestataires volontaires. Leurs engins sont susceptibles de dégradation. La contrainte de l'intervention dans les délais de 48 heures explique également la réticence des entreprises, déjà confrontées à leur plan de charge. Aussi, la commune doit faire preuve d'agilité et de réactivité pour concilier la réduction des risques sanitaires et la protection de l'environnement.

1.2.2.2 Le matériel de collecte mobilisé et acquis

Les moyens humains, matériels et mécaniques ont été principalement consacrés au dispositif de collecte déployé sur les sites de la Pointe Faula, du Bourg Front de mer, de Macabou puis de Château Paille.

Outre la présence hebdomadaire des ACI de l'association Hommes & Territoire, la commune indique avoir mobilisé 832 journées/homme correspondant à un coût total de 47 507,20 euros pour la période 2020-2024.

Les données de la commune (40 fourches, 16 brouettes pour un coût d'acquisition de 8 091 euros) ne coïncident pas avec celles de l'association au cours de la période sous revue. La chambre a constaté que le suivi du matériel effectué par la collectivité ne permet pas d'anticiper son usure rapide et de procéder à son renouvellement selon le cadencement prévu par l'association. Comme l'a déjà recommandé la chambre, la question des moyens relève des termes d'une convention.

Les personnels de collecte n'utilisent pas systématiquement les équipements de protection individuelle (EPI)[30] alors que la manipulation de ces algues en décomposition les expose aux émanations de gaz, susceptibles d'engendrer de graves problèmes de santé.

Dans ces conditions, comme l'a déjà recommandé la chambre au maire, le conventionnement avec l'association permettra de s'assurer du strict respect des moyens de prévention et de protection de ses agents et, également, de la bonne information de ceux-ci à propos des risques auxquels ils s'exposent.

Par ailleurs, les difficultés de mobiliser des prestataires auxquels se heurte la commune l'a conduite à reprendre en régie les opérations d'évacuation et d'épandage. En mai 2023, un projet d'acquisition d'un camion (0,263 M€) et d'une tractopelle (0,166 M€) a été acté pour 2024. Elle dispose pourtant du financement depuis 2022, qu'elle n'a pas mobilisé, ce qui interroge la chambre. La commune impute principalement ce retard à la recherche d'équipements traités contre la corrosion répondant aux cahiers des charges fournis par les services de l'État. Dans les mêmes conditions, l'aide de l'État à l'acquisition de ces matériels l'oblige à formaliser les modalités d'utilisation et d'entretien, l'identification des agents et leur formation à la conduite des chantiers de collecte d'algues sur des milieux fragiles et à retenir tous les dispositifs pour limiter les risques.

1.2.3 Le stockage soulève des questions de conformité

Plusieurs hypothèses sont étudiées en vue du stockage des sargasses telles que l'usage de terrains privés, de terrains communaux ou appartenant aux services de l'État. Cependant, l'urgence a conduit la commune à retenir des sites par défaut qui ne répondent à aucune norme notamment celles applicables aux installations classées[31].

[30] A ce titre, en application des dispositions de l'article R. 4513-7 du code du travail, le maire de la commune doit s'assurer auprès de toutes les entreprises extérieures, dont l'association Hommes & Territoire, que l'information en matière de protection contre les risques est bien délivrée aux travailleurs

[31] Installations classées pour la protection de l'environnement selon leur niveau de danger

1.2.3.1 La pointe Théogène

Terrain communal d'une superficie de 20 000 ha situé à l'extrémité sud de la Pointe Faula et à distance des lieux de vie, le site de la Pointe Théogène, validé par l'État, avait en premier lieu vocation à accueillir un projet touristique d'extension du parc résidentiel de loisirs.

Photo n° 6 : Zone de stockage des sargasses Pointe Théogène

Source : commune du Vauclin via Géoportail

La commune a dû renoncer au projet pour répondre à l'urgence de la protection sanitaire des riverains. Selon la collectivité, ce terrain dispose d'une capacité de stockage de 100 000 m^3.

Depuis 2019, ce site accueille les bennes de sargasses du bourg front de mer et de la Pointe Faula selon le planning déjà évoqué. D'après la commune, l'organisation du dépôt de sargasses favorise leur séchage rapide. Le site s'apparente à une déchetterie de compost, dont les émanations de gaz restent peu perceptibles. Il présente des zones couvertes ou de repousse de végétations et des amas de sargasses sèches.

D'après la collectivité, le dépotage des algues a conduit à un taux de saturation du site de 50 % entre 2020 et 2022. Ce taux est estimé à 80 % en 2023. L'année 2024 confirmerait cette tendance.

Le site ne fait l'objet d'aucun affichage physique. L'accès par une voie communale est libre. En étant ni balisé, ni sécurisé, il ne respecte pas les prescriptions édictées afin d'assurer la prévention des risques et la sécurité du public. Or, l'ordonnateur est tenu d'en informer les citoyens. La chambre observe qu'un tracé balisé de motocross existe. En ne prenant aucune

mesure d'interdiction de cette activité sur ce site de dépôt, l'ordonnateur méconnait ses responsabilités.

Recommandation n° 3.	(*Régularité*) : Mettre en conformité le site de stockage de la Pointe Théogène conformément aux pouvoirs de police du maire prévus par les articles L. 2212-1 et L. 2212-2 alinéa 1° et 5° du CGCT

Compte tenu de l'évolution du site de stockage de la Pointe Théogène, la commune a sollicité dans le cadre du programme de santé JAFA[32], un diagnostic gratuit du sol en mai 2023. Les résultats du carottage communiqués en mars 2024 révèlent une teneur moyenne de chlordécone inférieure à la valeur de détection par un laboratoire.

Les documents attestant la réalisation d'un carottage et de l'analyse associée, demeurent imprécis quant au lieu du prélèvement affiché comme « *non indiqué* ».

1.2.3.2 Le lieu de retraitement et de stockage provisoire des sédiments de dragage et des sargasses du port de pêche du Vauclin

Les opérations de dragage du port ont rapidement soulevé la question du stockage des déchets. Des études préliminaires avaient identifié deux sites à proximité du port : le site de Château Paille et celui de la Pointe Théogène.

La commune souhaitant privilégier le développement économique en raison de la promesse de vente d'une parcelle pour un projet touristique, le choix s'est porté sur celui de Château Paille. Il est en limite de zone de contraintes environnementales réglementaires de 11 000 m² environ. Cette ancienne zone de stockage non agréée avait recueilli dès 2010 les sédiments du dernier dragage, conformément à l'autorisation de préfectorale n° 10-00390.

Cependant, en raison de contraintes administratives (expiration de l'arrêté préfectoral et absence de révision du plan local d'urbanisme) et environnementales, le site de Château Paille initialement choisi, comme zone de stockage provisoire, en limite de zone de contraintes environnementales réglementaires de 11 000 m² environ, ne pouvait recevoir de sargasses à l'occasion du ramassage intensif de février 2023.

[32] Le Programme des Jardins Familiaux (JAFA) a pour objectif de réduire l'exposition à la chlordécone des consommateurs de produits des jardins ou d'élevages familiaux issus de terrains contaminés. Ce programme propose un diagnostic gratuit de la pollution du sol.

1.3 La valorisation et les études des sargasses

1.3.1 Une absence d'évaluation des impacts économiques, sanitaires, sociaux et environnementaux

Le stockage des algues constitue une menace environnementale qui engendre notamment la dégradation de la qualité de l'air (émanations gazeuses et particulaires), la contamination des sols en sodium et arsenic ainsi que l'eutrophisation[33] et la contamination potentielle des cours d'eau, des mangroves et des eaux souterraines par transfert des lixiviats.

En matière économique et sociale, la commune n'a pas réalisé d'enquête. Elle dresse le constat de l'impraticabilité des activités touristiques, nautiques et de pêche en période d'arrivage massif des sargasses.

Afin de renforcer l'attractivité de ses territoires, elle souhaite[34], sans obérer ses finances, s'inscrire dans une dynamique d'investissement consacrée à l'aménagement du territoire et le développement d'animations culturelles et sportives.

1.3.2 La participation à d'éventuelles actions de recherche et de valorisation

En Martinique et en Guadeloupe, plusieurs procédés de valorisation des sargasses ont fait l'objet d'études ou d'expérimentations plus ou moins abouties :

- l'épandage direct sur les principales cultures tropicales (banane, melon, laitue, concombre, patate douce, canne) relève d'une étude coordonnée par l'Institut Technique Tropical (IT²) en partenariat avec le Centre international de recherche agronomique pour le développement (CIRAD), le Centre technique de la canne et du sucre (CTCS), la chambre d'agriculture et la CTM ;
- le compostage via la mise en place de deux plateformes de compostage acceptant gratuitement les algues situées respectivement au Robert (Le Centre de valorisation organique (CVO) d'une capacité de 50t/semaine) et au François (société HOLDEX à 100t/semaine) ;
- la valorisation thérapeutique s'inscrit dans une étude de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) portant sur les vertus potentielles des molécules présentes dans les sargasses ;
- la valorisation énergétique est au centre d'une étude du potentiel énergétique de la combustion de la sargasse en remplacement de la bagasse dans la chaudière Albioma du Moule ;

[33] Processus d'accumulation de nutriments concourant à la dégradation de la qualité de l'eau.
[34] Voir page 19 du rapport d'orientation budgétaire 2023.

- la valorisation agroalimentaire est étudiée pour la cosmétique et la nutrition animale ;
- la valorisation bioplastique.

La commune n'a pas été impliquée dans ces études et n'a pas mobilisé ou conduit d'actions de valorisation des sargasses. Toutefois, la technique de l'épandage, en lieu et place du ramassage, a permis d'endiguer le phénomène d'érosion côtière grâce au ré-ensablement de la plage du Petit Macabou.

Sur ce site, l'association Hommes & Territoire a développé dans le cadre de son action « *Littoral Clean* » une technique dont les résultats en matière de lutte contre cette dégradation sont visibles (cordon dunaire) sinon mesurables eu égard à l'enfouissement d'une balise de randonnée. L'association complète son action par le reboisement des espaces concourant à la restauration de l'équilibre naturel.

Des travaux menés sur les solutions disponibles pour faire face aux risques d'érosion et de submersion marine soulignent l'efficacité des techniques fondées sur la nature mobilisant un mode de séchage et de compactage spécifique.

Au regard de l'enjeu touristique du Petit Macabou, la chambre invite la commune à se rapprocher, en lien avec Hommes & Territoire, de l'ONF afin d'examiner et de valoriser le mode opératoire dans le cadre d'une étude sur la lutte contre l'érosion côtière.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2020, la commune du Vauclin a été confrontée au cours des cinq dernières années à la gestion de plus de 38 000 m^3 de sargasses sur les sites majeurs de son linéaire côtier de 39 km. Sans stratégie élaborée de lutte contre cette pollution, elle bénéficie d'un effet d'aubaine. En effet, l'essentiel du coût de cette politique est assumé par ses partenaires, au premier rang desquels l'État, qui porte 86 % du financement. Des brigades de collecte de l'association Hommes & Territoire assurent le ramassage des sargasses laquelle perçoit des subventions dans le cadre de dispositif d'insertion économique et sociale financées par l'État et la Collectivité territoriale de Martinique. Sans convention, la commune leur fournit le petit matériel. La CAESM met à disposition les engins nécessaires aux opérations. La commune confie à des prestataires le transport et l'épandage des algues. Toutefois, elle envisage de reprendre en régie ces services.

La collectivité doit veiller à respecter ses obligations en termes d'information à destination de ses habitants et visiteurs. Elle doit également s'assurer de la protection de ses agents et des travailleurs de l'association face aux risques en matière de santé, de travaux dangereux, de protection de l'environnement et de préservation des espaces classés. Elle doit actualiser le plan communal de sauvegarde et remplir les obligations de sécurisation et de contrôle qui incombent au maire dans la gestion des sargasses, notamment la mise en conformité du site de stockage.

La mobilisation à hauteur de 53 % des crédits attribués pour la gestion des sargasses témoigne d'un défaut de pilotage budgétaire constituant un frein à l'acquisition de matériels destinés à l'exercice efficace et autonome des responsabilités de collecte et de ramassage.

La commune doit saisir rapidement les opportunités offertes par le GIPSPAM afin de bien répondre à ses responsabilités et son devoir de protection des administrés et usagers.

---

2 UNE SITUATION FINANCIÈRE FRAGILISÉE EN FIN DE PÉRIODE

L'article 47-2 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Conformément aux normes professionnelles définies par la Cour des comptes, il appartient à la chambre d'apprécier, dans le cadre du présent contrôle, la régularité et la sincérité des comptes de la commune.

Pour conduire son analyse de la situation financière, la chambre a consulté les données des comptes de gestion des exercices 2020 à 2023 du budget, tout en observant les liens étroits avec deux satellites, le centre communal d'action social (CCAS 0,257 M€) et la caisse des écoles (0,203 M€) qui disposent de leur propre personnalité juridique et d'un budget propre.

La commune est tenue de se conformer aux dispositions budgétaires et comptables correspondant à sa strate démographique, en l'occurrence celle des communes de plus de 3 500 habitants, édictées aux articles L. 2311-1, L. 2311-2 et suivants du CGCT et L. 2312-1, L. 2313-1 et suivants du code précité. La commune dispose d'un règlement budgétaire et financier, rendu obligatoire par l'adoption de l'instruction budgétaire et comptable M57, adopté en avril 2023.

En matière de fiabilité des comptes, la chambre a observé des carences et formule par conséquent cinq recommandations de régularité (voir *infra*) touchant à la commande publique (recommandation n° 9), à l'impératif de transparence vis-à-vis de l'assemblée délibérante et du citoyen (recommandation n° 4). En outre, les manquements observés dans le suivi du patrimoine : importante discordance entre l'inventaire et l'état de l'actif du comptable (recommandation n° 5), défaut d'apurement du compte d'immobilisation en cours, cessions de terrain entachées d'irrégularité (recommandation n° 6) traduisent une réelle méconnaissance du patrimoine immobilisé de la commune entravant son entretien ou son renouvellement. Enfin, la pratique communale de l'élaboration des états de restes à réaliser en investissement en 2023 altère la sincérité du résultat cumulé (recommandation n° 7).

En conséquence, au regard des enjeux financiers liés au défaut de fiabilité des comptes, la situation financière de la commune apparait fragilisée et la dégradation des soldes de gestion s'observent à compter de 2023.

2.1 Une information financière à améliorer et une fiabilité des comptes perfectibles

Au cours de la période sous revue, les comptes de la commune du Vauclin sont tenus et présentés dans le cadre des instructions budgétaire et comptable M14, puis M57 à compter de l'exercice 2023. Parmi ces règles figurent notamment la production d'annexes et d'informations complémentaires dans les budgets et comptes administratifs, le rattachement des charges et des produits à l'exercice ou encore l'obligation d'amortissement des immobilisations.

2.1.1 Des carences dans l'information financière et budgétaire

2.1.1.1 Le respect des délais du débat d'orientation budgétaire

Le débat d'orientation budgétaire (DOB) est une obligation légale pour les communes de 3 500 habitants et plus. Il a vocation à éclairer le vote des élus sur le budget de la collectivité.

Il doit intervenir dans un délai de 10 semaines[35] maximum avant le vote du budget en M57 et de deux mois maximum en M14 jusqu'en 2022.

Entre 2020 et 2023, il s'est tenu en moyenne quatre semaines avant ce vote. Chaque DOB fait l'objet d'une délibération spécifique signée par le maire. Hormis 2020, entre 2021 et 2023, la date de signature de la délibération est la date de la séance. En 2023, 49 jours se sont écoulés entre la séance du conseil municipal et la signature de la délibération.

La chambre invite la commune à réduire ce délai pour une retranscription au plus juste du DOB dans les délibérations.

2.1.1.2 Des orientations budgétaires démunies de toute prospective financière depuis 2021

La loi sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) prévoit la présentation d'un rapport d'orientation budgétaire (ROB). Il doit comporter les orientations budgétaires portant sur les évolutions prévisionnelles des dépenses et des recettes, en fonctionnement comme en investissement, des informations relatives à la structure et la gestion de l'encours de dette, les perspectives pour le projet de budget et, enfin, la présentation des engagements pluriannuels.

La commune du Vauclin respecte les deux premières obligations.

En outre, la prospective financière manque. Depuis 2021, la commune identifie le besoin de suivre ses opérations d'investissement à l'aide d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI), mais ne le réalise pas (cf. point 2.4.1.).

2.1.1.3 L'absence d'informations aux citoyens

Afin de permettre aux citoyens de disposer d'informations financières claires et lisibles, le rapport susvisé doit être mis en ligne sur le site internet de la collectivité dans un délai d'un mois après leur adoption.

---

[35] L. 5217-10-4 du CGCT rendu applicable par l'article 106-III de la loi NOTRé du 7 août 2015.

La commune du Vauclin ne souscrit pas à cette obligation[36].

Pour la période sous contrôle, les documents budgétaires présentés à l'approbation du conseil municipal sont incomplets.

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit publier sur son site internet les documents d'information budgétaire et financière.

2.1.1.4 Des garanties d'emprunt non tracées dans les documents financiers

Le budget et le compte administratif ne présentent pas toutes les annexes obligatoires. Ces états font partie intégrante du budget qui n'est pas considéré comme valablement voté en leur absence[37].

Selon l'information annuelle des garants, communiqué par la banque des territoires, la commune du Vauclin a accordé sa garantie à divers emprunteurs pour un montant global de 6,97 M€.

Ses états financiers annexes ne présentent pas les différentes caractéristiques des emprunts garantis pour chaque catégorie de bénéficiaire y compris les informations relatives aux taux des emprunts garantis.

Ainsi la situation financière de la commune n'est pas présentée de façon exhaustive à l'assemblée délibérante lors du vote des documents financiers.

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit produire en annexe des documents budgétaires, les garanties d'emprunt accordés à des tiers.

2.1.1.5 L'état du personnel non renseigné

Depuis 2021, la commune a lancé une vaste opération de réorganisation des services. Ces décisions induisent des coûts financiers supplémentaires. L'assemblée délibérante doit pouvoir disposer de l'ensemble des informations justifiant ces variations de budget. L'annexe de l'état du personnel faisant état du nombre d'agents par statut est indispensable pour justifier les coûts et présenter la trajectoire choisie par l'exécutif.

Or, la chambre constate que cet état n'est jamais renseigné et ce, alors même que l'ordonnateur allègue le transmettre au contrôle de légalité.

---

[36] Les articles L. 2313-1 avant dernier alinéa et R. 2313-8 du CGCT définissent la publicité des budgets et des comptes.

[37] En effet, l'absence d'une annexe constitue un manque d'information de l'assemblée délibérante et est de nature à justifier l'annulation d'un budget (*TA de Versailles, 13 décembre 1994, SAN de Saint Quentin en Yvelines*).

Recommandation n° 4.	(*Régularité*) Mettre en conformité la publicité des informations financières destinées au public, la complétude des documents budgétaires et les rapports d'orientations budgétaires conformément aux dispositions combinées des articles L. 2313-1 et R. 2318-8 du code général des collectivités territoriales.

2.1.2 Le règlement budgétaire et financier

Par délibération N° 02022.00037 du 13 décembre 2022, la commune a adopté la nomenclature budgétaire et comptable M57 à partir du 1er janvier 2023, qui rend obligatoire l'adoption d'un règlement budgétaire et financier à l'occasion du premier budget primitif d'application de ce nouveau cadre[38].

La chambre constate que le règlement budgétaire et financier adopté en avril 2023 n'a été produit par l'ordonnateur qu'à l'issue de la formulation de ses observations provisoires.

2.1.3 Un suivi perfectible du patrimoine

2.1.3.1 La commune méconnait sa situation patrimoniale

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, à l'ordonnateur et au comptable.

Un état des immobilisations de l'ordonnateur, lequel est plus spécifiquement chargé du recensement des biens et de leur identification, doit être établi, et correspondre à l'état de l'actif du comptable, chargé de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan.

Ces documents ont des finalités différentes mais doivent, en toute logique, être concordants et ce, grâce à la qualité des échanges d'informations entre les deux responsables.

En l'espèce, l'ordonnateur a produit un état de l'inventaire en date du 17 janvier 2024 qui présente des biens inventoriés de 2009 à 2023 pour une valeur totale de 2 594 388,38 euros. Or, l'état de l'actif du comptable public fait, d'une part, ressortir une valeur nette comptable au 31 décembre 2023 de 63 317 989,36 euros, et d'autre part, observer que plusieurs biens répertoriés dans cet état sont en attente de fiches d'inventaire complètes.

Ainsi, la collectivité s'expose notamment aux risques liés à la dégradation du patrimoine (perte de valeur, coût de rénovation) et à l'engagement de la responsabilité de l'ordonnateur

[38] À l'exception des communes et des groupements de moins de 3 500 habitants ainsi qu'à leurs établissements publics, et des associations syndicales autorisées, pour ces derniers, l'adoption d'un règlement budgétaire et financier est facultative.

(mise aux normes, risques quotidiens). La bonne tenue de l'inventaire permet la détermination des charges d'amortissement précises.

Au regard de l'importante discordance observée, soit 60 723 600,98 euros, l'ordonnateur doit procéder, en lien avec le comptable public, à la fiabilisation de son inventaire et à sa concordance avec l'état de l'actif comptable.

Recommandation n° 5. (*Régularité*) Produire, en lien avec le comptable public, l'inventaire physique des immobilisations communales en concordance avec l'état de l'actif en application de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 07/11/2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

2.1.3.2 L'absence d'apurement du compte 23 « *Immobilisations en cours* »

Les investissements réalisés par la commune sont d'abord imputés au compte 23 « *Immobilisations en cours* ». Lorsque l'opération est terminée, ce compte doit être crédité du montant total de l'opération et le compte 21 « *Immobilisations définitives* », débité d'autant[39] afin de donner une image fidèle de la situation patrimoniale.

En fin d'exercice, le compte 23 doit donc théoriquement faire apparaitre la valeur des immobilisations non achevées. De 2020 à 2023, en l'absence de transfert des immobilisations en cours achevées vers le compte 21, le stock des travaux en cours enregistrés au compte 23 s'est accru, passant de 11 968 002,16 euros en 2020 à 13 262 262,84 euros au 31 décembre 2023. Il représente 26 %[40] des immobilisations définitives.

L'absence de transfert a une incidence directe sur la situation financière. En effet, dès lors que les dotations aux amortissements ne sont pas passées, pour les immobilisations qui le nécessitent, le résultat de la section de fonctionnement est minoré et la commune se prive des moyens pour assurer le renouvellement de ses immobilisations.

Dans la mesure où le compte 23 « *Immobilisation en cours* » est un compte transitoire, le maintien d'immobilisations achevées au compte 23 porte atteinte à la sincérité du bilan.

La chambre rappelle à la commune qu'elle doit procéder à l'apurement annuel des immobilisations en cours, en particulier celles liées aux actifs amortissables.

2.1.3.3 Des faiblesses dans le suivi des cessions de terrains communaux

Conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du CGCT, le conseil municipal délibère sur la gestion des biens et les opérations immobilières. Toute cession d'immeubles ou

[39] Il s'agit d'opération d'ordre non budgétaire.

[40] Solde du compte 23/solde des immobilisations (solde débiteur du compte 21), soit (13 262 263,84*100)/50 751 620,76.

de droits réels immobiliers donne lieu, après avis du Domaine sur les conditions financières, à une délibération portant sur les conditions de la vente et ses caractéristiques essentielles.

La chambre a contrôlé les cessions de terrains communaux qui concernent essentiellement les deux zones de « *Petite Ravine* » et « *Pointe Athanase* ». Il s'agit pour la commune de régulariser la situation de personnes installées de longue date sans titre de location ou de propriété. Selon l'ordonnateur, ces deux zones sont classées en zone inondable.

Les dossiers de cessions communiqués par la commune sont incomplets. Le recouvrement des créances ne respecte pas les échéanciers prévus dans les délibérations. Les prix de cession ont été déterminés à partir du prix de vente de référence fixé par délibération du 24 mars 2003, c'est-à-dire 31 euros le m².

Malgré la demande de la chambre, la commune n'a pas transmis les avis de la direction de l'immobilier de l'État (DIE)[41]. Son absence entache d'illégalité la délibération de la collectivité[42] pourtant indispensable à la transparence des opérations de vente et à la protection des intérêts communaux.

Les délais d'échelonnement des paiements prévus dans les conventions ne sont pas respectés.

À titre d'illustration, la convention financière conclue entre le maire et l'acquéreur du terrain B n° 791, signée le 9 février 2017, prévoyait deux mensualités de 2 309,50 euros cette même année 2017. Or, la dernière échéance est intervenue le 22 février 2023 pour un montant de 1 919 euros, ce qui ne respecte pas le délai et le montant.

La commune confirme que les échéanciers de paiement n'ont pas été actualisés. Elle précise également que les actes de vente ne sont pas encore formalisés ce qui démontre un manque de suivi des cessions.

Recommandation n° 6.	(*Régularité*) Régulariser les cessions de terrain à l'appui d'une délibération portant approbation des cessions de terrain au vu de l'avis de France Domaine conformément aux dispositions de l'article L. 2241-1 du code général des collectivités territoriales.

2.1.3.4 La non-régularisation des frais d'études

Les frais d'études facturés par des tiers pour la réalisation de travaux d'investissement doivent être imputés au compte 2031 « *Frais d'études* ».

Lorsqu'une étude relative à une opération immobilière est suivie de réalisation, son montant doit être intégré au coût de l'immobilisation en cours. Cela fait l'objet d'une opération d'ordre budgétaire au compte 23 « *Immobilisation en cours* ».

[41] Anciennement nommée France Domaines.
[42] CE, 22 novembre 1995, *Commune de Ville-La-Grand*

Dans le cas contraire, le montant des frais doit être amortis sur une période qui ne peut dépasser cinq ans, par le crédit du compte 6811 « *Dotations aux amortissements* ».

La chambre constate une augmentation du solde du compte 2031 de 33 851,98 euros au 31 décembre 2020 à 89 223,80 euros au 31 décembre 2023, ce qui décrit une absence de respect des dispositions précitées. L'ordonnateur a indiqué s'être rapproché du comptable public. La chambre prend acte de ce rapprochement en vue du traitement du sujet au budget primitif 2024.

2.1.4 Insincérité des restes à réaliser en investissement

Selon les dispositions de l'article R. 2311-11 du CGCT, les restes à réaliser (RAR) correspondent, en section d'investissement, aux dépenses engagées non mandatées telles qu'elles ressortent de la comptabilité des engagements et aux recettes certaines n'ayant pas donné lieu à l'émission d'un titre. Un état est joint au compte administratif à titre de justification des restes à réaliser qui y sont inscrits.

Au cours de la période, la commune a établi un montant moyen de restes à réaliser de 2,6M€ en recettes d'investissement comme en dépenses d'investissement.

Tableau n° 6 : état des restes à réaliser – en €

	RAR 2020	RAR 2021	RAR 2022	RAR 2023*
Recettes d'investissement	2 102 282,49	2 705 139,49	2 971 446,06	248 321,96
Dépenses d'investissement	1 863 261,41	3 096 599,15	2 847 735,48	1 225 705,89

Source : comptes administratifs et instruction CRC de Martinique

L'examen des restes à réaliser établis en 2022 met en évidence une pratique développée par la collectivité. Ainsi, une part significative de recettes d'investissement n'a pu être recouvrée dans les délais impartis. S'appuyant sur sa capacité à pouvoir relancer ses financeurs, elle a, au regard de leur caducité, établi un montant potentiellement recouvrable, en espérant compter sur la qualité de ses relations avec les financeurs. Le montant obtenu constituait les RAR en recettes d'investissement.

Dans ces conditions, afin d'équilibrer sa section, la collectivité a inscrit à due proportion des dépenses d'investissement fictives. Elle a créé un fournisseur fictif identifié sous le vocable « TEC » dans son système d'information.

Pour 2023, elle envisageait de comptabiliser près de 2,9 M€ de RAR en recettes d'investissement. Après réexamen des données, la chambre a identifié 1,79 M€ de recettes devenues caduques en raison du retard des opérations par rapport aux délais requis. Après vérifications, le montant des RAR en recettes d'investissement s'établit à 248 321,96 euros.

En dépenses d'investissement, le montant des tiers fictifs s'est établi en 2023 à 2,18 M€. La commune reconnaît qu'elle ne disposait pas des engagements juridiques et financiers

justifiant l'inscription de ces RAR en dépenses d'investissement. Par conséquent, le montant s'établit à 1,22 M€. Une note de service a précisé la procédure d'engagement des dépenses qui ne couvre que partiellement la chaîne de la dépense.

La pratique de comptabilisation des RAR par la commune n'est pas conforme aux dispositions précitées. Ce mode opératoire a conduit la collectivité à présenter un budget insincère au cours de la période sous revue.

La chambre rappelle qu'un engagement est un acte par lequel la collectivité crée ou constate à son encontre une obligation qui entraînera une charge. Il résulte de la signature d'un contrat, d'une convention, d'un simple bon de commande, d'une lettre de commande.

L'engagement financier est obligatoire dans l'application financière en dépenses et en recettes, quelle que soit la section (investissement ou fonctionnement). Il permet de constater l'engagement juridique et de réserver les crédits correspondants. Il permet de répondre à quatre objectifs essentiels : vérifier l'existence de crédits sur les bonnes lignes budgétaires ; déterminer les crédits disponibles ; rendre compte de l'exécution du budget ; générer les opérations de clôture (rattachement des charges et produits à l'exercice et détermination des restes à réaliser et reports).

Aussi, l'engagement en dépenses dans l'application financière doit toujours être antérieur à la livraison des fournitures ou au démarrage des prestations. Il est matérialisé par la saisie d'un bon de commande qui sera visé par le responsable de services puis par la direction des finances. Enfin, la signature des engagements juridiques et des bons de commande est de la seule compétence des élus et des agents détenteurs d'une délégation de signature.

L'ordonnateur fait observer qu'il dispose d'une comptabilité d'engagement qu'il n'a pas produit. Par conséquent, la chambre recommande à l'ordonnateur de tenir une comptabilité d'engagement et d'opérer une comptabilisation régulière des restes à réaliser.

Recommandation n° 7.	(*Régularité*) : Mettre en place une comptabilisation des restes à réaliser conformément à l'arrêté du 26 avril 1996 pris pour l'application notamment de l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales.

2.2 Des produits de gestion en hausse sous l'effet du dynamisme des recettes de la fiscalité ultramarine

Le budget communal de 12 M€ connait une croissance plus rapide des charges de gestion (+6,8 %) par rapport aux produits de gestion (+5,4 %). Avec une capacité d'autofinancement désormais réduite à 419 547 €, la commune devra se doter de leviers de gestion et de pilotage, si elle souhaite faire aboutir ses projets d'investissement, évalués à hauteur de 33 M€. La réduction de l'endettement et la constitution de fortes réserves confrontés à la faible exécution des investissements en recettes comme en dépenses témoignent d'une carence de pilotage et un défaut de programmation des opérations d'équipement.

Tableau n° 7 : les principales données financières (2020 – 2023) – en €

	2020	2021	2022	2023	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	*10 388 521*	*11 229 689*	*11 700 255*	*12 166 121*	*5,4%*
Charges de gestion (B)	*9 633 879*	*9 742 121*	*10 347 966*	*11 728 439*	*6,8%*
= Excédent brut de fonctionnement (A-B)	*754 643*	*1 487 569*	*1 352 289*	*437 682*	*-16,6%*
= CAF brute	*708 971*	*1 460 550*	*1 302 757*	*419 547*	*-16,0%*
- Annuité en capital de la dette	*306 596*	*265 689*	*205 015*	*122 901*	*-*
= CAF nette ou disponible (C)	*402 376*	*1 194 861*	*1 097 742*	*296 646*	*-*
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	*286 358*	*454 314*	*1 408 981*	*793 254*	*-*
= Encours de dette du BP au 31 décembre	*1 016 462*	*750 773*	*545 757*	*422 857*	*-25,3%*

Source : CRC

Sur la période de contrôle, les produits de gestion ont augmenté en moyenne de 5,4 % par an, grâce au dynamisme des ressources fiscales propres et aux ressources institutionnelles (participation de l'État), passant de 10,39 M€ en 2020 à 12,17 M€ en 2023.

Les impôts directs locaux (taxes foncières et taxe d'habitation avant 2021), évoluent de 2,54 M€ en 2020 à 2,97 M€ en 2023. Un important travail d'élargissement des bases fiscales a permis à la commune d'augmenter les produits sans augmenter les taux.

La fiscalité spécifique outre-mer, comprenant les taxes sur les carburants et l'octroi de mer, affiche une augmentation annuelle de 6,1 %, passant de 5,44 M€ en 2020 à 6,50 M€ en 2023. Le montant de l'octroi de mer représente 61,5 %[43] des ressources fiscales propres. Les dotations et participations atteignent 2,56 M€ en 2023 (2,40 M€ en 2020).

Seules les ressources d'exploitation, principalement des redevances issues de la tarification des services publics communaux, sont en baisse depuis 2021. En 2020, leur produit était de 314 799 euros, contre 65 620 euros en 2023. Selon le maire, cette baisse s'explique notamment par l'impact de la COVID et des sargasses sur les activités culturelles et sportives. Néanmoins, cette évolution à la baisse doit conduire la collectivité à améliorer sa tarification ainsi que le recouvrement des taxes et redevances.

[43] Montant de l'octroi de mer 6,01M€ par rapport au montant des ressources fiscales propres 9,78 M€ d'après le logiciel d'analyse financière des juridictions financières.

Entre 2020 et 2023, les produits de gestion ont augmenté au total de 1,77 M€. Plus de 60 % de cette hausse est concentrée sur les recettes issues de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants.

2.3 La rigidité des charges de gestion

Au cours de la période de contrôle, les charges de gestion ont augmenté en moyenne de 6,8 %. De 9,63 M€ en 2020, elles atteignent 11,72 M€ en 2023. L'évolution des charges à caractère général et des dépenses de personnel explique principalement cette hausse (+1,08 M€).

Tableau n° 8 : l'évolution des charges à caractère général et de personnel – en €

	2020	*2021*	*2022*	*2023*
Charges à caractère général	*1 738 006*	*1 778 949*	*1 901 273*	*2 313 301*
Charges de personnel	*7 001 133*	*7 108 425*	*7 565 139*	*8 241 339*

Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières exploitant les comptes de gestion

Cette évolution s'explique notamment par l'augmentation des dépenses consacrées aux fêtes et aux cérémonies, 272 391 euros comptabilisés en 2023, contre 128 791 euros en 2022 (49 982 euros en 2020) et celles de fournitures et de voiries qui atteignent 188 869 euros en 2023, contre 73 575 euros en 2022. La hausse des autres frais divers explique également cette évolution.

Concernant les charges de personnel, la chambre constate une augmentation significative à partir de 2022, correspondant en partie aux coûts induits par la réorganisation des services. Ainsi, entre 2022 et 2023, les charges de personnel évoluent de + 676 200 euros. Dans le budget 2023, elles représentent 70,2%[44] des charges de gestion. À titre de comparaison, le taux moyen des charges de personnel pour l'ensemble des communes de la Martinique, représente 64,5 % [45] des charges de fonctionnement.

Le ratio de rigidité des charges structurelles, qui évalue le caractère incompressible de certaines dépenses, comme les dépenses de personnel, est en moyenne de 68,4 % au cours de la période sous revue. Resté stable sur les quatre derniers exercices, ce ratio illustre en l'espèce, la faible marge de manœuvre de la commune du Vauclin.

[44] Ratio : dépenses de personnel/dépenses réelles de fonctionnement d'après les données de la chambre.

[45] 382 millions de dépenses de personnel / 590 millions de charges de fonctionnement d'après les données Direction générale des finances publiques (DGFiP) d'avril 2024.

2.3.1 Focus sur l'impact financier et la mise en œuvre de l'audit organisationnel

Dans un souci de maîtrise budgétaire, la commune a engagé un audit organisationnel portant sur les services municipaux et ses satellites, le CCAS et la caisse des écoles. Elle a eu recours à un cabinet d'audit. Scindée en trois phases, la prestation sollicitée d'un coût initial global de 43 985 € HT prévoyait en 2021 la réalisation d'un état des lieux de l'organisation (phase 1), l'établissement de scénarii d'évolution assorti de recommandations (phase 2) puis un accompagnement (phase 3) à la mise en œuvre prévue par avenant. Les chantiers ont traité trois thématiques portant respectivement sur l'organisation, les compétences et la qualité de vie au travail.

S'agissant de l'organisation, quatre chantiers ont été prioritairement retenus par la collectivité :

- disposer de documents stratégiques permettant de donner un cap à l'action quotidienne ;
- disposer d'une organisation lisible ;
- renforcer l'autonomisation de la caisse des écoles ;
- mettre en place des comités de direction solides et fluides ;
- mettre en place une démarche d'annualisation des temps de travail.

Sur ce point, la chambre observe que la commune peine à développer la dimension stratégique. L'audit ne lui a permis de se doter ni d'un projet de service ou d'administration, ni d'un rapport d'activité annuel qui demeure un outil d'information et de transparence à l'attention des habitants sur la réalisation des faits marquants et sur les indicateurs de performance de chaque service. Or de telles démarches sont, pour la direction et les services de 246 agents[46], porteuses de sens de l'action collective, de transversalité entre les services, de contractualisation de la mise en adéquation entre les objectifs fixés par la direction et les moyens attribués.

La commune n'a pas non plus été en mesure de se doter d'outils de contrôle interne ni de tableaux de bord qui doivent permettre de répondre aux lacunes qui justifiaient le recours à un audit organisationnel. La chambre fait observer que l'absence de planification, d'outils stratégiques et de pilotage des services confère un caractère inabouti à la démarche engagée. Cette situation ne permet pas la mise en place d'une gestion efficace et responsable des deniers publics. Enfin, la collectivité n'a dressé aucun bilan de la réorganisation.

Par ailleurs, la chambre relève que le choix du prestataire retenu n'a fait ni l'objet de mesures de publicité, ni de mise en concurrence, ce que confirme l'ordonnateur. Le contrat de prestation intellectuelle, conclu le 13 octobre 2020, avec ce cabinet d'audit s'établit au montant total de 39 586,50 € HT au lieu de 43 985 € HT suite à une remise exceptionnelle de 10 %, se situant par conséquent en deçà du seuil de 40 000 € HT de publicité des marchés publics. Ce contrat prévoit, en phase 1, *État des lieux et d'un diagnostic*, en phase 2 *Préconisations (élaboration du diagnostic et formalisation des recommandations et des scenarii d'évolution)*,

[46] Effectif au 31 décembre 2023 communiqué par la commune.

puis en phase 3, *tranche optionnelle, un accompagnement à la mise en œuvre qui devra faire l'objet d'un avenant*.

La commune a signé un premier avenant le 11 janvier 2021 de 15 424,20 € HT correspondant à un complément de facturation. A cet effet, le cabinet établit le 25 janvier 2021, une note d'honoraires fixant la somme due à 41 124,40 € HT[47], supérieur au seuil de publicité. Cet avenant prévoit les prestations complémentaires suivantes : entretiens individuels additionnels avec les chefs de service, retranscription de questionnaires, animation d'un comité de pilotage pour restitution aux élus, ateliers avec directeurs et chefs de service.

Ces prestations complémentaires ne se démarquent pas significativement des dispositions du contrat initial qui prévoyaient déjà à l'article 4 des entretiens individuels sans en exclure *a priori* les chefs de services ce qui serait inconcevable pour mener à bien ce type de démarche. La mission d'audit est pourtant suivie, comme précisé par ce même article, par un comité de pilotage notamment composé du maire, d'un élu, de la directrice générale des services et de la directrice des ressources humaines. La chambre ne comprend pas la finalité d'une prestation complémentaire d'animation d'un comité de pilotage portant restitution des travaux aux élus redondante avec celle prévue par le contrat initial.

En outre, un avenant n° 2 est signé le 8 avril 2021. Il prolonge le délai initial de 3,5 mois en vue notamment de la formalisation de recommandations et de scénarii d'évolution. Cette prestation était envisagée à l'article 2 du contrat initial. En conséquence, le montant total des prestations s'établit à 55 011,20 € HT[48] versés au cabinet d'audit, dépassant à nouveau le seuil de publicité des prestations et services en matière de commande publique.

La chambre observe que le phasage des interventions en trois étapes (état des lieux, hypothèses d'évolution, accompagnement) aurait dû conduire la collectivité à considérer que ces trois interventions concourraient au même objet et constituaient dès lors une prestation homogène dont la valeur globale devait être estimée.

Avec le procédé mis en œuvre, la collectivité évite de mettre en place un marché public à procédure formalisée avec publicité préalable. Elle méconnait les dispositions de l'article R. 2121-1 du code de la commande publique[49] qui interdit le « saucissonnage » ou le découpage artificiel du besoin. Cette pratique, dont la chambre rappelle l'illégalité, consiste en effet à passer plusieurs procédures de faible montant les unes après les autres afin de rester sous les seuils de procédures formalisées.

[47] Note incluant les prestations de la phase 1 (2 448 € HT) et phase 2 (23 251,50 € HT) plus un complément de facturation de 15 424,70 € HT.

[48] Regroupant les montants suivants : phase 1 (2 448 € HT) + phase 2 (23 251,50 € HT) + un complément de facturation de 15 424,70 € HT + phase 3 (13887 € HT soit 15067,39 € TTC)

[49] Art. R. 2121-1 du CCP : « *L'acheteur procède au calcul de la valeur estimée du besoin sur la base du montant total hors taxes du ou des marchés envisagés. Il tient compte des options, des reconductions ainsi que de l'ensemble des lots et, le cas échéant, des primes prévues au profit des candidats ou soumissionnaires.* »

2.3.2 Focus sur l'impact financier du plan de titularisation

Le 19 juillet 2021, le maire a signé avec les organisations syndicales un accord de fin de conflit. Celui-ci prévoit la mise en place d'un plan de titularisation de 64 agents sur une période de cinq ans. Dans son article II, l'accord précise « […] *pour l'année 2021, 12 agents seront titularisés par date d'entrée dans la collectivité* ».

Le plan de titularisation résulte d'une décision unilatérale de l'ordonnateur prise sans la consultation préalable du conseil municipal et sans que ce dernier n'ait d'information sur le coût financier de cette mesure. Celle-ci n'intervient que le 17 décembre 2021.

Le conseil municipal adopte le 17 décembre 2021 une délibération portant sur la création de 16 postes :

- 4 postes au grade d'agent de maîtrise à temps complet ;
- 1 poste au grade d'adjoint technique des établissements d'enseignement à temps complet ;
- 7 postes au grade d'adjoint technique à temps complet ;
- 4 postes au grade d'adjoint technique à temps non complet.

Sur ce point, la commune n'a pas fourni à la chambre les éléments lui permettant de constater la publicité de l'avis de création des 16 postes auprès du centre de gestion. Le non-respect de cette obligation peut compromettre la légalité du recrutement.

Toutefois, la chambre s'est rapprochée du centre de gestion de la Martinique qui lui a fourni les fiches de création des quatre postes d'agent de maîtrise. Par ailleurs, l'établissement indique qu'il s'agit d'une publicité « *simple, sans publicité élargie* », c'est-à-dire sans publicité externe.

L'article III de l'accord salarial précise comme le prévoit la loi 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires et la loi 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, le nombre de titularisations pour les années à venir :

- 2021 : 12 agents ;
- 2022 : 12 agents ;
- 2023 : 15 agents ;
- 2024 : 15 agents ;
- 2025 : 10 agents.

Ainsi, dès l'année 2021, le maire a procédé à la stagiairisation de 12 agents contractuels et de 13 agents contractuels en 2022.

La commune a décliné sa ligne directrice de gestion en deux axes. Le premier axe porte sur la formation, la mobilité, la rémunération et l'organisation du travail. Elle retient le critère d'ancienneté (date d'entrée dans la collectivité) pour procéder à la titularisation. Le second axe inclut la promotion et la valorisation des parcours professionnels.

La chambre constate que les trois premières vagues de titularisation des 37 agents contractuels de 2021 à 2023 ont engendré respectivement un coût chargé[50] de : 381 835,92 euros pour les 12 premiers agents titularisés en décembre 2021, puis 396 839,67 euros pour les 12 suivants titularisés en novembre 2022 et enfin 408 148,40 euros pour les 13 agents titularisés en novembre 2023.

En 2023, le coût de la titularisation des 37 agents est estimé par la chambre à 1,34 M€, soit 16,30 % des charges de personnel.

La chambre considère que l'impact financier de la titularisation des 37 agents sera de 1,46 M€[51] en 2024, soit une augmentation de + 9 % par rapport à 2023.

2.4 Une capacité d'autofinancement significativement réduite

En 2021 et 2022, l'excédent brut de fonctionnement est satisfaisant (environ 1,4 M€, soit environ 12 % des produits de gestion). En 2023, il se dégrade significativement (- 68 %) sous l'effet de l'augmentation de 13 % des charges de gestion. Cette évolution se répercute sur celle de la capacité d'autofinancement brute (CAF brute).

La CAF brute[52] d'un montant de 0,4 M€ ne représente plus que 3,4 % des produits de gestion.

La CAF est fragilisée par l'augmentation des charges structurelles dont la rigidité n'offre à la commune que peu de possibilités d'investissement sur ses fonds propres.

Tableau n° 9 : la capacité d'autofinancement nette – en €

	2020	2021	2022	2023
CAF brute	**708 971**	**1 460 550**	**1 302 757**	**419 547**
- Annuité en capital de la dette	306 596	265 689	205 015	122 901
= CAF nette ou disponible (C)	**402 376**	**1 194 861**	**1 097 742**	**296 646**

Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières

La CAF brute couvre l'annuité de la dette en capital sur chaque exercice y compris en 2023.

[50] Salaires + cotisations employeurs et salariés.
[51] Coûts détallés en annexe 2
[52] Voir le détail de l'analyse financière en annexe 2

L'encours de dette, résultant principalement d'emprunts mobilisés pour des projets d'aménagement et de réhabilitation des infrastructures communales, diminue de 593 605 euros. Au 31 décembre 2023, l'endettement est de 422 857 euros.

Malgré la faiblesse de son autofinancement brute, la commune conserve une capacité de désendettement de 12 mois en 2023, grâce à son endettement limité.

Avec 49 euros d'encours de dette par habitant, la collectivité se situe bien en dessous du niveau des communes de sa strate (780 euros).

Le fonds de roulement net global (FRNG), qui correspond au surplus de ressources stables permettant de financer l'exploitation, s'est nettement amélioré sur la période étudiée. Cet indicateur varie de 629 029 euros en 2020 à 2,92 M€ en 2023. Cet excédent finance le besoin en fonds de roulement (BFR). Il couvre plus de trois mois de charges de la collectivité.

À cet égard, le BFR est négatif en 2023 avec -114 193 euros. Généralement, un besoin en fonds de roulement négatif est un élément positif pour la collectivité, il signifie qu'elle n'a pas besoin de trésorerie pour financer le décalage entre les décaissements et les encaissements.

Tableau n° 10 : la trésorerie nette

au 31 décembre en €	*2020*	*2021*	*2022*	*2023*
Fonds de roulement net global	*629 029*	*2 096 526*	*2 942 718*	*2 926 669*
- Besoin en fonds de roulement global	*69 311*	*310 644*	*562 682*	*-114 193*
=Trésorerie nette	***559 718***	***1 785 882***	***2 380 036***	***3 040 862***
en nombre de jours de charges courantes	*21,1*	*66,7*	*83,8*	*94,5*

Source : logiciel d'analyse financière des juridictions financières

Tout comme l'amélioration du FRNG, la trésorerie a évolué positivement sur cette même période. De 559 718 euros en 2020, elle atteint 3,04 M€ en 2023 permettant à la commune de couvrir plus de 94,5 jours de charges courantes. Selon les informations du comptable, les délais de paiement sont satisfaisants, 28 jours en 2023, 23 jours en 2022, 17 jours en 2021 et 29 jours en 2020.

La chambre observe, en l'espèce, que la corrélation entre l'augmentation du FRNG avec celle de la trésorerie reflète principalement un défaut d'investissement. En effet, le taux d'exécution moyen des dépenses d'investissement est de 26,5 % au cours de la période sous revue.

Même si la commune a significativement augmenté ses charges de fonctionnement ces dernières années, les réserves (20 377 127,34 euros) qu'elle a accumulées lui permettent pour le moment de maintenir l'équilibre de son budget. La chambre invite la commune à maîtriser et à stabiliser ses charges de fonctionnement face au risque de déficit de la section de fonctionnement. À la lueur des données 2023, l'ambition affichée par la commune en matière d'investissement (33 M€ de projets) ne paraît pas raisonnable en l'état, ni soutenable.

2.5 Financement et réalisation des opérations d'équipement

2.5.1 Défaut de pilotage et de programmation des investissements

Au cours de la période sous revue, la commune a réalisé un montant cumulé de 5,73 M€ de dépenses d'équipement, bien en deçà de son enveloppe prévisionnelle de 25,3 M€. Sur les 28 opérations d'équipement rattachées à l'exercice 2020, seules 3 d'entre elles sont nouvelles faisant de cet exercice celui de l'achèvement des opérations engagées majoritairement sur les exercices 2018, 2019 ou précédents. L'exercice 2021 compte moins d'une dizaine d'opérations dont 50 % d'entre elles ont démarré. Une vingtaine d'opérations sont concentrées sur les exercices 2022 et 2023.

Le taux d'exécution des dépenses d'investissement est resté inférieur à 35 % au cours de la période sous revue. En recettes d'investissement, le taux d'exécution peine à atteindre 45 %.

Ces indicateurs témoignent de la mauvaise qualité de la prévision budgétaire de la collectivité. Ce faible niveau d'exécution budgétaire entache la sincérité budgétaire et nuit à l'équilibre des comptes[53].

Tableau n° 11 : taux d'exécution budgétaire des recettes d'investissement – en €

RECETTES INVESTISSEMENT	2020	2021	2022	2023*
Prévisions budgétaires	3 832 042,26	7 118 562,93	7 411 221,30	7 021 301,11
Titres émis	993 505,90	3 119 850,77	2 870 226,00	1 903 608,02
Reste à réaliser	2 102 282,49	2 705 139,49	2 971 446,06	248 321,96
Taux d'exécution en % (*avec RAR pour 2023)	26	44	39	31

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

[53] Les dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT précisent que les recettes et les dépenses doivent être évaluées de façon sincère afin de parvenir à un équilibre réel du budget.

Tableau n° 12 : Taux d'exécution budgétaire des dépenses d'investissement – en €

DEPENSES INVESTISSEMENT	2020	2021	2022	2023*
Prévisions budgétaires	3 832 042,26	7 118 562,92	7 411 221,30	7 021 301,11
Mandats émis	709 526,03	2 441 898,58	1 618 724,80	960 626,13
Reste à réaliser	1 863 261,41	3 096 599,15	2 847 735,48	1 225 705,89
Taux d'exécution en % (*avec RAR pour 2023)	19	34	22	31

Source : comptes de gestion retraités par la CRC

La collectivité ne s'est dotée ni d'une budgétisation par autorisation de programme (AP) et crédits de paiement (CP) prévu par l'article L. 2311-3 du CGCT, ni d'un plan pluriannuel d'investissements (PPI) qui facilitent la priorisation et le suivi de la réalisation des programmes d'investissement ainsi que le bon niveau de report de crédits. En conséquence, près de 1,79 M€ de recettes sont devenues caduques en raison du défaut de commencement de l'opération dans le délai requis par la notification du financeur.

À l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB) 2021, la collectivité soulignait déjà les risques liés à l'inscription au budget communal de la totalité des crédits d'un projet d'équipement dont la durée de réalisation est supérieure à une année. Bien qu'elle souligne l'intérêt de procéder à une gestion pluriannuelle des investissements à l'appui de la méthode d'AP et de CP, la commune n'en est restée qu'au stade de l'intention comme l'indique le DOB 2023.

Le pilotage de ses projets d'investissement sans mobiliser les outils de programmation et de gestion tels que le PPI et la gestion en AP/CP fait courir le risque de dérapage financier au moment où la collectivité observe une réduction de sa capacité d'autofinancement. Relevant être confronté à un manque d'ingénierie technique, l'ordonnateur prend acte de la nécessité d'une programmation en AP/CP.

Face à ce défaut de pilotage, la collectivité a procédé au recrutement en 2022 d'une chargée de mission ingénierie financière afin de mobiliser les financements publics disponibles pour mener à bien une liste de 46 projets structurants regroupés par thématique[54] d'un montant total de 33 M€ dont 26,4 M€ de travaux.

En application de l'article L. 2311-3 du CGCT, la section d'investissement du budget peut comprendre des autorisations de programme et la section de fonctionnement des autorisations d'engagement. « *Les autorisations de programme correspondent à des dépenses à caractère pluriannuel se rapportant à une immobilisation ou à un ensemble d'immobilisations*

[54] Sport : 2,41 M€ ; Environnement 1,49 M€ ; Travaux : 26,4 M€ ; Culture : 236 k€ ; sécurité et prévention : 163 k€.

déterminées, acquises ou réalisées par la commune, ou à des subventions d'équipement versées à des tiers. »

La chambre s'interroge sur la capacité de la commune à mener à bien ce volume d'investissement au regard du rythme observé les années précédentes. Elle doit donc construire son PPI en adéquation avec ses capacités financières.

Recommandation n° 8.	(*Performance*) : Établir un plan pluriannuel d'investissement adapté aux capacités financières de la collectivité et à ses capacités de conduite et de réalisation de projets.

2.5.2 Réalisation d'opérations d'équipement en méconnaissance des règles de la commande publique

Interrogée sur sa pratique de la commande publique, la collectivité a établi un tableau récapitulatif des opérations d'investissement réalisées au cours de la période sous revue. Il mentionne, pour chaque opération le numéro de marché, les prestataires mobilisés ainsi que le coût total de l'opération. La collectivité a répertorié une soixantaine d'opérations d'investissement dont 48 relevaient de la période sous revue, de janvier 2020 à mars 2024 pour un montant total cumulé de 4,9 M€.

Seules huit opérations d'un montant total de 1,78 M€ ont fait l'objet d'un marché public au cours de la période 2020-2023.

L'examen[55] de cinq des huit marchés montre la bonne tenue de ces dossiers dans le respect des règles portant sur les seuils de procédure et de publicité.

Si elle peut être relevée, cette bonne tenue qui ne touche qu'une part réduite des opérations, soit 17 % des opérations recensées, appelle à être généralisée en s'appuyant sur une procédure interne formalisée applicable en matière de commande publique qui reste encore à définir.

En effet, le montant cumulé des opérations n'ayant pas fait l'objet d'une procédure de mise en concurrence s'élève à 2,32 M€[56] de dépenses d'investissement. Ce faible niveau de

[55] Le marché n° FCS0022_03 d'acquisition d'une scène mobile d'un montant de 83 759 € HT, marché n° FCS0021-01 d'acquisition d'un tracteur agricole et d'une faucheuse débroussailleuse d'un montant de 80 900 € HT ; marché n° TVX2023 001-1 de travaux de réfection de voirie lot1 d'un montant de 465 233 €HT ; marché n° TVX0022/01 de travaux de modernisation de la voie Sigy ; marché n° TVX0022/02 de travaux de modernisation de la voie de Belle Etoile ;

[56] Les seuils varient en fonction de la date du marché et de la nature des prestations, la chambre a constaté que 9 opérations de type « travaux » (montant total : 1,73 M€) dépassent le seuil de procédure et de publicité de 100 000 €, 4 opérations de type « Fournitures et services » (0,59 M€) dépassent les seuils soit de 40 000 €, de 90 000 € et, pour deux opérations, de 215 000 €.

recours à la commande publique a pour conséquence de le soustraire aux grands principes et aux règles de la commande publique pourtant applicables dès le 1er euro.

D'ailleurs, au cours de la période sous revue, la chambre constate également que la collectivité a réalisé des prestations homogènes[57] de type « *Fournitures et services* » (exemples : assurance 0,521 M€, location de véhicules et engins 0,612 M€) ou de type « *Travaux* » (exemples : matériaux construction 0,212 M€) dont la valeur globale aurait dû être comptabilisée pour le calcul des seuils de passation de marchés. L'analyse des prestations réalisées et des acquisitions, a permis à la collectivité d'identifier, en mars 2024, 19 familles d'achat pour un montant total de 2,88 M€ dont la computation respective des seuils devait conduire à la mise en place d'une procédure formalisée.

Autre exemple, la commune a acquis au cours de l'exercice 2022, à l'appui de lettres de commande, quatre véhicules auprès de deux prestataires différents pour un montant total de 98 839,52 euros. Interrogée sur les modalités d'acquisition mises en œuvre, elle reconnait que *« les acquisitions de véhicules qui ont été effectuées ces deux dernières années n'ont pas données lieu à la passation de marchés…* », rajoutant avoir *« l'intention de lancer un marché en 2024 pour acquérir de nouveaux véhicules* ».

De manière générale, la chambre observe que la collectivité peine à formuler et à évaluer le besoin comme à piloter la commande publique, actions dont la nécessité est impérative à la bonne utilisation des deniers publics et à l'éloignement de certains risques juridiques.

Le calcul de la valeur estimée du besoin est une opération primordiale qui permet de déterminer en fonction des seuils de montant le niveau de publicité ainsi que la procédure de mise en concurrence applicable (absence de procédure, procédure adaptée, procédure formalisée). Les dispositions de l'article L. 2111-1 du code de la commande publique (CCP) précise que « *la nature et l'étendue des besoins à satisfaire sont déterminés avec précision avant le lancement de la consultation…* ».

L'article L. 2120-1[58] du CCP précise que les marchés sont passés, selon leur montant, leur objet ou les circonstances de leur conclusion, soit sans publicité ni mise en concurrence préalables, soit selon une procédure adaptée, soit selon une procédure formalisée, dans les conditions prévues par les textes en vigueur.

Enfin, le recrutement en juillet 2023 d'un cadre gestionnaire de la commande publique et des affaires juridiques vise à instaurer une pratique nouvelle, en conformité avec les règles de publicité et de passation de la commande publique, ce que relève positivement la chambre.

Face aux enjeux liés à la régularité des achats et à la transparence des procédures et de qualification des besoins, la chambre rappelle à la commune qu'elle doit formaliser les procédures applicables en matière de commande publique et de respecter le principe de publicité et de mise en concurrence.

[57] Les notions d'opérations et de prestations homogènes sont définies par les dispositions des articles R. 2121-5 et R. 2121-6 du code de la commande publique.

[58] Article L. 2120-1 créé par ordonnance n° 2018-1074 du 26 novembre 2018.

Recommandation n° 9.	(*Régularité*) : Respecter les règles de publicité, de mise en concurrence et de computation des seuils conformément aux articles R. 2121-1, R. 2121-6 et R. 2121-7 du code de la commande publique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2020 et 2023, la commune subit une érosion de sa capacité d'autofinancement, sous l'effet d'une hausse plus soutenue des charges que des produits. En 2023, cette dernière (0,4 M€) accuse un recul notoire. Les augmentations des dépenses de personnel (+ 50 %) et des charges à caractères générales (+ 36 %), dont pour les seules dépenses de fêtes et cérémonies + 0,2 M€, expliquent cette évolution. Les produits d'octroi de mer et de taxe sur les carburants contribuent à 59 % de la hausse globale des recettes de fonctionnement. La commune devra veiller à une meilleure maitrise des charges de personnel qui représentent 70,3 % des charges de fonctionnement, contre 64,5 % en moyenne pour les communes martiniquaises.

La commune se désendette. L'augmentation spectaculaire du fond de roulement net global et de la trésorerie (+3 M€) reflètent un défaut d'investissement. En effet, le taux d'exécution moyen des dépenses d'investissement est de 26,5 %, ce qui témoigne d'un pilotage de celles-ci très insuffisant. La collectivité doit disposer d'un plan pluriannuel d'investissement et d'une prospective financière. La surestimation des restes à réaliser en recettes d'investissement fausse les résultats de la collectivité.

Fin 2023, la trajectoire financière tend à se dégrader.

La commune n'applique pas systématiquement les règles de la commande publique, ce qui présente des risques juridiques.

Elle doit veiller au respect de ses obligations en matière de transparence de l'information financière et de tenue des comptes.

ANNEXES

Annexe n° 1. Détails des dépenses et des recettes liées aux sargasses 61
Annexe n° 2. Effectifs de 2020 à 2023.....63
Annexe n° 3. Glossaire.....65

Annexe n° 1. Détails des dépenses et des recettes liées aux sargasses

Tableau n° 13 : dépenses sargasses par année – en €

Année	Compte	Objet de la dépense	
2020	6135	Location engins enlèvement Sargasses	3 581
	6288	Fabrication barrages anti sargasses	19 185
	6256	Conférence technique collecte algues	591
	Total année 2020		**23 357**
2021	60632	Achat petits matériels	3 001
	6068	Achat petit matériels pour barrage	1 567
	6135	Location engins enlèvement Sargasses	34 970
	6288	Fabrication barrages anti sargasses	9 155
	2182	Acquisition quad enlèvement des algues sargasses	16 055
	Total année 2021		**64 748**
2022	60632	Achat petits matériels	893
	6068	Achat petits matériels	284
	6135	Location engins enlèvement Sargasses	67 986
	6231	Avis de marché lié aux sargasses	428
	Total année 2022		**69 591**
2023	60632	Achat petits matériels	1 298
	60636	Achat petits matériels	143
	61351	Location engins enlèvement Sargasses	4 340
	6231	Avis de marché lié aux sargasses	781
	2031	Etude rampe de collecte de sargasse à Faula	8 664
	Total année 2023		**15 226**
Total général mandatées			**172 922**
Dépenses engagées non mandatées 2023			
2023	60632	Achat petits matériels	2 501
	61351	Location engins enlèvement Sargasses	87 017
	6231	Avis de marché lié aux sargasses	424
	Total engagées année 2023		**89 942**
		Total engagées et mandatées 2023	**105 168**
		Total dépenses engagées et mandatées 2020-2023	**262 864**

Source : données extraites des grands livres de la commune

Tableau n° 14 : recettes sargasses par année – en €

Année	Compte	Objet de la recette	
2020	1321	Subvention quad et ramassage SARGASSE	4 161
	Total année 2020		**4 161**
2021	7488	Subvention ramassage, enlèvement Sargasses	4 382
	Total année 2021		**4 382**
2022	74718	Solde Fonds d'urgence sargasses-collecte	4 758
	1331	Subvention achats matériels	21 185
	1338	Subvention achats matériels	151 000
	Total année 2022		**176 943**
2023	74718	Solde Fonds d'urgence sargasses-collecte	35 954
	1348	Subvention pour collecte sargasses	24 019
	Total année 2023		**59 973**
		Total général recettes perçues	**245 459**
Recettes restant à percevoir, enregistrées en 2023			
2023	74718	Collecte sargasses	40 031
	1338	Subvention achats matériels	149 000
	1348	Collecte, plateforme	63 350
	Total année 2023		**252 381**
Total recettes perçues et à percevoir 2020-2023			**497 840**

Source : données extraites des grands livres de la commune

Annexe n° 2. Effectifs de 2020 à 2023

Tableau n° 15 : effectifs 2020

Statuts	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Totaux
Titulaires	5	7	56	69
Contractuels	1	2	118	121
Totaux	**6**	**9**	**174**	**189**

Tableau n° 16 : effectifs 2021

Statuts	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Totaux
Titulaires	5	8	56	69
Contractuels	2	3	106	111
Totaux	**7**	**11**	**162**	**180**

Tableau n° 17 : effectifs 2022

Statuts	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Totaux
Titulaires	5	8	66	79
Contractuels	3	3	100	106
Totaux	**8**	**11**	**166**	**185**

Source : Commune

Tableau n° 18 : effectifs 2023

Statuts	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Totaux
Titulaires	5	9	61	75
Stagiaires	0	2	24	26
Contractuels CDD	2	6	**52**	60
Contractuels CDI	1	1	**37**	39
Sous/total effectifs	**8**	**18**	**174**	**200**
PEC (emplois aidés)				**46**
Effectifs totaux Dont PEC				**246**

Source : Commune

Tableau n° 19 : salaires coûts chargés de 2021 à 2023 – en €

Nombre d'agents titularisés	*Année 2021*	*Année 2022*	*Année 2023*
12	*381 835,92*	*485 662,32*	*497 506,95*
12		*396 839,67*	*438 151,13*
13			*408 148,40*
Totaux			***1 343 806,48***

Sources : documents de la commune et du comptable public

Tableau n° 20 : estimation des salaires coûts chargés année 2024 – en €

Vagues	*Nombre d'agents titularisés*	*Cout chargé salaires décembre 2023*	*Cout chargé estimé en 2024*
Vague 1 (titularisation déc 2021)	*12*	*41 982,14*	*503 785,68*
Vague 2 (titularisation nov 2022)	*12*	*37 332,59*	*447 991,08*
Vague 3 (titularisation nov 2023)	*13*	*42 859,36*	*514 312,32*
Totaux	*37*	***122 174,09***	***1 466 089,08***

Sources : documents de la commune et du comptable public

Annexe n° 3.Glossaire

ACI	Atelier chantier d'insertion
AE	Autorisation d'engagement
AP	Autorisation de programme
APIT	Aménagement de pêche d'intérêt territorial
ARS	Agence régionale de santé
BFR	Besoin en fonds de roulement
BOAMP	Bulletin officiel des annonces des marchés publics
CAESM	Communauté d'Agglomération Espace Sud Martinique
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'action sociale
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CP	Crédit de paiement
CTM	Collectivité territoriale de la Martinique
DEAL	Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DICRIM	Document d'information communal sur les risques majeurs
DOB	Débat d'orientation budgétaire
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
GIP	Groupement d'Intérêt Public
ONF	Office national des forêts
PCS	Plan communal de sauvegarde
PPI	Plan pluriannuel d'investissement
ROB	Rapport d'orientation budgétaire
UCPA	Union nationale des centres sportifs de plein air

Chambre régionale des comptes de Martinique

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bâtiment D - CS 18111
97181 LES ABYMES CEDEX
Adresse mél. : antillesguyane@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/antilles-guyane