



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE KOUROU

Département de Guyane

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 24 septembre 2024

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS	5
1 LA COLLECTIVITÉ NE PARVIENT PAS À RESPECTER SA TRAJECTOIRE DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE FINANCIER.....	9
1.1 Des lacunes importantes dans la tenue des comptes, une gestion financière inefficace.....	9
1.1.1 Une information financière et budgétaire très insuffisante.....	10
1.1.2 La situation patrimoniale de la collectivité n'est pas connue	12
1.1.3 Une insuffisance de comptabilité d'amortissement	12
1.1.4 Des provisions pour risques et charges incomplètes	13
1.1.5 Des procédures de gestion financière peu efficaces	14
1.1.6 Un pilotage et un suivi budgétaire très insuffisants	15
1.2 Un retour à l'équilibre des comptes compromis à l'horizon 2024	17
1.2.1 Les produits de gestion en baisse et non optimisés	18
1.2.2 Une diminution des charges de gestion en trompe l'œil.....	20
1.2.3 Les ratios financiers indiquent une moindre capacité d'investissement	21
1.2.4 L'absence de plan pluriannuel d'investissement	25
1.2.5 Des régies non contrôlées qui diminuent les recettes potentielles	26
2 UNE MASSE SALARIALE MAÎTRISÉE, MAIS UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES NON SECURISÉE QUI OCCASIONNE DE NOMBREUSES IRREGULARITÉS	29
2.1 Une masse salariale en diminution en raison d'une baisse en partie subie des effectifs.....	29
2.1.1 Un effort de réduction des effectifs	29
2.1.2 Un encadrement assuré en partie par des agents contractuels, un recours fréquent à des prestataires extérieurs	31
2.2 Une organisation perfectible, de très graves irrégularités dans la gestion du personnel	33
2.2.1 En dépit d'une réorganisation des services en 2018, la structure RH n'est pas dimensionnée pour répondre aux besoins de la commune	33
2.2.2 La collectivité ne respecte pas la durée légale du temps de travail	33
2.2.3 Un contrôle du temps de travail insuffisant : des heures supplémentaires irrégulières	36
2.2.4 La commune a versé leurs traitements à des agents incarcérés	36
2.2.5 La composition du cabinet du maire à clarifier	39
2.2.6 Les absences pour raisons de santé doivent faire l'objet d'un meilleur suivi 40	
2.2.7 La commune ne respecte pas ses obligations d'emploi des personnes en situation de handicap et s'expose ainsi à des charges financières élevées ...	42
2.2.8 Une nouvelle bonification indiciaire versée indûment à des agents, dont la collectivité doit obtenir le remboursement	42
2.2.9 Une mise en place tardive, irrégulière et incomplète du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel.....	44

2.2.10	Deux agents exerçant des responsabilités importantes recrutés dans des conditions irrégulières	45
2.2.11	Des avantages en nature octroyés sans base juridique.....	47
2.2.12	Des tickets-restaurant accordés irrégulièrement.....	48
2.2.13	La situation irrégulière d'une agente restée en France hexagonale sans justificatif et avec maintien de son traitement	48
3	UNE COMMANDE PUBLIQUE DÉFAILLANTE	52
3.1	Une organisation de la commande publique qui doit être améliorée	52
3.1.1	Un service de la commande publique sous-dimensionné et insuffisamment structuré, une procédure déficiente de passation de la commande publique	52
3.1.2	Le fonctionnement critiquable de la commission d'appel d'offres	53
3.1.3	La notification et la publicité relative aux marchés passés ne sont pas assurées de manière régulière	54
3.2	Un contrôle inefficace de la commande publique	55
3.2.1	Des procédures sans publicité et sans mise en concurrence adéquates	55
3.2.2	De nombreuses dépenses hors marché	56
3.2.3	Le contournement des règles de la commande publique : l'exemple de la direction des services informatiques.....	57
3.2.4	« Kourou plage 2022 », un évènement illustratif des nombreuses entorses aux principes et règles de la commande publique	58
3.2.5	Des marchés accordés à des sociétés dont l'activité est sans relation avec les prestations à effectuer	60
4	UNE GESTION INTERNE À REVOIR, DES IRREGULARITÉS GRAVES .	62
4.1	L'absence de respect des règles en matière de versement des subventions aux associations.....	62
4.1.1	Des subventions importantes et une absence de valorisation des avantages en nature accordés aux associations	62
4.1.2	L'absence de conventionnement avec les associations expose la collectivité à des risques juridiques.....	63
4.2	Un service événementiel très développé, centralisé et dépensier en regard des difficultés financières de la commune	65
4.3	La commune est également exposée à des risques de conflits d'intérêt en matière d'urbanisme.....	66
4.4	Les refus du comptable de prendre en charge certains frais de voyage et de représentation	68

SYNTHÈSE

Kourou compte 24 851 habitants au 1^{er} janvier 2024. En 2023, son budget s'élève à 76 millions d'euros de dépenses. La chambre a contrôlé ses comptes et sa gestion depuis 2019.

Une situation financière dégradée

De 2019 à 2022, l'insuffisance d'autofinancement nette s'est réduite mais reste négative en fin de période, empêchant la commune de financer par elle-même ses investissements. Si la situation financière de la ville connaît facialement une fragile amélioration en 2023, cela est dû à la cession pour presque 9 millions d'euros des parts détenues dans la société Immobilière de Kourou et à la hausse des dotations de l'État dans le cadre du contrat de retour à l'équilibre. En 2022, pour combler son déficit structurel de ressources, la commune utilise irrégulièrement 9 millions d'euros tirés des excédents de trésorerie des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement. L'usager de ces services paye ainsi les charges de budget principal, alors que les redevances doivent exclusivement financer la distribution d'eau potable et le fonctionnement de l'assainissement. En outre, fin 2023, la commune conservait encore 6 millions d'euros de factures impayées.

Un exemple emblématique de la hausse des charges réside dans les dépenses rattachées au cabinet du maire, aux services de l'événementiel et à la communication – ces derniers employant 17 agents-, s'élèvent à 3,2 millions d'euros et excèdent les moyens de la commune et aggravent sa situation financière.

Dans ces conditions, la commune ne parvient pas à respecter le plan de retour à l'équilibre de la chambre.

La gestion de Kourou présente de nombreuses et graves irrégularités

La gestion des ressources humaines est défaillante et présente de nombreuses irrégularités. Ainsi, la commune n'applique pas la durée légale du temps de travail et finance des heures supplémentaires sans contrôle rigoureux. Elle accorde à son personnel des avantages irréguliers (tickets restaurant ou une indemnité). Elle procède à des recrutements de cadres en dehors des procédures qui assurent l'égalité de traitement. Elle ne suit pas rigoureusement le taux d'absentéisme qui pourtant se dégrade. Enfin, plus spécifiquement, elle continue à rémunérer des agents qui sont manifestement dans l'impossibilité de satisfaire à leurs obligations de travail (personnels incarcérés ou ayant quitté la Guyane).

Sur le plan de l'urbanisme, la chambre constate que la commune s'expose à des conflits d'intérêts porteurs de risques juridiques.

Une commande publique peu respectueuse des principes qui la régissent

La collectivité ne respecte pas suffisamment les principes de la commande publique. Ses achats sont souvent réalisés hors marché, et parfois sans publicité et sans mise en concurrence, sans motif valable.

Le secteur de l'évènementiel est illustratif des errements et des irrégularités en l'espèce. Ainsi, pour l'édition 2022 de Kourou plage, le fractionnement des achats a permis, sans mise en concurrence, de recourir à plusieurs prestataires pour un montant de plus de 0,4 millions d'euros. La commune a attribué des marchés à des sociétés dont l'activité n'était pas en relation avec la commande. Une entreprise d'évènementiel a réalisé une prestation d'élagage et d'espaces verts. Une autre spécialisée dans les travaux de terrassement a pris en charge la sonorisation, des jeux de lumière et de disc-jockey.

Les achats se faisant parfois dans un cadre irrégulier, la commune recourt fréquemment à des protocoles transactionnels tout aussi irréguliers, allant même jusqu'à réquisitionner le comptable pour obtenir le règlement d'une société à hauteur de 184 655 euros sur la base d'une délibération pourtant annulée par le tribunal administratif.

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 n° 2 . <i>Mettre en place une autonomie financière de ses budgets annexes « Eau » et « Assainissement » afin de mettre fin à la pratique illégale de financement de trésorerie du budget principal par des ressources de ces deux SPIC</i>		X			25
Recommandation n° 4 : <i>afin de disposer d'un diagnostic adapté et de mieux anticiper ses besoins en ressources humaines, la commune doit se doter d'un rapport social unique conformément aux dispositions de l'article L. 231-1 du code de la fonction publique.</i>		X			33
Recommandation n° 5 : <i>respecter la règle des 1 607 heures pour le temps de travail annuel des agents, conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 mettant fin aux dérogations en la matière.</i>		X			36
Recommandation n° 6 : <i>émettre un titre de recette pour recouvrer le montant de NBI auprès des agents, qui ne pouvaient pas en bénéficier au regard des dispositions du décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones sensibles qui modifie le décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006.</i>				X	44
Recommandation n° 7 : <i>se conformer aux mesures de publicité obligatoires en cas de vacance d'emploi et respecter les principes généraux d'égalité de traitement et de transparence envers les candidats selon l'article L. 111-1 et les chapitres 1^{er} et 3^{ème} du titre III du Livre 1^{er} de CGFP.</i>				X	47
Recommandation n° 8 : <i>instaurer les procédures de commande publique permettant d'assurer une égalité de traitement et un respect des seuils pluriannuels de commande.</i>		X			62
Recommandation n° 9 : <i>mettre en place des conventions pour les associations percevant des subventions supérieures à 23 000 euros conformément aux dispositions du décret n° 2000-495 du 6 juin 2001. Ces conventions doivent définir l'objet, le montant, les modalités de versement et les conditions d'utilisation de la subvention attribuée conformément au troisième alinéa de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000.</i>		X			67

Recommandations (*performance*)

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mis en œuvre	Page
Recommandation n° 1 : <i>instaurer des redevances d'occupation du domaine public afin de respecter les dispositions d'équilibre budgétaire visées aux articles L. 2224-2 et R. 2221-72 du CGCT et L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques.</i>		X			20
Recommandation n° 3 : <i>mettre en place un plan pluriannuel d'investissement selon une programmation compatible avec les capacités réelles d'exécution.</i>				X	26

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Kourou de 2019 jusqu'à la période la plus récente a été ouvert le 26 janvier 2023 par lettre du président de la chambre régionale des comptes de Guyane adressée à M. François RINGUET, maire et ordonnateur en fonctions.

Le contrôle a porté sur la fiabilité comptable, la situation financière, la commande publique et la gestion des ressources humaines.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec l'ordonnateur le 4 mars 2024.

La chambre, dans sa séance du 14 mars 2024, a arrêté ses observations provisoires. Elles ont été communiquées le 6 mai 2024 à l'ordonnateur en fonction sur la période contrôlée, M. RINGUET, qui en a accusé réception le 22 mai 2024.

M. RINGUET a fait part de ses observations le 24 juin 2024.

Des extraits ont été adressés à douze tiers, dont six ont accusé réception : M. C. le 21 mai 2024, M. J., gérant de la société A, le 22 mai 2024, Mme G. le 23 mai 2024, la société B. le 25 mai 2024, M. L. le 13 juin 2024, et la société C. le 24 juin 2024. Deux ont répondu, à savoir Mme G. le 7 juin 2024 et M. J. le 16 juin 2024.

La chambre, dans sa séance du 24 septembre 2024, a arrêté les observations définitives suivantes.

La commune de Kourou

Kourou est une commune littorale au nord-est de l'Amérique du sud. Elle est localisée à 60 km au nord-ouest de la préfecture de Cayenne.

Selon le recensement de l'Insee, au 1^{er} janvier 2024, la ville compte 24 851 habitants¹. Ayant perdu plus de 1 000 habitants entre 2016 et 2020, sa démographie semble se stabiliser. Cinquième commune la plus peuplée de Guyane, elle représente presque 10 % de sa population.

55 % des habitants ont moins de 30 ans, 20 % ont entre 30 ans à 44 ans et 24 % ont plus de 45 ans. Ces caractéristiques sont communes à l'ensemble de la population guyanaise.

La superficie de Kourou est de 2 160 km² soit presque deux fois moins que la superficie moyenne des communes de Guyane (3 807 km²). En revanche, elle est nettement plus grande que la superficie moyenne des communes françaises qui est d'à peine 15 km². À titre de comparaison la superficie de la ville de Paris est de 105 km².

Selon l'Insee, en 2020, 69,8 % de la population est active. Le taux de chômage est de 21 %. 49 % des habitants ont un emploi.

L'économie est orientée majoritairement vers le secteur tertiaire. Les commerces, les transports et les services divers représentent 58,6 % des 1 648 entreprises de la commune. Les secteurs de la construction et de l'industrie constituent respectivement 22 % et 11 % de l'ensemble. La part de l'administration publique dans la population active (enseignement, santé et action sociale) est de 8,1 %.

L'activité du Centre spatial guyanais (CSG) est stratégique pour l'économie du territoire. Elle représente 15 % de son produit intérieur brut (PIB). Avec ses 1 700 collaborateurs issus de 40 sociétés européennes, le CSG génère 4 700 emplois directs, indirects et induits en Guyane.

Kourou fait partie de la communauté de communes des savanes, vaste de 12 000 km² et composée de trois autres communes : Sinnamary, Iracoubo et Saint-Elie.

L'avancée du transfert des compétences entre Kourou et son intercommunalité est limitée à un nombre restreint de domaines : le tourisme², la gestion et la collecte des déchets³, l'aménagement de l'espace communautaire, le développement économique, l'action sociale, le sport et la culture.

La collectivité s'est peu engagée dans une démarche de mutualisation de ses services avec ceux de son intercommunalité. Une telle démarche permettrait, pourtant, d'optimiser la masse salariale de cet ensemble intercommunal.

¹ Recensement Insee de 2020 (Dossier complet – Commune de Kourou (97304) | Insee)

² Délibération n° 35-CC/2017/CCDS

³ Convention constitutive de la communauté de communes des Savanes au 1^{er} janvier 2011.

1 LA COLLECTIVITÉ NE PARVIENT PAS À RESPECTER SA TRAJECTOIRE DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE FINANCIER

En 2024, les prévisions du budget primitif du budget principal de la commune arrêtées par le préfet de Guyane⁴ étaient, en recettes et dépenses de fonctionnement, respectivement de 45,9 millions d'euros et de 51,2 millions d'euros, déficit reporté de 6.1 millions d'euros compris. Elles étaient, en recettes et dépenses d'investissement, respectivement de 25,3 millions d'euros et de 23,3 millions d'euros.

L'analyse de la situation financière de 2019 à 2023 est réalisée à partir des comptes administratifs et de gestion du budget principal de la commune. En raison des défauts de fiabilité dans la tenue des comptes, cette analyse comporte quelques limites. Elle insiste également sur un aspect de la gestion des budgets annexes de l'eau et de l'assainissement, qui a un impact sur la trésorerie de la commune.

Au cours de la période sous revue, la commune ne réduit pas son déficit de fonctionnement. Il continue à se creuser et s'éloigne de la trajectoire fixée par la chambre dans son plan de redressement arrêté par son avis n° 2019-0086 du 1^{er} aout 2019.

En dépit d'une réduction significative de la masse salariale, la commune n'a donc pas adopté toutes les mesures nécessaires pour y parvenir, notamment en matière de recettes d'exploitation.

1.1 Des lacunes importantes dans la tenue des comptes, une gestion financière inefficace

Fiabilité des comptes et transparence de l'information financière

Selon la Constitution⁵, 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. L'exhaustivité du résultat implique que son calcul prenne en considération la totalité des opérations de l'année.

L'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT) précise que la tenue d'une comptabilité d'engagement s'impose à l'exécutif de la collectivité sans condition de population. Celle-ci permet de dégager, en fin d'exercice, le montant des restes à réaliser pour les dépenses de fonctionnement et d'investissement et rend possible le rattachement de charges et de produits, en vue de garantir la qualité du résultat de l'exercice.

La commune de Kourou est tenue de se conformer aux dispositions budgétaires et comptables correspondant à sa strate démographique, en l'occurrence celle des

⁴ Arrêté n° 392.VJL.2023 portant règlement d'office du budget primitif 2023 de la commune de Kourou.

⁵ Art 47-2

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. Parmi ces règles figurent notamment celle de l'obligation d'amortissement de certaines immobilisations, le rattachement des charges et produits à l'exercice, les dotations aux provisions pour risques, la production d'annexes et d'informations complémentaires dans les budgets et comptes administratifs.

1.1.1 Une information financière et budgétaire très insuffisante

La commune ne souscrit pas ou incomplètement à ses obligations. S'agissant de la mise en conformité des documents budgétaires, et notamment des annexes et du rapport d'orientation budgétaire (ROB)⁶, les informations ne sont pas toutes mentionnées⁷, même si la complétude des documents s'est améliorée.

a) Un débat d'orientation budgétaire incomplet

Conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, la commune organise chaque année dans un délai de deux mois précédant le vote du budget, un débat d'orientation budgétaire au conseil municipal sur la base d'une présentation d'un rapport.

Ces présentations se limitent à des états de lieux au 31 décembre de l'année et une revue succincte des quelques chantiers en cours ou à venir. Les principales charges et recettes de fonctionnement restent peu détaillées, tout comme les éléments relatifs aux budgets annexes.

Le rapport présenté au débat doit comporter « *la présentation des engagements pluriannuels, notamment les orientations envisagées en matière de programmation d'investissement comportant une prévision des dépenses et des recettes. Le rapport présente, le cas échéant les orientations en matière d'autorisation de programme* »⁸.

⁶ A partir des documents des BP et DOB 2022 et des CA 2021.

⁷ « Dans les communes de 3 500 habitants et plus, les documents budgétaires, sans préjudice des dispositions de l'article L. 2343-2, sont assortis en annexe :

1. de données synthétiques sur la situation financière de la commune ; 2. de la liste des concours attribués par la commune aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions. Ce document est joint au seul compte administratif ; 3. de la présentation agrégée des résultats afférents au dernier exercice connu du budget principal et des budgets annexes de la commune. Ce document est joint au seul compte administratif ; 4. de la liste des organismes pour lesquels la commune : détient une part du capital ; a garanti un emprunt ; a versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

La liste indique le nom, la raison sociale et la nature juridique de l'organisme ainsi que la nature et le montant de l'engagement financier de la commune ; 5. d'un tableau retraçant l'encours des emprunts garantis par la commune ainsi que l'échéancier de leur amortissement ; 6. de la liste des délégataires du service public ; 7 du tableau des acquisitions et cessions immobilières mentionné au c. de l'article L. 300-5 du code de l'urbanisme ; 8. d'une annexe retraçant l'ensemble des engagements financiers de la collectivité territoriale ou de l'établissement public résultant des contrats de partenariat prévus à l'article L. 1414-1 ; 9. d'une annexe retraçant la dette liée à la part investissements des contrats de partenariat. [...] ».

⁸ Article D. 3312-12 - Code général des collectivités territoriales

Or, dans les documents de la collectivité, le plan pluriannuel d'investissement (PPI) n'apparaît pas. Le calendrier prévisionnel de réalisation des projets d'investissement, leur coût et leur financement ne sont pas évoqués⁹. Le conseil municipal ne dispose donc pas d'élément permettant d'apprécier l'état d'avancement des projets d'investissement, leur planification et leur portée budgétaire au regard de la situation financière.

Les rapports sur les orientations budgétaires ne présentent pas les budgets annexes de manière détaillée. Aucun élément n'évoque leur trajectoire financière, les évolutions prévisionnelles ou leur poids dans l'endettement de la commune.

S'agissant des annexes, la chambre a relevé l'absence d'informations sur les participations, des défaillances dans la ventilation par fonctions des recettes et dépenses. Les tableaux des flux réciproques entre budgets ne sont pas renseignés, au détriment de la vision agrégée de la situation financière de la commune. Il en est de même de l'état des provisions. L'annexe relative à leur étalement ne correspond pas aux soldes du compte de gestion du comptable. En raison de l'insincérité des restes à réaliser, l'annexe sur l'équilibre à couvrir par des ressources propres est faussée. La liste des organismes de regroupement auxquels adhère la commune n'est pas complétée.

La chambre rappelle donc à la commune qu'elle doit respecter toutes ces prescriptions pour assurer la transparence de ses comptes et de sa gestion.

b) Une publication des informations financières inexistante

Les dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT imposent aux communes de publier sur leur site internet les informations budgétaires et financières. « *La présentation prévue au précédent alinéa ainsi que le rapport adressé au conseil municipal à l'occasion du débat sur les orientations budgétaires de l'exercice prévu à l'article L. 2312-1, la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et celle annexée au compte administratif, conformément à l'article L. 2121-12, sont mis en ligne sur le site internet de la commune, lorsqu'il existe, après l'adoption par le conseil municipal des délibérations auxquelles ils se rapportent et dans des conditions prévues par décret en Conseil d'Etat* ».

La commune ne respecte pas cette obligation.

Le citoyen de Kourou ne dispose d'aucun élément d'information lui permettant de prendre connaissance des décisions et de mesurer leurs impacts financiers sur le budget de la commune.

La chambre lui demande donc de remédier à cette situation en publiant les principales informations financières sur le site internet dans les meilleurs délais.

⁹ La commune ne dispose plus de PPI depuis la fin de l'année 2022.

1.1.2 La situation patrimoniale de la collectivité n'est pas connue

L'instruction budgétaire et comptable M14 en cours jusqu'en 2022 impose de procéder à l'inventaire physique des biens immobilisés, de manière à disposer d'un état reflétant fidèlement la situation patrimoniale. L'instruction budgétaire et comptable M57 en vigueur à partir de 2023 reprend cette obligation.

La commune ne dispose pas d'un tel inventaire physique¹⁰. Son inventaire comptable se limite aux immobilisations amortissables. Il est incomplet et ne correspond aucunement à l'état de son patrimoine. La mise en correspondance entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'actif du comptable est impossible.

S'agissant du domaine immobilier, cette insuffisance est particulièrement dommageable dès lors qu'elle se couple avec une méconnaissance de la destination du bien, de son utilisation, voire de son bénéficiaire.

Les biens mis au rebut ne sont que partiellement comptabilisés et les éléments de sortie de l'inventaire ne sont pas communiqués au comptable. La commune n'a pas été en mesure de communiquer une fiche de sortie d'actif sur l'ensemble de la période contrôlée. En conséquence, son état de l'actif comprend des biens qui n'ont plus d'existence physique.

1.1.3 Une insuffisance de comptabilité d'amortissement

Conformément à l'article R. 2321-1 du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants doivent constituer les dotations aux immobilisations suivantes : les biens meubles autres que les collections et œuvres d'art ; les biens immeubles productifs de revenus, y compris les immobilisations remises en location ou mises à disposition d'un tiers privé contre paiement d'un droit d'usage, et non affectés directement ou indirectement à l'usage du public ou à un service public administratif ; les immobilisations incorporelles autres que les frais d'études et d'insertion suivis de réalisation.

L'instruction budgétaire et comptable M14, tout comme l'instruction M57, prévoient que les immobilisations, lorsqu'elles ne sont pas achevées, sont comptabilisées sur les subdivisions des comptes 23 « *Immobilisations en cours* ». Lorsqu'elles sont achevées, elles sont transférées, par opération d'ordre non-budgétaire sur les comptes d'imputation définitifs d'immobilisations corporelles (subdivisions des comptes 21).

¹⁰ La commune n'a pas été en mesure de produire les inventaires physiques demandés.

Tableau n° 1 : immobilisations en cours et intégration des travaux – en €

	2019	2020	2021	2022
Immobilisations en cours <i>C.231</i>	67 643 378	72 645 513	74 109 757	74 844 753
Immobilisations corporelles <i>C.21</i>	142 302 750	147 092 793	150 602 246	155 435 171
Ratio C231/ C21	48%	49%	49%	48%

Source : comptes de gestion du comptable

Sur la période de contrôle, la commune n'a procédé à aucune intégration des immobilisations en cours sur les comptes définitifs. En 2022, ce sont presque 75 millions d'euros de travaux qui ne sont pas intégrés. En moyenne, les immobilisations en cours représentent près de la moitié des immobilisations corporelles.

Cette pratique a pour conséquence également de retarder l'amortissement des biens amortissables. Il est donc indispensable que la commune procède sans délai à l'intégration de ces travaux.

1.1.4 Des provisions pour risques et charges incomplètes

Dès l'apparition d'un risque avéré, le maire doit constituer une provision¹¹. Elle doit être ajustée annuellement en fonction de l'évolution du risque. Elle donne lieu à reprise s'il se réalise ou s'il n'est plus susceptible de se réaliser. Le montant de ladite provision, ainsi que son évolution et son emploi, sont retracés sur l'état des provisions joint au budget et au compte administratif.

L'application du principe comptable de prudence implique la constitution des provisions pour risque et charge dès l'ouverture d'un contentieux, de créances douteuses ou de procédure collective concernant un organisme auprès duquel la collectivité est engagée financièrement

La chambre constate que, depuis 2022, la commune n'a pas provisionné les risques contentieux auxquels elle est exposée¹²¹³.

De plus, aucun agent ne recense les informations liées aux contentieux. Ce n'est donc qu'à la transmission des décisions de justice que la commune procède au règlement des sommes qu'elle est condamnée à payer.

¹¹ Alinea 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT et article R. 2321-2 du CGCT : « Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ».

¹² Délibération du 11 octobre 2019.

¹³ Délibération n° 58-2019/MK.

La commune est dans l'obligation d'estimer le montant de la charge qui pourrait résulter du contentieux engagé et de constituer des provisions pour risques dès la saisine du juge, afin de couvrir le risque financier d'une décision en sa défaveur¹⁴.

1.1.5 Des procédures de gestion financière peu efficaces

Le service financier se compose de huit agents répartis sur les activités de mandatement des dépenses et de titrement des recettes. Toutefois, un certain nombre d'opérations ne sont pas couvertes à la suite de départs : le mandatement des dépenses sur marché, le suivi des investissements, des immobilisations et des amortissements.

Depuis le départ de l'ancienne directrice administrative et financière (DAF) le 15 janvier 2021, un coordonnateur financier a pour mission de chapeauter les finances de la collectivité. Celui-ci dispose, tout comme le directeur général des services (DGS), d'une délégation de signature à hauteur de 3 millions d'euros pour l'engagement et le mandatement. Il valide dans l'outil de gestion l'intégralité des bons de commandes enregistrés par les gestionnaires du service financier avant renvoi aux services prescripteurs pour transmission aux fournisseurs¹⁵. En pratique, le coordonnateur financier est le seul à engager juridiquement et financièrement la commune.

Dans la pratique, ne disposant pas de la possibilité d'intervenir dans le système d'information financier, les agents des services se déplacent pour remettre aux finances les attestations de service fait ou les communique par courrier interne. Seul le coordonnateur financier peut alors saisir dans l'outil informatique ces informations. Ce qui provoque un vrai goulot d'étranglement dans la chaîne d'exécution de la dépense, et rallonge donc les délais de paiement des fournisseurs.

La chambre souligne le caractère long et complexe de cette chaîne d'exécution de la dépense. Elle a relevé, à titre d'exemple, qu'une directrice de service avait patienté plusieurs semaines pour la validation d'un bon de commande de 12 euros.

Ce long circuit financier n'est pas non plus fiabilisé. Il ne permet pas de garantir la réalité du service fait avant le mandatement. Il favorise la mise en place de bons de commande de régularisation dans le cadre de dépenses d'urgence.

Le délai global de paiement s'élève en janvier 2023 à 103,71 jours avec un délai pour le comptable de 34,88 jours et pour l'ordonnateur de 68,83 jours¹⁶ alors que le délai légal est de 30 jours¹⁷. Compte tenu du nombre important de factures non mandatées et hors du circuit du logiciel *ad hoc* « Chorus pro », il serait utile de calculer ce délai entre la réception de la marchandise ou de la facture et son mandatement. La chambre constate d'ailleurs que le nombre et le montant de ces factures n'est pas fiable et que la commune n'a pas été en mesure de l'évaluer.

¹⁴ Articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du CGCT.

¹⁵ Délégations fournies par la commune.

¹⁶ Les délais du comptable ont été transmis par le comptable public.

¹⁷ Art. L. 2192-10 et R. 2192-10 et suivants du code de la commande publique.

La collectivité a changé de progiciel comptable au premier trimestre 2021. Elle n'a pas suffisamment préparé et accompagné la migration entre les outils. Aussi, la reprise de données n'a pas correctement été effectuée. Un simple accès limité à l'ancien progiciel sur la période précédant la migration a été accordé à une dizaine d'agents.

Le nouveau logiciel financier disposant des fonctionnalités *ad hoc*, la collectivité doit mettre en place des procédures dématérialisées pour le service fait et simplifier le circuit en amont, en ouvrant des droits à des gestionnaires identifiés dans les services. En préalable, la commune pourrait ouvrir l'accès en consultation pour ceux-ci et assurer la formation aux agents concernés. Enfin, le déploiement n'a pas recueilli suffisamment d'adhésion et n'a pas été accompagné. Les usages actuels limités sont le fruit de cette transformation numérique incomplète.

La commune doit mettre en place des procédures pour la préparation et l'exécution de son budget, et simplifier les interventions sur la chaîne de la dépense afin de respecter le délai légal de paiement, notamment.

1.1.6 Un pilotage et un suivi budgétaire très insuffisants

La structure budgétaire comprend un budget principal et trois budgets annexes : un budget annexe de « l'eau » présentant en 2022 un résultat excédentaire de 5,7 millions d'euros, un budget annexe de « l'assainissement » affichant également un résultat excédentaire de 4,5 millions d'euros et un budget annexe « CNES » consacré au suivi des subventions aux associations versées par le centre spatial qui répartit environ 300 000 euros de subvention chaque année.

La préparation budgétaire ne fait pas l'objet de dialogue de gestion avec les services. Tous les services interrogés par la chambre ont indiqué ne pas être associés aux discussions budgétaires en début d'année et ne pas avoir de contact avec le consultant financier mandaté depuis 2022 par la collectivité pour élaborer les documents budgétaires¹⁸. À l'issue du vote du budget, les services n'ont ainsi aucune visibilité sur leur dotation et pas d'habilitation pour accéder à l'outil leur permettant de connaître et suivre l'exécution de leurs crédits. Par ailleurs, il n'existe pas de réunion de gestion pour remédier à cet état de fait. La mise en place d'un dialogue de gestion avec les services serait bénéfique pour la commune.

L'architecture budgétaire est centralisée. Aucune enveloppe budgétaire n'est attribuée aux différents services de la commune. L'ensemble des crédits de dépenses sont imputés sur une ligne de crédit unique qui ne favorise pas un pilotage optimal des crédits.

Le suivi des crédits s'effectue au moment du mandatement en fonction du disponible théorique.

L'analyse des taux d'exécution budgétaire permet d'évaluer la qualité de la prévision budgétaire et ainsi la fiabilité de l'information financière donnée au conseil

¹⁸ Comme mentionné dans les conventions liant le cabinet de conseil à la commune.

municipal. Une prévision budgétaire aussi juste que possible participe de la sincérité budgétaire et à l'équilibre réel du budget, tel que défini par l'article L. 1612-4 du CGCT.

Or, les taux de réalisation des crédits démontrent que les prévisions ne sont pas fiables. Si, en 2022, en fonctionnement, les prévisions de recettes sont très sous-estimées, celles pour les dépenses s'améliorent. Cette même année voit également une amélioration après trois exercices de la prévision en matière de dépenses d'investissement. *A contrario*, les recettes d'investissement sont très surestimées. Les résultats en investissement traduisent les difficultés pour la commune de maîtriser ses projets d'équipement et leurs réalisations.

Tableau n° 2 : exécution des dépenses et recettes des deux sections de 2019 à 2022 (en M€)

Dépenses et recettes réelles de fonctionnement						
	DEPENSES			RECETTES		
	Prévisions	Réalisation	Taux	Prévisions	Réalisation	Taux
2019	47,9	47,2	99%	44,9	47,7	106%
2020	48,4	40,3	83%	40,9	39,1	96%
2021	50,4	41,2	82%	39,3	41,2	105%
2022	41	39	95%	39,4	49	124%
	Moyenne		89,75%	Moyenne		108%
Recettes et dépenses d'équipement						
	DEPENSES			RECETTES		
	Prévisions	Réalisation	Taux	Prévisions	Réalisation	Taux
2019	28,5	14	49%	31,3	6,8	22%
2020	31,9	13,9	44%	28,6	16,5	58%
2021	26,2	8,3	32%	17,5	7,6	43%
2022	8,7	8,5	98%	19,2	9,9	52%
	Moyenne		56%	Moyenne		44%

Source : comptes administratifs

En dépense de fonctionnement, le taux d'exécution, hors restes à réaliser, est en moyenne de 90 % et de 98 % si on les intègre.

Faute de maîtriser la réalisation des projets et de s'assurer de la réalité de leurs financements, la commune reporte ses investissements, d'année en année. Aussi, le montant des restes à réaliser pèse sur les budgets, augmentent les risques financiers et affecte sa sincérité.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les comptes de la commune ne sont pas fiables et la transparence de l'information financière n'est pas assurée.

À défaut de disposer d'un inventaire physique et comptable à jour, les comptes ne traduisent pas sa situation patrimoniale réelle. Tous les risques ne sont pas retracés, en particulier les provisions ne sont pas régulièrement constituées. Les prévisions budgétaires, en particulier en investissement ne sont pas sincères.

Sans un plan pluriannuel d'investissement, la commune reporte des crédits pour des projets dont elle ne suit pas l'avancée et dont elle ne maîtrise pas le financement.

La commune ne fournit pas à l'assemblée délibérante et aux citoyens de Kourou une information financière fiable et complète. Malgré l'appui d'un cabinet extérieur, le rapport d'orientations budgétaires est incomplet.

L'organisation financière interne, et en particulier celle de la chaîne de la dépense, n'est pas efficiente. Elle ne permet pas aux services de connaître le montant de leurs crédits et leurs taux d'exécution. Elle ne permet pas également de s'assurer rapidement du service fait et de régler dans le délai légal les fournisseurs. La commune doit mettre en place des procédures financières et revoir son organisation interne.

1.2 Un retour à l'équilibre des comptes compromis à l'horizon 2024

Signé le 17 octobre 2018, le contrat de retour à l'équilibre financier (CREF) résulte d'un accord entre l'État et la commune dont l'objectif est l'assainissement des finances de cette dernière. Dans ce cadre, elle devait réaliser 16,5 millions d'euros de recettes avec la première vente des parts de la société immobilière de Kourou (SIMKO). La commune a transféré une partie de cette recette à la section de fonctionnement pour un montant de 10,7 millions d'euros en se fondant sur l'article L. 2311-6 du CGCT et les a affectés au paiement de la dette fournisseurs.

Kourou s'est engagée par ailleurs, à restaurer ses marges de manœuvre budgétaires sur la période 2018-2022. L'État participe, à hauteur de 5,6 millions d'euros au financement de divers projets communaux tels que la programmation de travaux de réhabilitation d'équipements sportifs et culturels (complexe sportif, pôle culturel, vestiaires), l'amélioration des conditions de vie (aménagement urbains, voirie, éclairage public) et la sécurité des administrés (vidéoprotection).

Dans le cadre de son contrôle budgétaire, la chambre avait proposé un plan de redressement pour un retour à l'équilibre au 31 décembre 2019¹⁹.

Elle a constaté que les mesures prises par la collectivité étaient insuffisantes²⁰. Le budget primitif de 2019 laissait en effet apparaître un déficit prévisionnel global de 6 712 960,98 euros. Aussi, la chambre a fixé une nouvelle trajectoire de rétablissement de l'équilibre budgétaire au 31 décembre 2024.

¹⁹ Avis n° 2015-0101 et 0102.

²⁰ Avis n° 2019-0086 du 1^{er} août 2019.

Dans son dernier avis n° 2024-0022 rectifié du 23 août 2024, le budget primitif 2024 faisait apparaître un résultat prévisionnel de la section de fonctionnement dégradé de 5,3 millions d'euros par rapport à la trajectoire définie. Ainsi, l'équilibre du budget de 2024 n'était toujours pas compatible avec le plan de redressement un an avant son terme.

1.2.1 Les produits de gestion en baisse et non optimisés

1.2.1.1 Une évolution en partie due à des facteurs exogènes

Tableau n° 3 : évolution des produits de gestion – en €

	2019	2020	2021	2022
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	25 137 227	24 145 061	24 396 500	24 606 949
+ Fiscalité reversée	6 258 326	6 333 933	6 111 629	6 235 507
= Fiscalité totale (nette)	31 395 553	30 478 994	30 508 129	30 842 456
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	2 725 565	716 745	935 959	349 911
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 745 309	7 369 488	8 596 838	8 460 085
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	0	0	0
= Produits de gestion (A)	41 866 427	38 565 227	40 040 926	39 652 452

Sources : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion

Sur la période 2019-2022, les produits de gestion ont baissé de 5,3 %, tout comme les ressources fiscales totales (-0,5 millions d'euros). Les ressources d'exploitation se sont effondrées (-87 %). En fin de période, les dotations de l'État ont un rôle accru dans le cadre du plan de redressement.

Dans le détail, l'explication de l'évolution des ressources d'exploitation réside dans le repli très net des ventes diverses ainsi que des travaux études et prestations de service. Les autres produits de gestion courante comprenant des subventions et des produits exceptionnels diminuent. Au global, les ressources d'exploitation chutent de 87,20 % sur la période.

Depuis 2019, la commune a constaté une nette diminution des revenus locatifs et redevances hors délégation de service public, qui s'explique en partie pour l'année 2020 par la crise COVID mais également, en partie par le changement de progiciel comptable en 2021.

Cependant, la forte baisse des recettes d'exploitation ne peut être entièrement imputée à des facteurs exogènes. En effet, l'absence de produits pour des secteurs importants et rémunérateurs tels que la régie piscine (60 000 euros/an pour une commune

comparable²¹), la régie des marchés (250 000 euros/an en 2017²²), ou encore l'absence de revalorisation des bases fiscales pourraient être corrigées.

Tableau n° 4 : détail des ressources institutionnelles - en €

	2019	2020	2021	2022
Dotation Globale de Fonctionnement	5 952 942	5 969 255	6 018 985	6 203 485
Autres dotations	2 703	0	0	0
FCTVA	29 284	47 914	58 788	356 343
Participations	1 135 142	587 834	954 309	938 832
Autres attributions et participations	625 238	764 484	1 564 756	961 425
= Ressources institutionnelles (dotations et participations)	7 745 309	7 369 488	8 596 838	8 460 085

Sources : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion

Après les ressources fiscales, les dotations et participations constituent la deuxième source de recettes soit en moyenne 19 % des produits de gestion.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) cumulée à la dotation d'aménagement de communes d'outre-mer (DACOM) a augmenté de 7,1 % sur la période 2019 à 2023.

L'évolution globale des produits de gestion ne permet pas à la collectivité de couvrir l'intégralité de ses charges.

1.2.1.2 Les recettes d'exploitation pourraient être optimisées

La commune doit revoir sa grille tarifaire en arrêtant une partie fixe et une partie proportionnelle au bénéfice de l'usage du domaine public²³ et en augmentant les tarifs. Elle doit mettre en place d'autres redevances (redevances sur les terrasses des restaurants, les panneaux publicitaires, redevances pour le stationnement côté ville...).

Par ailleurs, les droits de voirie pour les terrasses de restaurants ne sont pas perçus.

Le suivi de la perception des loyers et des baux devrait être effectué de manière plus étroite et plus approfondie. Ceux-ci n'ont pas été revalorisés au cours de la période de contrôle²⁴.

La commune pourrait optimiser le recouvrement des recettes qui lui seraient pourtant acquises. Ainsi, elle pourrait augmenter le montant des produits de gestion en

²¹ Comparaison effectuée par le comptable public.

²² Estimation résultant des contrôles effectués par le comptable public en 2017.

²³ Article L. 2125-3 du code général de propriété des personnes publiques ou CG3P.

²⁴ Cf Annexe 5.

instaurant la taxe sur la publicité extérieure (TLPE)²⁵, qui améliorerait son autofinancement.

À l'été 2024, à la suite des constats de la chambre, la commune a procédé à la perception de redevances pour les marchands ambulants du marché Fortuna Ringuet.

Recommandation n°1 : (*Performance*) instaurer des redevances d'occupation du domaine public afin de respecter les dispositions d'équilibre budgétaire visées aux articles L. 2224-2 et R. 2221-72 du code général des collectivités territoriales et L. 2125-3 du code général de la propriété des personnes publiques.

1.2.1.3 Le recensement des propriétaires et l'actualisation des bases fiscales permettraient d'améliorer le produit fiscal

Dans un contexte de réformes successives de la fiscalité locale, et notamment la suppression définitive en 2023 de la taxe d'habitation sur les résidences principales, les taxes foncières²⁶ représentent un peu plus de 50 % des recettes fiscales directes des collectivités²⁷.

Les ressources principales proviennent de ces impôts locaux.

La commune n'a pas approfondi sa démarche avec les services de la direction régionale des finances publiques (DRFiP). Ce travail permettrait d'améliorer le recensement des bases fiscales (constructions et travaux non déclarés) et donc s'assurer d'un niveau plus élevé de ressources. Si la commission communale des impôts directs²⁸ s'est réunie une fois sur la période de contrôle (en décembre 2022), peu de propositions de révision ont été soumises au DRFiP²⁹.

La commune doit se rapprocher des services fiscaux pour valoriser le foncier.

1.2.2 Une diminution des charges de gestion en trompe l'œil

Tableau n° 5 : évolution des charges de gestion – en €

	2019	2020	2021	2022
Charges à caractère général	8 259 980	6 467 083	7 736 994	7 223 632
+ Charges de personnel	30 298 591	30 229 748	28 469 285	28 050 781

²⁵ Articles L. 2333-6 à L. 2333-16 du CGCT. Cette taxe porte sur les supports publicitaires (enseignes visibles de toute voie ouverte à la circulation publique).

²⁶ Taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) et les taxes foncières non bâties (TFPNB).

²⁷ Rapport « *Les taxes foncières* » de la Cour des comptes publiés le 27 février 2023.

²⁸ Article L. 1650-1 du code général des impôts.

²⁹ Constat en l'absence de données transmises par la collectivité.

+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	935 889	113 080	151 753	271 110
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	2 538 836	2 453 450	2 736 063	2 346 141
= Charges de gestion (B)	42 033 296	39 263 362	39 094 095	37 891 664

Source : chambre régionale des comptes à partir des comptes de gestion

Sur la période 2019 à 2022, les charges de gestion diminuent à un rythme annuel moyen de 3 % et de 11,3 % sur l'ensemble de la période.

Les charges à caractère général baissent de 13,6 %. Cependant, cette évolution doit être prise avec précaution. En effet la collectivité a changé de progiciel comptable en 2021 et un certain nombre de dépenses sont reportées chaque année sur les exercices suivants. D'autre part, l'ordonnateur fait état d'un montant de 6 millions d'euros de factures non mandatées environ à la fin 2023 et donc non enregistrées dans les comptes du tableau supra.

La commune connaît depuis quatre ans une réduction significative des charges de personnel (-7 %) entre 2019 et 2022. C'est principalement la rémunération du personnel titulaire qui est concernée (-9,5 %) alors que celle liée au personnel non titulaire augmente de 5,1 % sur la même période.

Si cette baisse des charges de personnel est en partie le fruit d'une politique de réduction des coûts salariaux avec notamment le non renouvellement des départs en retraite, elle est également subie. En effet, la commune souffre d'un déficit d'attractivité des agents publics titulaires surtout en matière de cadres. Elle s'oriente donc sur le recrutement de contractuels pour pallier certaines absences. Par ailleurs, le périmètre comparé n'est pas exactement le même, puisque la commune a fermé une crèche durant la période de contrôle, occasionnant le redéploiement d'une vingtaine de personnels³⁰.

1.2.3 Les ratios financiers indiquent une moindre capacité d'investissement

1.2.3.1 La dégradation de la capacité d'autofinancement nette obère les possibilités d'investissement

Tableau n° 6 : évolution de l'excédent brut de fonctionnement et de la capacité d'autofinancement – en €

	2019	2020	2021	2022
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-166 869	-698 135	946 831	1 760 787
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>-0,4%</i>	<i>-1,8%</i>	<i>2,4%</i>	<i>4,4%</i>

³⁰ Chiffres donnés par la DRH

+/- Résultat financier	-548 908	-475 900	-500 283	-406 017
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-1 739 462	138 650	-884 838	-146 288
= CAF brute	-2 455 239	-1 035 385	-438 290	1 208 482
- Annuité en capital de la dette	1 566 881	3 002 546	1 836 818	2 404 693
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	-4 022 121	-4 037 931	-2 275 107	-1 196 211

Sources : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

L'excédent brut de fonctionnement (EBF) correspond à l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion.

Jusqu'en 2020, l'EBF est négatif (-0,6 million d'euros en 2020) et redevient positif à compter de 2021 pour atteindre 1,7 million d'euros en 2022.

Cette augmentation est à relativiser car les charges à caractère général ne sont pas comptabilisées en totalité. Sur la période de contrôle, le rapport entre l'EBF et les produits de gestion est à son pic sur la période, soit 4,4 % en 2022. En analyse financière ce ratio est considéré comme satisfaisant s'il s'élève au moins à 15 %.

La capacité d'autofinancement brut (CAF brute) est la capacité de la collectivité à financer ses opérations d'investissement (dépenses d'équipement, remboursement des dettes...) par son fonctionnement. La CAF brute est donc le solde permettant d'identifier les capacités réelles d'exécution des projets.

Les éléments financiers tels que les charges d'intérêt de la dette et l'annulation de titres sont assez conséquents et dégradent le montant de la CAF brute par rapport à l'EBF.

Après déduction des annuités en capital de la dette, la capacité d'autofinancement nette ou disponible est négative en 2022 (-1,2 million d'euros) et diminue chaque année. Sur la période 2019 à 2022, la CAF nette s'améliore mais reste négative ce qui ne favorise pas l'accès à des possibilités d'investissement et d'emprunt bancaire.

Le 30 mai 2022, la commune a cédé à CDC-Habitat 32 200 actions de la SIMKO pour une valeur de 8 983 800 euros. Ainsi, cette année-là les produits de cessions se sont élevés à 9 millions d'euros soit (+99 %) par rapport à 2021. Cette recette d'investissement exceptionnelle a permis à la collectivité de bénéficier en 2022 d'une capacité de financement propre de 9,6 millions d'euros alors qu'en 2021 elle était confrontée à un besoin de financement de 2,6 millions d'euros. D'autre part, le 31 mai 2023, la commune a demandé à la DRFIP de transférer de façon dérogatoire 6 033 242 euros d'excédent d'investissement issus de la cession de ces titres à la section de fonctionnement. Le préfet

de la Guyane a retenu ce transfert et a arrêté le déficit global prévisionnel de la commune à 4 millions d'euros³¹.

Cependant, cette cession exceptionnelle ne permet pas de conclure à une amélioration structurelle des finances de la collectivité.

1.2.3.2 Une capacité de désendettement très faible

Au 1^{er} janvier 2019, l'encours de dette s'élevait à 17 millions d'euros. Au 31 décembre 2023, il est de 19,2 millions d'euros.

La capacité de désendettement d'une collectivité territoriale ou d'un groupement est définie comme le rapport entre l'encours de dette à la date de clôture des comptes et l'épargne brute de l'exercice écoulé. Ce ratio prend en compte le budget principal. Il est défini en nombre d'années. Pour l'analyse, il convient de prendre le niveau de ce ratio sur plusieurs exercices.

À l'exception en 2022, la commune ne dispose pas d'une épargne brute positive, ce qui signifie qu'elle n'a pas de capacité à assurer son désendettement par l'épargne tirée de sa gestion courante.

1.2.3.3 Un fonds de roulement négatif qui pèse sur une trésorerie, dont le montant nominal ne reflète pas la situation financière réelle de la commune

Le fonds de roulement correspond à l'excédent des ressources stables sur les emplois stables du bilan (immobilisations). Il vise à compenser les décalages entre l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses. Il est alimenté principalement par les réserves accumulées à partir des résultats excédentaires d'exécution budgétaire des années antérieures.

La collectivité ne disposant pas de réserve, le fonds de roulement sur la période est négatif, hormis en 2022 où il est positif et ne représente que 6 jours de charges courantes.

Tableau n° 7 : trésorerie nette de la commune - en €

Au 31 décembre en €	2019	2020	2021	2022
Fonds de roulement net global	-11 512 128	-9 985 380	-11 026 473	639 658
- Besoin en fonds de roulement global	-13 704 087	-13 775 115	-16 251 190	-8 773 619
=Trésorerie nette	2 191 958	3 789 735	5 224 718	9 413 277
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	18,8	34,8	48,2	89,7

³¹ Arrêté préfectoral n° 392.VJL2023 du 12 décembre 2023 sur le budget de la collectivité

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

En apparence, la collectivité n'a pas de difficultés de trésorerie, car le besoin en fonds de roulement est négatif de manière très importante, ce qui atténue le fonds de roulement net global et renforce la trésorerie.

Sur la période 2019 à 2023, le besoin en fonds de roulement est en moyenne de -13,5 millions d'euros ce qui permet à la trésorerie d'être excédentaire et à la collectivité de bénéficier de 89 jours de charges courantes.

Le besoin en fonds de roulement est la différence entre l'ensemble des créances et des stocks et les dettes à court terme (dettes fournisseurs, dettes fiscales et sociales...). Une créance constatée, mais pas encore encaissée, génère un besoin de financement, à l'inverse une dette non encore payée vient diminuer ce besoin de financement.

Les budgets annexes ne disposant pas d'autonomie financière, ils n'ont pas de compte au Trésor et sont liés à celui du budget principal. Ces opérations sont retracées par l'intermédiaire des comptes de liaison.

Il en ressort que les budgets annexes « Eau » et « Assainissement » étant excédentaires contribuent à la création de ressources en fonds de roulement.

Tableau n° 8 : impact des budgets annexes sur la trésorerie du budget principal – en €

Comptes annexes	2019	2020	2021	2022
4513 B.A "EAU"	4 441 153,74	5 015 929,30	5 321 069,10	5 572 298,38
4514 B.A" ASSAINISSEMENT"	2 885 861,13	3 853 598,94	3 954 016,63	4 319 778,64
Apport en trésorerie (solde 451)	7 327 014,87	8 869 528,24	9 275 085,73	9 892 077,02

Source : comptes de gestion

Si l'apport des budgets annexes était extrait de la trésorerie nette affichée, le budget principal de la commune serait très nettement en insuffisance de trésorerie. Par exemple en 2021, si elle n'avait pas bénéficié de l'apport en trésorerie des budgets annexes, elle serait déficitaire de 4 millions d'euros.

Cette pratique masque donc la situation financière réelle de Kourou. Elle doit mettre en place une autonomie financière de ses budgets annexes « Eau » et « Assainissement » afin de mettre fin à la pratique illégale, année après année, du financement de la trésorerie du budget principal par des ressources de ces deux budgets annexes.

Pour rappel, ceux-ci doivent fonctionner sur le régime de l'autonomie financière (L. 2221-4 alinéa 2 du CGCT). Ceci implique qu'ils soient gérés en régie dotée au minimum de l'autonomie financière selon les articles L. 1412-1, L. 2221-1 et L. 2221-4 du même code. Cela permettra d'identifier et d'affecter les bénéfices résultant de leur exploitation à la réalisation des travaux d'investissement des réseaux d'eau et d'assainissement.

À la suite des travaux de la chambre, l'ordonnateur a indiqué en juin 2024 que la procédure de mise en place de l'autonomie financière des budgets annexes « *Assainissement* » et « *Eau* » a été enclenchée avec le concours des services *ad hoc* de la DRFiP.

Recommandation n°2 : (*Régularité*) mettre en place une autonomie financière de ses budgets annexes « *Eau* » et « *Assainissement* » afin de mettre fin à la pratique illégale de financement de trésorerie du budget principal par des ressources de ces deux services publics industriels et commerciaux.

1.2.4 L'absence de plan pluriannuel d'investissement

Comme le prévoit le CGCT (art L. 2311-2), « *le budget communal comprend les ressources nécessaires à la couverture des dépenses d'investissement à effectuer au cours de l'exercice pour lequel il a été voté. Le conseil municipal détermine l'ordre de priorité des travaux à effectuer suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. La délibération intervenue comporte une évaluation de la dépense globale entraînée par l'exécution de ces travaux, ainsi qu'une répartition de cette dépense par exercice si la durée des travaux doit excéder une année, et l'indication des ressources envisagées pour y faire face* ».

Dans le cas d'une dépense d'équipement pluriannuelle, ces crédits sont votés par autorisation de programme et crédits de paiement (AP-CP) ou par opération.

La collectivité n'a choisi aucune de ces deux possibilités. La plupart des opérations d'investissement sont imputées au chapitre 21 « *Immobilisation corporelles* » sans possibilité d'identifier dans les documents budgétaires les dépenses et recettes prévues et exécutées.

Le suivi et la réalisation de bilans financiers sont rendus très difficiles. L'ordonnateur a indiqué, que l'investissement n'était plus suivi depuis le départ de l'agent affecté au service des finances jusqu'en 2022.

La commune a été dans l'impossibilité de fournir un document synthétique et fiable permettant de justifier les inscriptions budgétaires et rendant compte de l'avancement financier des projets. Sur le plan financier, la collectivité ne présente pas les opérations d'investissement par projet au compte administratif (CA) et au budget primitif (BP). L'ensemble des opérations est présenté de manière globale au chapitre 23 « *Immobilisations en cours* » sans véritable lecture détaillée.

La commune doit opter pour une des deux possibilités de suivi offertes par le CGCT afin de pouvoir prioriser et gérer les projets d'investissement les plus significatifs et de s'y tenir.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique avoir transmis les consignes nécessaires à son équipe de direction pour pouvoir mettre en place un plan pluriannuel d'investissement. Les résultats de ces consignes n'ont toutefois pas été communiqués.

Recommandation n°3 : (*Performance*) mettre en place un plan pluriannuel d'investissement selon une programmation compatible avec les capacités réelles d'exécution.

1.2.5 Des régies non contrôlées qui diminuent les recettes potentielles

Les régisseurs, placés sous l'autorité de l'ordonnateur et sous la responsabilité du comptable public, exécutent de manière limitative et contrôlée un certain nombre d'opérations permettant de faciliter l'encaissement de recettes et le paiement de dépenses.

Selon l'article L. 1617-17 du CGCT, l'ordonnateur, au même titre que le comptable public, est chargé de contrôler le fonctionnement des régies et l'activité des régisseurs. Le contrôle administratif du premier doit être réalisé régulièrement. L'article R. 1617-17 du CGCT prévoit que celui-ci peut être effectué sur place conjointement avec le comptable.

Dans le cadre du contrôle de la chambre, la commune n'a transmis, pour chacune de ses régies qu'une partie des arrêtés constitutifs ou modificatifs et des arrêtés de nomination des régisseurs. Plusieurs postes sont vacants depuis plusieurs années. La comparaison entre les arrêtés transmis par l'ordonnateur et ceux en possession du comptable montre plusieurs incohérences.

Le comptable public a constaté les faits suivants : « *Tout d'abord, la régie de la piscine est souvent fermée y compris la piscine elle-même notamment en raison de l'absence des régisseurs. Les périodes de dégagement à la caisse du trésorier n'ont pas été respectées. Tout ceci avait été signalé plusieurs fois à l'ordonnateur qui n'a jamais donné suite aux signalements.* » Cela a eu des répercussions fortes sur les recettes perçues pour la régie piscine.

Tableau n° 9 : encaissement des recettes de la piscine – en €

Année	Mois	Encaissements
2023	Jan-Fév.-Mars	3 000
	Avril-Mai	1 011
	Juin-Juillet	1 140
	Août	1 335
	Sept-Oct.	0
	Nov-Dec	Pas de relevés à la date des observations provisoires
Total		6 486

2022	Janvier-Déc.	6 251
Total		6 251
2021	Janvier-Déc.	0
Total		0
2020	Janvier-Fév.-Mars	4 201
	Avril-Déc.	2 050
Total		6 251

Source : comptable public

À titre de comparaison, le comptable public a informé la chambre que la régie piscine d'une commune de taille comparable obtenait 60 000 euros de recettes annuelles.

S'agissant de la régie du marché, le comptable public indique avoir relevé les faits suivants : « *La régisseuse du marché avait disparu pendant près de 2 ans, les suppléants n'avaient jamais été identifiés.* ». Il indique également avoir signalé ces dysfonctionnements à plusieurs reprises par écrit et à l'occasion de plusieurs rencontres sans constater la moindre évolution.

La dynamique des recettes liées aux marchés est également très nettement baissière. Les contrôles notaient un produit hebdomadaire de 4 500 euros en 2016, puis de 5 450 euros en 2017, soit un produit annuel dépassant les 250 000 euros³². Entre 2021 et 2022, la chambre constate une baisse de 75,6 % des revenus locatifs. La commune explique la baisse par le fait que « *Une minorité d'ambulants verse une redevance. Mais, la liste n'est pas actualisée. La dynamique des recettes est baissière pour plusieurs raisons : le service censé gérer le domaine public n'existe pas encore de manière claire ; la gestion du domaine public est éparpillée en plusieurs services ; un manque global de structuration, de suivi.* » L'ordonnateur invoque également des périodes de travaux. Ces explications ne sauraient justifier par elles seules la très forte diminution des recettes à la reprise à la suite des travaux. La commune a indiqué vouloir mettre en œuvre un plan d'actions pour percevoir de nouveau des recettes de marché.

En conclusion, de nombreuses irrégularités affectent le fonctionnement des régies. Elles altèrent fortement le montant global des recettes perçues. Les arrêtés de nomination ne sont plus à jour. En l'absence de contrôle, la commune est exposée au risque de détournements de fonds publics.

Par conséquent, la chambre lui demande de percevoir les recettes dues pour l'occupation des places de commerce ambulant ; de revoir le nombre de ses régies, leur pertinence ainsi que l'ensemble des arrêtés et leur validité (nom de l'agent, plafond, cautionnement et l'indemnité qui en résulte) ; de procéder à des contrôles réguliers des régies en conformité avec l'article R. 1617-17 du CGCT.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le maire a détaillé les difficultés techniques liées aux travaux de réhabilitation de la piscine ainsi qu'aux analyses de non-conformité de l'eau effectuées par l'Institut Pasteur, en raison de fuites

³² PV de contrôle communiqué par le comptable public

sur le réseau interne de l'établissement. L'ordonnateur précise que des travaux sont en cours, laissant espérer une résorption des fuites, diminuant de ce fait les fermetures de la piscine municipale. Toutefois, les irrégularités constatées sur les régies sont indépendantes des constats de difficultés techniques.

2 UNE MASSE SALARIALE MAITRISÉE, MAIS UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES NON SECURISÉE QUI OCCASIONNE DE NOMBREUSES IRREGULARITÉS

2.1 Une masse salariale en diminution en raison d'une baisse en partie subie des effectifs

2.1.1 Un effort de réduction des effectifs

Sur la période 2019-2022, les effectifs permanents et non permanents de la collectivité diminuent de 100 équivalents temps plein (ETP)³³.

Tableau n° 10 : évolution des effectifs – 2019 à 2022

	2019	2020	2021	2022
Nombre de personnel	806	788	751	703
ETP	718	706	664	618
Emplois permanents	539	532	511	480
dont titulaires	502	521	502	473
dont non titulaires	37	11	9	7
Emplois non permanents - non titulaires	267	256	240	223

Source : tableau produit par la direction des ressources humaines

Cette tendance s'explique notamment par les motifs suivants.

³³ Précision méthodologique : la détermination du nombre d'agents à partir des données de la paye est rendue plus complexe par les libellés utilisés par les services municipaux. Par exemple dans la rubrique « Autre statut », en 2019, figurent des cadres d'emplois différents, alors que celle-ci correspond habituellement aux éléments de paie des élus.

Tableau n° 11 : motifs de départ de 2019 à 2022

<i>Année/Motif</i>	Retraite	Disponibilité	Démission	Fin de contrat	Détachement	Décès
2019	14	14			4	
2020	12	13	2	33		3
2021	17	20	3	17	3	4
2022	1	16			3	8

Source : commune

Tableau n° 12 : masse salariale de 2019 à 2022

<i>Année</i>	2019	2020	2021	2022
Masse salariale (chapitre 012)	30 787 508,51 €	30 361 581,93 €	28 750 523,97 €	28 426 341,46 €

Sources : compte de gestion et données de la commune

Le recul du nombre d'agents de 806 agents en 2019 à 703 en 2022 entraîne mécaniquement une baisse des dépenses de personnel. La collectivité a activé plusieurs leviers pour l'amplifier : le non-remplacement des départs en retraite, le non-renouvellement de contrats à l'initiative des agents et la diminution des postes publiés.

Toutefois, cette évolution n'a pas systématiquement été anticipée. La gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC) n'a pas été mise en place. Ainsi, la commune a connu des départs à des postes clés (pilotage des investissements, des recettes, régisseurs), qui n'ont pas été remplacés faute de candidats.

La collectivité est également confrontée au vieillissement de ses agents, en raison d'une prolongation d'activité à la limite d'âge à 67 ans³⁴, à la sur-représentation des agents de catégorie C et corollairement à la sous-représentation des agents de catégorie A.

La commune de Kourou ne produit pas de rapport social unique (RSU). Il est pourtant obligatoire³⁵. Elle doit y remédier au plus tôt. En réponse à la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir entamé la démarche permettant de compléter le RSU dans le cadre de la campagne en cours.

³⁴ Limite d'âge pour les fonctionnaires de catégorie sédentaire conformément à l'article L. 556-1 du code général de la fonction publique,

³⁵ L'article 5 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique instaure l'obligation pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics d'élaborer un rapport social unique (RSU) et précise que ces données sont renseignées dans une base de données sociales.

Recommandation n°4 : (*Régularité*) afin de disposer d'un diagnostic adapté et de mieux anticiper ses besoins en ressources humaines, la commune doit se doter d'un rapport social unique conformément aux dispositions de l'article L. 231-1 du code de la fonction publique.

2.1.2 Un encadrement assuré en partie par des agents contractuels, un recours fréquent à des prestataires extérieurs

2.1.2.1 Les contractuels représentent près de 30 % de l'effectif

Tableau n° 13 : nombre de contractuels par rapport au nombre total d'agents

Année	Nombre d'agents en activité	Nombre de contractuels	Nombre contractuels en %
2019	806	269	33%
2020	788	214	27%
2021	708	237	33%
2022	703	221	31%

Source : données de la commune

Au 1^{er} janvier 2019, la commune de Kourou employait 269 contractuels de droit public sur 806 emplois, soit un taux de 33 % des effectifs, très supérieur à la moyenne de la fonction publique territoriale³⁶ de 22,5 % (hors contrats aidés). Au 1^{er} janvier 2022, ce taux avait un peu diminué à 31 %.

Au cours de la période étudiée, deux mouvements importants de cadres ont affecté la collectivité : un directeur général des services (DGS) et la directrice administrative et financière (DAF) ont cessé leurs fonctions. Ces départs successifs du personnel encadrant contribuent à déstabiliser l'organisation et à ralentir les efforts entrepris pour la structuration de l'administration communale.

Pour tenter de remédier à cette insuffisance, la commune a recours au recrutement de contractuels.

2.1.2.2 De nombreux contractuels embauchés depuis plus de six ans

La collectivité connaît des difficultés pour recruter et conserver les agents occupants des emplois qualifiés. Elle a recruté un volant très important de contractuels.

³⁶ Bulletin d'information statistique de la direction générale des collectivités territoriales, n° 169, décembre 2022.

Ils sont employés sur la base de contrats à durée déterminée (CDD). Ces contrats sont renouvelés irrégulièrement sur de longues durées : treize depuis plus de 20 ans, soixante-huit pour une durée comprise entre 10 et 20 ans, quarante-deux depuis plus de 10 ans, quarante-trois depuis six à dix ans³⁷. Or, les agents contractuels territoriaux recrutés sur le fondement de l'article L. 332-8 du code général de la fonction publique (CGFP) sont engagés par CDD, d'une durée maximale de trois ans, renouvelable dans la limite maximale de six ans. À ce terme, le contrat, s'il est reconduit, doit l'être par un contrat à durée indéterminée (CDI). L'article L. 332-10 du même code précise que tout contrat établi ou renouvelé pour pourvoir un emploi permanent avec un agent contractuel qui justifie d'une durée de services publics de six ans au moins sur des fonctions relevant de la même catégorie hiérarchique est nécessairement conclu pour une durée indéterminée.

La situation décrite montre la méconnaissance des textes applicables par la collectivité.

Au demeurant, le renouvellement successif d'un contrat ne transforme pas celui-ci obligatoirement en CDI. Dans cette éventualité, l'indemnisation des agents dont les contrats ont été interrompus est de droit. Ainsi, dans le cas où le maire ne souhaite pas reconduire l'engagement d'un agent qui remplit les conditions pour bénéficier d'un contrat à durée indéterminée, sa décision doit être motivée et fondée sur un motif de nature à justifier un licenciement³⁸. En privilégiant une telle option, la commune s'exposerait à verser des indemnités conséquentes au regard de l'ancienneté des agents concernés. Cette obligation aggraverait encore sa situation financière.

Dans ces conditions, l'une des solutions consiste à régulariser de manière étalée la situation de chaque agent en fonction de son ancienneté. La commune doit transformer les CDD renouvelés depuis plus de six ans en CDI.

2.1.2.3 Un recours à un prestataire dans des conditions critiquables

Depuis le départ de sa précédente DAF, la commune a conclu une convention annuelle en 2022 et 2023 avec un prestataire externe pour des missions financières et administratives³⁹.

Or, la réalisation de certaines prestations prévues n'a pas été effectuée.

Dans les deux conventions signées en 2022 et 2023, ce cabinet propose un cycle de travail autour de quatre axes suivants : compte administratif, budget principal, réajustement du plan pluriannuel d'investissement (PPI) et le suivi de ce plan. Or, la chambre constate l'absence de réalisation effective de ces deux dernières prestations puisque la commune déclare ne pas avoir de PPI depuis la fin 2022. Enfin, la convention prévoit une assistance dans l'organisation du travail.

³⁷ Extractions fournies par la commune.

³⁸ Conseil d'Etat 23 décembre 2015 n° 382005.

³⁹ Conventions annuelles entre la commune de Kourou et ce cabinet des 1^{er} août 2022 et 26 juillet 2023.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, le consultant indique, documents à l'appui, avoir transmis les demandes de budgets d'investissements des années précédentes mais indique ne pas avoir reçu de réponse.

Sans DAF en poste, la commune est dans une situation de dépendance pour sa gestion financière vis-à-vis de ce cabinet. Aussi, la chambre insiste sur la nécessité pour la collectivité de veiller à l'acquisition pérenne des compétences en interne.

2.2 Une organisation perfectible, de très graves irrégularités dans la gestion du personnel

2.2.1 En dépit d'une réorganisation des services en 2018, la structure RH n'est pas dimensionnée pour répondre aux besoins de la commune

Après avis du comité technique, la commune a réorganisé les services municipaux, par délibération du 24 septembre 2021⁴⁰. Elle a notamment créé une direction ressources, pilotée par un directeur général adjoint (DGA), structurée en trois pôles : ressources humaines (RH), affaires administratives et financières et commande publique.

Le pôle RH comporte quatre services : paie, carrières, formation et social. Un sous pôle qualité de vie au travail (QVT) a été rattaché à ce dernier.

Cette organisation est encore en vigueur. Au 31 décembre 2022, la direction des RH emploie 13 équivalents temps plein (ETP) de catégorie C et a pour mission la gestion des agents de la collectivité, de leur recrutement jusqu'à leur départ.

En dépit de cette réorganisation, des problèmes importants persistent, ci-après présentés.

2.2.2 La collectivité ne respecte pas la durée légale du temps de travail

Les dispositions législatives et réglementaires fixent la durée légale du travail à 1 607 heures⁴¹. Au sein de la fonction publique territoriale, le régime de droit commun relatif au temps de travail est fixé par l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

⁴⁰ Délibération n° 42 – 2021/MK.

⁴¹ Décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique de l'État et dans la magistrature, loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale et article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

L'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique met fin aux régimes dérogatoires à la durée légale du temps de travail antérieurs à la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 dans la fonction publique territoriale. Cette disposition concerne l'ensemble des agents en relevant, à savoir les fonctionnaires, les stagiaires et les agents contractuels.

La commune de Kourou a délibéré le 23 décembre 2021 sur l'organisation du temps de travail, après avis du comité technique du 22 décembre 2021. Elle a fixé la durée hebdomadaire de travail à 35 heures et a déterminé le cycle de travail hebdomadaire des services administratif et technique, du lundi au samedi avec une plage horaire de 7 h 00 (8 h 00 service administratif) à 18 h 00 et une pause méridienne obligatoire de 20 minutes minimum.

Elle a également fixé le temps de travail des agents annualisés (police municipale, service des sports, pôle culturel, évènementiel, service économique, marchés forains) et agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles (ATSEM), agents d'entretien et de restauration scolaire en fonction du temps scolaire et des périodes de vacances scolaires. Enfin, la collectivité a également institué la journée de solidarité.

Toutefois, elle ne respecte pas les règles applicables, notamment celles de l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, qu'elle rappelle pourtant dans sa délibération du 23 décembre 2021. En effet, elle a continué à déroger au principe établi par la loi en question, à savoir la réalisation effective de la durée annuelle de travail à 1 607 heures.

Tableau n° 14 : nombres d'heures effectuées par les agents entre 2019 et 2022

Libellés et règles de calcul des 1607 heures		2019	2020	2021	2022
Nombre total de jours sur l'année	365	365	365	365	365
Repos hebdomadaire : 2 jours x 52 semaines	104	104	104	104	104
Congés annuels : 5 fois les obligations hebdomadaires de travail	25	25	25	25	25
Jours fériés	8	10	10	8	8
Journées du maire	0	10	8	10	9
Nombre de jours travaillés	228	216	218	218	219
Nombre de jours travaillés = Nombre de jours x 7 h	1 596 heures arrondies à 1 600 heures	1512	1526	1526	1533
Journée solidarité en heures	7	7	7	7	7
Total en heures	1 607	1519	1533	1533	1540
Ecart heures légales - heures réalisées		-95	-74	-74	-67
Pause méridienne	20 minutes par jour	-76	-76	-76	-76
Total heures manquantes		-171	-150	-150	-143

Sources : délibération, notes de service et textes applicables

Sur la période 2019 à 2022, la chambre évalue le manque à 310 heures de travail par agent⁴². Par conséquent, la commune ne doit plus octroyer de journée du maire sans que les heures soient récupérées.

Par ailleurs, si l'on déduit la pause méridienne de 20 minutes, fixée par délibération, le total des heures manquantes s'élèvent à 614 heures sur la période de 2019 à 2022⁴³.

En se basant sur le coût horaire minimal rapporté au nombre d'agents, la chambre a évalué le coût annuel des heures non travaillées du fait du non-respect de la réglementation.

Tableau n° 15 : coût annuel du nombre d'heures non travaillées par rapport à la durée légale du travail – en €

	2019	2020	2021	2022
Masse salariale	30 787 508	31 291 675	28 750 524	28 426 341
Volume d'heures annuelles à réaliser par l'ensemble des agents	1 295 242	1 266 316	1 206 857	1 129 721
Volume d'heures annuelles réalisées par l'ensemble des agents	1 157 416	1 148 116	1 094 207	1 029 192
Nombre d'agents	806	788	751	703
Coût horaire par agent	24	25	24	25
Nombre d'heures non travaillées par agent	171	150	150	143
Volume d'heures non travaillées par l'ensemble des agents	137 826	118 200	112 650	100 529
Impact financier nombre d'heures non travaillées	3 307 824	2 920 816	2 683 621	2 529 538

Source : chambre régionale des comptes d'après les données de la commune

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a reconnu que l'application des 1 607 heures validée en conseil municipal n'était pas contrôlée de manière efficace, admettant « *un contrôle des présences et des absences défaillant* ». La collectivité a indiqué saisir le comité social territorial afin de mettre en place des badgeuses et sensibiliser les chefs de services à la remontée systématique des absences.

⁴² Le nombre total de 310 heures est obtenu par l'addition des écarts pour les années 2019 à 2022 (95, 74, 74, 67) hors pause méridienne.

⁴³ Le nombre total de 614 heures est obtenu par l'addition des écarts pour les années 2019 à 2022 en incluant la pause méridienne (171, 150, 150, 143).

Recommandation n°5 : (*Régularité*) respecter la règle des 1 607 heures pour le temps de travail annuel des agents, conformément à l'article 47 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 mettant fin aux dérogations en la matière.

2.2.3 Un contrôle du temps de travail insuffisant : des heures supplémentaires irrégulières

Le contrôle du temps de travail et le recensement des absences n'est pas sécurisé. Il est effectué sur papier après contrôle du supérieur hiérarchique de l'agent, puis transmis au service RH pour saisie dans l'outil de gestion des ressources humaines.

Surtout, l'application du principe de rémunération après service fait posé par l'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires n'est pas respectée. Selon les informations communiquées par la commune, seuls les services de la police, des sports et des fonctions techniques produisent des relevés d'absence permettant de comptabiliser le service fait et les heures supplémentaires effectuées par les agents⁴⁴. À défaut de ces informations, les retenues pour absence de service fait ne sont pas effectuées dans les autres services.

La commune n'a pas mis en place un moyen de contrôle automatisé des heures supplémentaires prévu par le décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002⁴⁵, les rendant de ce fait irrégulières. Ce contrôle permet de vérifier la réalité du service fait, notamment les jours, les heures et les motifs des travaux supplémentaires ainsi que le taux de rémunération ou les modalités de récupération.

S'agissant des absences, en l'état, les relevés produits ne sont pas recevables. Le comptable ne peut les admettre comme des pièces justificatives à l'appui des mandats de paye (article D. 1619-19 du CGCT).

2.2.4 La commune a versé leurs traitements à des agents incarcérés

L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires prévoit que « les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Ainsi, en l'absence de service fait, qui s'apprécie dans la fonction publique territoriale de manière purement quantitative et non qualitative, l'agent ne peut prétendre à son traitement dont la retenue est calculée en proportion de la durée du service non fait. Une

⁴⁴ Réponse écrite de la commune.

⁴⁵ Le décret prévoit la mise en place de contrôle automatisé des heures supplémentaires pour tous les sites à l'exception des personnes hors des locaux de rattachement et pour les sites comprenant un effectif inférieur à 10 personnes.

retenue égale à 1/30ème du traitement mensuel doit être appliquée à l'ensemble de la rémunération par jour de service non fait ».

L'article 30 de la loi du 13 juillet 1983 dispose que l'autorité investie du pouvoir disciplinaire peut prononcer la suspension d'un fonctionnaire. Elle le peut notamment en cas de faute grave, « *qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun* ». Le fonctionnaire suspendu conserve son traitement jusqu'à la décision prise à son égard, qui doit intervenir dans les quatre mois.

La suspension de fonctions est une mesure dite conservatoire prise par l'autorité territoriale qui permet d'écarter momentanément du service l'agent ayant commis une faute grave qui peut être un manquement aux obligations professionnelles ou une infraction pénale. Cette mesure d'éloignement dans l'intérêt du service public et/ou dans l'intérêt de l'agent lui-même n'est pas une sanction disciplinaire. Ainsi, et malgré l'exclusion du service, l'agent continue de percevoir son traitement indiciaire, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et les prestations familiales obligatoires.

Cependant, ces dispositions ne font pas obligation à l'administration de prononcer la suspension à la suite d'une faute grave. Elles ne l'empêchent pas également d'interrompre, indépendamment de toute action disciplinaire, le versement du traitement d'un fonctionnaire pour absence de service fait, notamment en raison de l'incarcération de l'intéressé⁴⁶.

En dépit de cette possibilité, la commune de Kourou a choisi de maintenir de manière constante le salaire de trois agents incarcérés, qui se trouvaient donc dans l'incapacité de travailler et donc de justifier le service fait.

En l'espèce, deux agents de la collectivité ont été suspendus à la suite de leur placement en détention. Le premier, adjoint administratif titulaire, l'a été, du 27 mars au 26 juillet 2020⁴⁷. Le second, adjoint technique, non titulaire, a été suspendu⁴⁸ du 30 octobre 2022 au 28 février 2023.

Ils ont été rémunérés pendant quatre mois respectivement à hauteur de 9 461,06 euros pour le premier et de 7 004,12 euros pour le second pendant la période de suspension.

Pour ce premier agent, la rémunération a largement dépassé la période de suspension. Ainsi, il a été payé pendant toute son incarcération, allant du 24 mars 2020 au 26 avril 2022 pour un montant total de 60 140 euros, dont 50 679 euros hors de la période de suspension.

⁴⁶ Conseil d'Etat, 25 octobre 2002, Ministre de l'intérieur c/ M.L., n° 247175.

⁴⁷ Arrêté n° 2020-275/MK portant suspension à titre conservatoire, conformément à l'ordonnance du rendu le 27 mars 2020 par le tribunal judiciaire de Fort-de-France.

⁴⁸ Arrêté en date du 10 février pour une période allant du 30 octobre 2022 au 28 février 2023 au regard du certificat de présence en date du 26 décembre 2022 du centre pénitentiaire de Rémire-Montjoly indiquant que cet agent est détenu dans l'établissement depuis le 30 octobre 2022.

La durée de prescription sur les sommes indues au titre de la rémunération est de deux ans. La commune ne peut donc plus réclamer à l'intéressé ces sommes non couvertes par l'arrêté de suspension. Il s'agit donc d'un préjudice important. À la date des observations définitives, l'agent travaillait toujours pour la collectivité.

Par ailleurs, une troisième agente a été placée en détention du 11 février 2022 au 8 novembre 2022. Interrogée, la commune n'a pas pu communiquer à la chambre l'arrêté de suspension. En l'état, le dispositif applicable est celui de l'absence de service fait. Aussi, la commune est fondée à réclamer à l'intéressée le remboursement de ces traitements indûment perçus, soit 20 783,68 euros sur la période de février à novembre 2022, avec deux mois sans salaire de septembre à octobre.

Enfin, un quatrième agent, placé en contrôle judiciaire dans le cadre d'une procédure en relation avec des mineurs a vu son lieu de travail déplacé avec un maintien de traitement.

Dans les quatre cas évoqués, l'autorité territoriale n'a pas communiqué ou saisi l'avis du conseil disciplinaire, alors que la situation des agents en question l'impose durant le délai de la suspension, soit 4 mois, selon l'article 531-1 du code général de la fonction publique (CGFP)⁴⁹.

À l'issue des quatre mois et en l'absence de conseil disciplinaire, l'article 531-2 du même code, s'applique qui prévoit que « le fonctionnaire qui fait l'objet de poursuites pénales est également rétabli dans ses fonctions à l'expiration du même délai sauf si les mesures décidées par l'autorité judiciaire ou l'intérêt du service y font obstacle ». L'ordonnateur n'a pas estimé contraire à « l'intérêt du service » le maintien dans leurs fonctions d'agents incarcérés.

Les dossiers de ces agents ne contiennent pas l'extrait n° 2 de leur casier judiciaire, ce qui est pourtant une obligation pour leur recrutement (voir *infra*)⁵⁰.

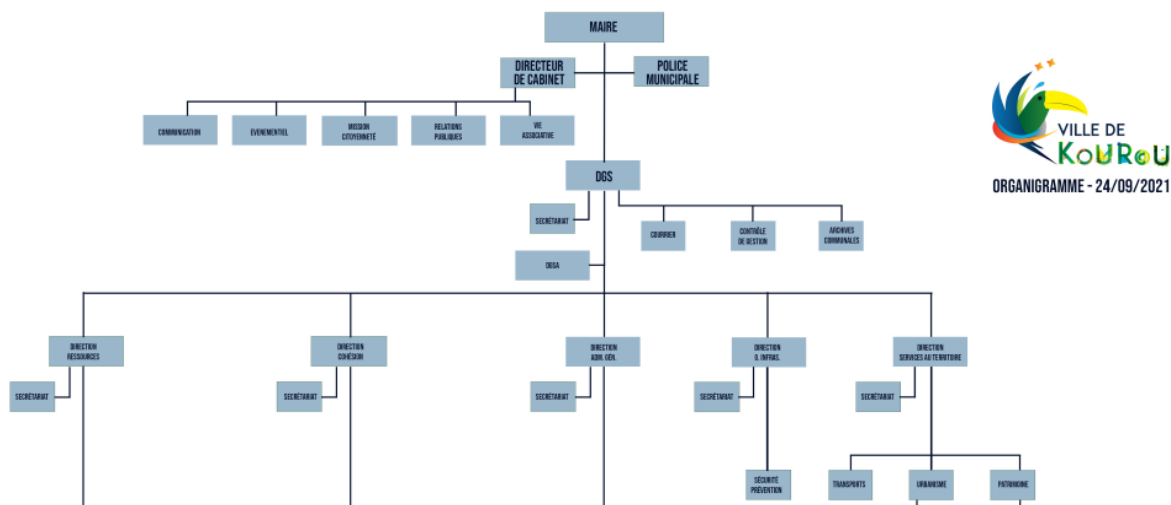
Lors de la période de contradiction, l'ordonnateur a évoqué « *la subtilité des textes* » et reconnu avoir pris des décisions non réglementaires. Il admet également une « *défaillance* » liée à la non-teneur des conseils de discipline pour les agents incarcérés. Les explications de l'ordonnateur ne remettent pas en cause les fondements des irrégularités décrites.

⁴⁹ Art. 531-1 du code général de la fonction publique : « *le fonctionnaire, auteur d'une faute grave, qu'il s'agisse d'un manquement à ses obligations professionnelles ou d'une infraction de droit commun, peut être suspendu par l'autorité ayant pouvoir disciplinaire qui saisit, sans délai, le conseil de discipline.* »

⁵⁰ Contrôle sur pièces et sur site effectué en décembre 2023.

2.2.5 La composition du cabinet du maire à clarifier

Organigramme n° 1 : Organigramme de la commune



Sources : organigramme fourni par la commune en 2023

La réglementation prévoit que le nombre de collaborateurs de cabinet est plafonné à deux pour cette commune⁵¹. Or, la chambre constate que celui de la commune comprend deux secrétaires, une direction de la communication, composée d'un responsable de service et de quatre agents. Par ailleurs, le service événementiel est dirigé par un responsable qui chapeaute neuf agents⁵².

Les responsables des services communication et événementiel ainsi que les agents sous leur responsabilité ne sont pas officiellement reconnus comme collaborateurs de cabinets mais ils dépendent directement du maire dans l'organigramme et lui rendent personnellement compte, ce qu'ils ont confirmé lors du contrôle de la chambre.

N'ayant pas le statut de collaborateurs de cabinet, ils relèvent des services administratifs et devraient être placés sous la responsabilité du DGS, conformément au décret du 30 décembre 1987 portant dispositions statutaires particulières à certains emplois administratifs de direction des collectivités territoriales⁵³. Ne respectant pas la réglementation, la commune prend un risque juridique et s'expose à des contentieux.

⁵¹ Conformément aux articles L. 333-1 et suivants du code général de la fonction publique (anciennement article 110 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et au décret du 16 décembre 1987 relatif aux collaborateurs de cabinet des autorités territoriales).

⁵² En ETP. Source : rapport d'activité 2021 de la commune.

⁵³ Dont l'article 2 stipule que « Le directeur général des services des communes de 2 000 habitants et plus est chargé, sous l'autorité du maire, de diriger l'ensemble des services de la commune et d'en coordonner l'organisation ». Ce principe a été rappelé dans différents rapports d'observations définitives de chambres régionales des comptes (cf. par exemple les rapports sur la commune de Marcq-en-Barœul (CRC Hauts-de-France, 2020), la commune de Menton (CRC Provence-Alpes-Côte d'Azur, 2019), et la commune de Saint-Denis (CRC La Réunion et Mayotte, 2019). De son côté, le juge administratif a censuré la gestion de services administratifs et le pouvoir hiérarchique des cabinets (cf. cour administrative d'appel de Lyon,

En réponse, le maire a précisé que la direction de la communication avait un double rattachement : fonctionnellement à la direction de cabinet pour la définition et la mise en œuvre de la stratégie de communication externe, et hiérarchique auprès du DGS. Ce dernier assure son pilotage administratif et financier.

La commune doit mieux formaliser ce « *double rattachement* » dans son organigramme et s'assurer que les agents concernés soient bien évalués par le DGS.

La chambre relève par ailleurs que le nombre d'agents employés pour la communication et l'évènementiel n'est pas en relation avec les besoins de la commune et se fait au détriment de l'amélioration de sa situation financière. Le coût global de ces différents postes est conséquent à l'échelle du budget de la collectivité.

En réponse à la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir saisi le comité social territorial afin de modifier l'organigramme actuel pour que l'ensemble des agents évoqués soit placé sous la hiérarchie directe du DGS.

Tableau n° 16 : coût global brut chargé des agents du cabinet, de l'évènementiel et de la communication – en €

SERVICE	2019	2020	2021	2022	TOTAL
Communication	373 000	234 000	210 000	191 000	1 008 000
Cabinet	183 000	247 000	267 000	192 000	889 000
Evènementiel	253 000	376 000	350 000	317 000	1 296 000
TOTAL	809 000	857 000	827 000	700 000	3 193 000

Source : Xémélios

2.2.6 Les absences pour raisons de santé doivent faire l'objet d'un meilleur suivi

Au cours de la période contrôlée, le nombre moyen de jours d'absence par an pour raison de santé est de 19 161 jours en 2022 contre 13 460 jours en 2020, tous personnels confondus.

2 juin 2009, *Mme Houria X.*, n° 07LT01994 ; cour administrative d'appel de Nantes, 9 avril 2010, *Mme Florence X.*, n° 09NT01817).

Tableau n° 17 : absentéisme de 2019 à 2022⁵⁴

<i>Année</i>	CMO	CLM/CLD/MP	AT	Service non-fait⁵⁵	Total annuel
2019	10 546 jours	604 jours	2 007 jours	303 jours	13 460 jours
2020	10 453 jours	1 274 jours	1 378 jours	136 jours	13 241 jours
2021	11 548 jours	2 893 jours	1 428 jours	733 jours	16 602 jours
2022	14 744 jours	1 394 jours	1 133 jours	1 890 jours	19 161 jours
<i>Total</i>	47 291 jours	6 165 jours	5 946 jours	3 062 jours	62 464 jours

Source : commune

Le taux d'absentéisme global pour raison de santé est en hausse⁵⁶. Le nombre total de journées d'absences a augmenté de 42,3 % entre 2019 et 2022. Une hausse qui ne peut être expliquée par la seule incidence de la pandémie de COVID-19, qui a également frappé en 2021 sans que l'augmentation soit aussi significative.

Le nombre de jours d'absences pour maladie ordinaire a également augmenté de 41,05 % en 2022 en s'établissant à 14 744 contre 10 453 en 2020.

Une progression moindre, mais tout de même sensible est également observée pour les congés de longue maladie, toujours en raison de la crise sanitaire, facteur externe qui ne peut à lui seul expliquer tous les motifs d'absence.

La commune assure un suivi incomplet de l'absentéisme et de ses causes. Celui des arrêts-maladie n'est pas effectué à l'aide d'un logiciel *ad hoc* mais d'un tableau Excel. Cela ne permet pas de sécuriser les procédures, notamment pour les passages à demi-traitement ou pour les droits des agents à certains congés.

Les absences sont censées être relevées via des rapports de chefs de service. Seuls quatre services, soit une part très minoritaire de la collectivité, réalisent effectivement cette remontée.

En dépit de l'importance de ces évolutions, la commune de Kourou ne s'est pas dotée d'un plan de lutte formalisé contre l'absentéisme. La chambre recommande l'élaboration de celui-ci et sa mise en œuvre. Il conviendra d'adosser ce plan à un diagnostic et des indicateurs déclinés par catégorie de personnel.

⁵⁴ Tableau fourni par la commune de Kourou.

⁵⁵ Recensement partiel effectué sur la base de déclaration papier de certains services de la commune.

⁵⁶ Nombre total de jours d'absence rapporté au nombre d'agents et au nombre de jours dans l'année.

2.2.7 La commune ne respecte pas ses obligations d'emploi des personnes en situation de handicap et s'expose ainsi à des charges financières élevées

Les dispositions des articles L. 351-1 et suivant du CGFP assujettissent les communes à l'obligation d'emploi prévue à l'article L. 5212-2 du code du travail. Celui-ci prévoit une proportion minimale de 6 % de travailleurs handicapés au sein de l'effectif total. Ce que ne respecte pas la commune.

Tableau n° 18 : emploi des personnes handicapées de 2019 à 2022

<i>Année</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Taux de personnes handicapées en %</i>	3,47	3,19	3,32	4,58
<i>Contribution en €</i>	79 040	95 285	86 275	36 680

Source : commune

En conséquence, la commune a dû verser au titre de la contribution financière au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) : 79 040 euros en 2019 pour 2018 ; 95 285 euros en 2020 pour 2019 ; 86 275 euros en 2021 pour 2020 ; 36 680 euros en 2022 pour 2021. Cela représente une contribution globale de 297 280 euros pour les années considérées.

2.2.8 Une nouvelle bonification indiciaire versée indûment à des agents, dont la collectivité doit obtenir le remboursement

La nouvelle bonification indiciaires (NBI), prévue par les dispositions de l'article L. 712-12 du CGFP, est accordée dans les conditions définies par le décret n° 93-863 du 18 juin 1993. La commune ne met pas cette bonification en adéquation des fonctions que les agents bénéficiaires occupent réellement et qui ouvrent droit à son versement.

Le premier alinéa de l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales en ces termes prévoit que : « *La nouvelle bonification indiciaire des fonctionnaires et des militaires institués à compter du 1^{er} août 1990 est attribuée pour certains emplois comportant une responsabilité ou une technicité particulière dans des conditions fixées par décret* ».

Cette indemnité récompense l'exercice d'une responsabilité ou d'une technicité particulière attachées à certains emplois liées à la fonction et non au grade ou au cadre d'emploi.

La chambre a constaté que la commune ne respectait pas ce cadre réglementaire.

Entre 2019 et 2022, elle a irrégulièrement versé cette bonification à 57 agents. Or, ces derniers n'étaient pas éligibles au regard des dispositions du décret n° 2001-1367 du

28 décembre 2001 portant attribution d'une NBI aux fonctionnaires occupant certains emplois administratifs de direction de collectivités territoriales ou d'établissements publics locaux assimilés et n° 2006-779 du 3 juillet 2006 modifié portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale.

Tableau n° 19 : montant total de la NBI indûment versée entre 2019 et 2022 – en €

Exercice	2019	2020	2021	2022
Total par année	37 783,79	37 783,79	40 908,87	38 154,37
Total sur la période	154 630,82			

Source : chambre régionale des comptes

À la suite de l'intervention de la chambre, la commune a régularisé cette situation par des arrêtés de retraits en décembre 2023 et janvier 2024. Toutefois, elle n'a pas agi afin d'obtenir le trop-versé auprès des agents dans le délai de deux ans. Ce délai peut être porté à quatre ans si l'agent n'a pas communiqué à l'administration des informations susceptibles de faire évoluer son salaire, conformément à la loi précitée.

Par conséquent, seul le trop versé en 2023 est susceptible de faire l'objet de l'émission d'un titre de recettes et donc d'un remboursement. En effet, l'erreur vient de l'administration. Le montant total est identique à celui de l'exercice 2022, soit 38 154,37 euros. La collectivité doit obtenir le remboursement de ce montant auprès des agents concernés.

Au cours du contrôle de la chambre, la commune a également régularisé la situation de neuf maîtres d'apprentissage qui ne pouvaient pas bénéficier de ce régime par arrêté de retrait au 28 novembre 2023⁵⁷.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué émettre un titre de recettes pour les indemnités NBI indûment perçues.

Recommandation n°6 : (*Régularité*) émettre un titre de recettes pour recouvrer le montant de NBI auprès des agents, qui ne pouvaient pas en bénéficier au regard des dispositions du décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015 portant attribution de la NBI à certains personnels de la fonction publique territoriale exerçant dans des zones sensibles qui modifie le décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006.

⁵⁷ Arrêté transmis par la commune.

2.2.9 Une mise en place tardive, irrégulière et incomplète du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a pour but une meilleure individualisation au « *titre des primes et indemnités liées au grade détenu et, le cas échéant, aux résultats* », conformément à l'article 6 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié portant création d'un régime indemnitaire tenant compte du RIFSEEP dans la fonction publique de l'État.

Ce régime est composé d'une indemnité principale, l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), à laquelle peut s'ajouter un complément indemnitaire annuel (CIA) versé en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Le dispositif a vocation à remplacer progressivement tous les régimes indemnitaires existants, notamment : la prime de fonctions et de résultats (PFR), abrogée par le décret 2008-1533 du 22 décembre 2015 et l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), abrogée par le décret n° 2017-829 du 5 mai 2017.

La généralisation du RIFSEEP devait originellement intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2017⁵⁸. Il est progressivement entré en vigueur, par la publication d'arrêtés interministériels fixant la liste des corps et emplois y étant éligibles. Ces textes étalent les dates de mise en œuvre aux filières et aux cadres d'emplois qui s'y rapportent entre le 1^{er} juillet 2015 et le 1^{er} janvier 2022. Au chapitre des exclusions, les grades d'assistants d'enseignement artistique et les professeurs d'enseignement artistique ainsi que les agents appartenant à la filière police municipale, les gardes champêtres et les sapeurs-pompiers n'entrent pas dans le champ d'application et sont présents dans la commune.

Par délibération du 1^{er} février 2019, la commune a transposé le RIFSEEP à ses agents. Cette délibération aurait dû être soumise préalablement à la consultation du comité social territorial (CST), notamment sur les questions portant sur les orientations stratégiques en matière de politique indemnitaire, en application de l'article L. 251-5 du CGFP.

Or, la commune confirme qu'elle n'a pas consulté le CST, ce que l'absence de visa sur la délibération entérine. La chambre considère que cela crée un vice de procédure pour les actions engagées ou les actes pris postérieurement⁵⁹.

⁵⁸ Conformément au décret n° 2014-513.

⁵⁹ L'arrêt du conseil d'Etat n° 385962 rendu le 9 novembre 2015 à la suite de la requête du Syndicat national Solidaires-justice précise que « *la consultation du comité technique ministériel préalablement à l'adoption de la note litigieuse constitue, pour les personnels de l'Etat concernés, une garantie qui découle du principe de participation des travailleurs à la détermination collective des conditions de travail consacré par le huitième alinéa du Préambule de la Constitution de 1946 ; que, par suite, l'omission de cette consultation, qui a privé les représentants de ces personnels d'une garantie, a constitué une irrégularité de nature à entacher la légalité de la note litigieuse...* ».

Par ailleurs, cette délibération est lacunaire. En effet, la collectivité a attribué trois niveaux de coefficient multiplicateur en fonction des critères attribuant l'IFSE. L'article 2 du décret n° 2014-513 portant création du RIFSEEP précise que « *Le montant de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise est fixé selon le niveau de responsabilité et d'expertise requis dans l'exercice des fonctions. Les fonctions occupées par les fonctionnaires d'un même corps ou statut d'emploi sont réparties au sein de différents groupes au regard des critères professionnels* ». Cette indemnité versée mensuellement en fonction des groupes de fonctions correspondant, est plafonnée et exprimée en montant, nul besoin donc d'y appliquer un coefficient multiplicateur.

La commune a réparti aussi les groupes de fonctions par catégorie et par filière, sans expliciter les cadres d'emplois qui sont éligibles à l'IFSE. Pour plus de lisibilité et de compréhension, la chambre considère qu'elle aurait dû déterminer les groupes de fonctions par filière, par catégorie avec indication des cadres d'emplois et le groupe de fonctions auquel appartient l'agent.

Enfin, l'organe délibérant a fixé un plafond unique de 500 euros par agent pour le CIA tous cadres d'emplois confondus, alors que celui-ci est censé récompenser la plus-value apportée par l'agent (investissement, prise d'initiative, compétences techniques...). Certes, dans les faits, la commune a versé à ses agents un CIA compris entre 76 et 238 euros, de 2019 à 2022. Mais la commune aurait pu également différencier le plafond des CIA par cadre d'emploi.

Pour respecter la réglementation, elle doit soumettre la délibération du RIFSEEP à la consultation du comité social territorial et fixer dès 2024 le montant du CIA de chaque agent communal au regard des résultats de l'évaluation professionnelle et de la manière de servir, conformément aux dispositions de l'article 4 du décret du 20 mai 2014 et de la délibération du 1^{er} février 2019.

2.2.10 Deux agents exerçant des responsabilités importantes recrutés dans des conditions irrégulières

Les procédures réglementaires de gestion des ressources humaines en matière de recrutement sont lacunaires, irrégulières ou imprécises. Ce qui participe aux dysfonctionnements des services communaux et ne permet pas à la commune de répondre à ses besoins.

Au cours du contrôle, la chambre a analysé sur pièces et sur site une dizaine de dossiers de recrutement. Aucun n'avait fait l'objet d'une publication en interne et en externe. Tout comme pour ceux des agents incarcérés évoqués précédemment, aucun ne comportait d'extrait n° 2 du casier judiciaire, pourtant obligatoire. Cette absence de cet extrait n° 2 du casier judiciaire et de publication est très fréquente. Par ailleurs, la DRH est parfois placée devant le fait accompli en la matière, la décision de recrutement étant prise indépendamment de son intervention.

Deux recrutements illustrent encore plus spécifiquement les lacunes en la matière. L'actuel responsable du service événementiel et l'ancien responsable du service culturel

ont été recrutés sur des contrats relevant des dispositions du décret n° 88-145 du 15 février 1988 relatif aux agents contractuels de la fonction publique territoriale. Ces contrats comme le prévoit pourtant la réglementation n'ont pas été transmis au contrôle de légalité. La collectivité n'a pas communiqué à la chambre les pièces nécessaires au recrutement de ces deux agents, notamment le bulletin n° 2 du casier judiciaire.

L'un de ceux-ci, M. X., a été recruté à compter du 5 novembre 2018, au grade de technicien territorial, pour une durée de 6 mois. Puis, il a été promu attaché territorial de conservation du patrimoine, du 5 mai 2019 au 4 mai 2020, afin d'occuper les fonctions de directeur de service.

Ce recrutement découle de l'intervention directe du maire⁶⁰, sans que le DRH ait été informé et pu vérifier la conformité à la réglementation d'un tel recrutement. Or, à la différence du prédécesseur qui était titulaire, cette personne n'avait pas d'expérience significative pour exercer les missions d'encadrement en catégorie A et n'avait pas les diplômes requis⁶¹.

Le second agent, M. Y., a bénéficié de contrats semestriels (9 au total) depuis décembre 2016, en qualité d'adjoint d'animation, puis en tant que rédacteur, à compter du 1^{er} mars 2019. Ces différents contrats ne mentionnent pas d'information sur ses fonctions et ses missions, qui restent floues. Il dirige pourtant un service de 5 personnes et transmet à la DRH des instructions de recrutement.

Selon la collectivité, M. Y. est chargé de piloter le service évènementiel, de la gestion de la logistique et du matériel pour les festivités de toute nature. Il a été, également, recruté avec peu d'expérience, sans aucune formation et sans connaissance technique spécifique⁶².

Cet agent exerçait par ailleurs une activité annexe non déclarée⁶³. Il avait en effet une entreprise privée dont l'activité est semblable à celle de ses fonctions publiques (organisation d'événements culturels). L'agent n'a pas sollicité d'autorisation de cumul. Au cours du contrôle de la chambre, l'intéressé a demandé la radiation du registre du commerce de cette entreprise qui existait depuis 8 ans⁶⁴. Il a transmis la déclaration de cumul en date du 15 décembre 2023⁶⁵.

En réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir pris des mesures afin que les procédures de publicité obligatoire en cas de vacance de poste soient respectées. En revanche, les preuves de ces publications n'ont pas été transmises.

⁶⁰ Courriel joint au dossier de recrutement.

⁶¹ Dossier de recrutement examiné sur site par la chambre.

⁶² Dossier de recrutement transmis par la collectivité.

⁶³ Entretien, puis courriel transmis par l'intéressé.

⁶⁴ Radiation effectuée en décembre 2023.

⁶⁵ Courriel du 26 février 2024.

Recommandation n°7 : (*Régularité*) se conformer aux mesures de publicité obligatoires en cas de vacance d'emploi et respecter les principes généraux d'égalité de traitement et de transparence envers les candidats selon l'article L. 111-1 et les chapitres 1^{er} et 3^{ème} du titre III du Livre 1^{er} du code général de la fonction publique.

2.2.11 Des avantages en nature octroyés sans base juridique

L'avantage en nature constitue une prestation fournie par l'employeur à l'agent, gratuitement ou moyennant une quotité inférieure à sa valeur réelle. Il lui permet d'économiser des frais qu'il aurait dû supporter à titre privé. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) (téléphones cellulaires, ordinateurs portables et modems), de manière raisonnable n'est pas considéré comme un avantage en nature.

Si elle souhaite accorder de tels avantages, la collectivité doit prendre une délibération conformément à l'article 34 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique.

Ainsi, la commune a décidé par délibération du 19 décembre 2016 de mettre à disposition de ses conseillers municipaux des tablettes numériques. Mais elle n'a pas transposé ce dispositif à ses agents, ni précisé les modalités et les critères d'attribution. En dépit de cela, les agents ont bien bénéficié de ces outils numériques.

130 téléphones mobiles, 24 Air Box 4G (10 Go) et 24 ordinateurs portables ont été attribués à des agents. Ces avantages sont accordés sans aucune autorisation et vérification de leur modalité d'utilisation. Ils sont accordés indépendamment du niveau de responsabilité et des missions des agents. Des agents d'accueil, d'entretien, d'élections et des polyvalents d'éducation sont attributaires de ces moyens sans nécessité au vu de leurs activités.

Le coût actuel du dispositif revient à 44 232 euros. En se basant sur la liste des agents bénéficiaires des avantages en nature, la dépense annuelle cumulée s'élève à 53 628 euros.

Enfin, aucun avantage en nature n'est mentionné sur les bulletins de paie ce qui contrevient aux dispositions de l'article L. 242-1 du code de la Sécurité sociale. En effet, les éléments de rémunération au même titre que le salaire proprement dit, sont inclus dans l'assiette des cotisations à la charge des employeurs et des salariés. Ils doivent donner lieu à des cotisations. Le non-respect de cette obligation entraîne des pénalités et des majorations en cas de redressement.

La commune doit mettre à plat ce dispositif et régulariser la situation.

2.2.12 Des tickets-restaurant accordés irrégulièrement

Par délibération du 6 avril 2018, la collectivité propose d'attribuer 12 tickets restaurants supplémentaires par mois avec une valeur faciale de 7 euros et une prise en charge à hauteur de 50 %. Une retenue de 3,50 euros est indiquée sur la feuille de paye des agents.

L'article R. 3262-7 du code du travail prévoit que « *Un même salarié ne peut recevoir qu'un titre-restaurant par repas compris dans son horaire de travail journalier...* ». Ainsi, son attribution est conditionnée à l'existence d'une pause méridienne minimale de 20 minutes, conformément à l'article L. 3121-6 du code du travail. Interrogé à l'occasion du contrôle de la chambre, l'ordonnateur confirme que les agents bénéficient bien d'un cycle de travail hebdomadaire de 35 heures, sur une plage horaire allant de 8 à 15 heures en temps continu, sans pause méridienne. La commune est donc en infraction à ce sujet.

2.2.13 La situation irrégulière d'une agente restée en France hexagonale sans justificatif et avec maintien de son traitement

La commune de Kourou n'a pas pris de délibération sur la mise en œuvre du télétravail en application du décret n° 2016-151 relatif aux conditions et modalités de mise en œuvre du télétravail dans la fonction publique.

Par mail du 9 décembre 2022, la responsable d'une agente, Mme Z. a demandé au DGS, pour celle-ci l'autorisation de la mise en place du télétravail tel qu'il a été déployé durant la crise sanitaire. La DRH a également été informé de cette demande. La décision était motivée par le fait que Mme Z. devait « *s'absenter plusieurs semaines hors du département pour des raisons indépendantes de sa volonté* ». En effet, cette agente devait accompagner son père malade dans un hôpital en France hexagonale et l'assister. La DRH n'a pas accordé cette autorisation.

Mme Z. exerce des fonctions d'instructrice au service de l'urbanisme. Cet emploi nécessite des visites sur site, notamment pour les demandes préalables d'un permis de construire. Les contestations peuvent faire l'objet d'un métrage sur site. Aussi, ses fonctions ne sont pas compatibles avec un télétravail sur de telles durées.

L'agente avait déjà bénéficié d'un congé exceptionnel accordé sur la période allant du 19 au 23 décembre 2022. Le 11 février 2023, elle a sollicité le maire pour qu'il lui accorde une période de télétravail à la suite de ce congé. Le 9 mars 2023, le DRH lui a envoyé une lettre recommandée avec accusé de réception lui signifiant que sa demande de télétravail à l'expiration des cinq jours de congés exceptionnels n'avait pas été acceptée et qu'elle devait régulariser sa situation. Malgré ce refus, cette agente est restée dans l'Hexagone et n'a pas repris son travail à Kourou.

Le 7 novembre 2023, soit plus de 8 mois après l'envoi du courrier du 9 mars 2023, le DRH lui a envoyé une lettre faisant office de mise en demeure formelle l'exposant à sa

radiation des cadres, sans procédure disciplinaire préalable si elle ne réintérait pas ses fonctions au sein de la collectivité dans un délai de 48 heures.

En réponse, Mme Z. indiquait : « [...] *qu'une convention de stage a été établie entre la collectivité et la mairie de Plougastel. Mon stage a pris effet le 2 novembre 2023 pour une durée de 6 mois* ». À la même date, la directrice de cette agente envoyait un courriel à la DRH, précisant que Mme Z. était placée en stage auprès de cette commune, et que, compte tenu de sa position hiérarchique par rapport à cette dernière, elle aurait dû être informée. Elle enjoignait la DRH d'annuler la procédure de mise en demeure.

À l'occasion de son contrôle, la chambre a obtenu une attestation de présence de cette agente, pour le mois de novembre 2023, ainsi qu'une convention de stage inter-collectivités datée du 27 octobre 2023 signée par l'intéressée et la commune de Kourou et du 25 octobre 2023 par celle de Plougastel-Daoulas⁶⁶. Au terme de cette convention, elle effectuait un stage au sein de cette commune du 2 novembre 2023 au 30 avril 2024, afin de « *parfaire ses connaissances en termes d'évaluation et recensement des établissements recevant du public* ». Il lui était confié les activités « *d'élaboration des registres d'accessibilité et de déploiement de ces registres* », avec uniquement deux jours en présentiel et trois jours en télétravail. La chambre constate que cette convention ne mentionne pas les tâches principales d'une instructrice au service urbanisme. Par ailleurs, cette mise à disposition est d'autant plus étonnante que la supérieure de Mme. Z. avait signalé à la chambre que la commune de Plougastel-Daoulas ne disposait pas d'assez d'effectifs pour effectuer les vérifications de terrain en matière d'urbanisme.

Ladite convention vise plusieurs textes dont le décret n° 2008-512 du 29 mai 2008 relatif à la formation statutaire obligatoire des fonctionnaires territoriaux, mais ne respecte pas les dispositions dudit décret⁶⁷.

La commune de Kourou n'a pas produit le programme prévisionnel des formations prévu par le décret susvisé. Il devait être adopté avant le 1^{er} janvier 2023. Il est important car il recense la liste des agents pouvant prétendre à une formation au cours de l'année, après concertation avec ceux-ci s'il s'agit d'une formation de professionnalisation. La chambre constate que cette agente n'a pas formulé de demande et n'a pas d'arrêté de formation établi par l'autorité compétente.

⁶⁶ Cette convention a fait l'objet d'un avenant en date du 16 novembre 2023.

⁶⁷ Art. 2 : *Le Centre national de la fonction publique territoriale, chargé de l'organisation et de la mise en œuvre des formations prévues à l'article 1^{er} arrête chaque année le calendrier et les programmes des formations d'intégration et de professionnalisation. Il fixe les contenus des formations d'intégration. Il établit les programmes des formations de professionnalisation en tenant compte des priorités inscrites dans les plans de formation des collectivités. Il les porte à la connaissance des autorités territoriales. Il met en œuvre les actions de formation qui en résultent. A cette fin, il peut passer convention avec les administrations et établissements publics. Afin de permettre l'élaboration du programme prévisionnel des formations, les collectivités territoriales informent, avant le 1^{er} janvier de chaque année, le Centre national de la fonction publique territoriale de l'état prévisionnel de leurs effectifs à cette date et de leur évolution au cours de l'année à venir.*

Art. 3 : *« L'autorité territoriale arrête, en concertation avec chaque agent et avec le concours du Centre national de la fonction publique territoriale, les modalités de suivi des formations obligatoires ainsi que le choix de l'action de formation de professionnalisation, en fonction de l'évaluation des besoins de l'agent et dans le respect du plan de formation »*

Ce stage est donc né opportunément, à la fin de l'année 2023, alors que Mme Z. avait déjà quitté sa résidence administrative depuis le 19 décembre 2022. Sa demande de télétravail avait déjà été refusée et le congé de proche aidant n'avait pas été demandé⁶⁸.

Au vu de ce qui précède, la chambre considère qu'au cours de la période du 23 décembre 2022 au 31 octobre 2023, et à défaut de disposer des autorisations prévues par la réglementation, cette agente était en situation d'abandon de poste. Elle a ainsi volontairement et sans autorisation quitté ses fonctions après le 23 décembre 2022. Cette absence n'était pas non plus justifiée par un arrêt maladie. La chambre constate qu'elle a perçu irrégulièrement son traitement du 23 décembre 2022 au 31 octobre 2023⁶⁹. Au surplus, celle-ci n'a pas effectué les heures qu'il lui revenait d'accomplir durant sa période de stage du 24 décembre 2022 au 31 octobre 2023, comme le rappelle la jurisprudence du Conseil d'Etat citée *supra*. Aussi, à défaut d'avoir justifié d'un service, Mme Z. ne pouvait donc pas percevoir de traitement.

Ainsi, sa rémunération n'est due qu'en contrepartie d'un service fait. Ce qui n'est pas le cas⁷⁰. Dans ces conditions, les salaires perçus, non chargés, durant cette période doivent faire l'objet d'un remboursement de la part de l'intéressée. La commune doit émettre un titre de recettes. La chambre évalue son montant à 24 195,44 euros pour l'année 2023, et environ 640 euros pour l'année 2022, soit un total de 24 835,44 euros sur la période allant du 24 décembre 2022 au 31 octobre 2023.

Mme Z. encourt également à compter du 1^{er} novembre 2023 la radiation du cadre d'emplois des adjoints administratifs.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a indiqué avoir traité ce dossier par l'émission d'un titre de recettes d'un montant de 24 835,44 euros. L'ordonnateur valide de fait l'analyse de la situation de Mme Z. et ne conteste aucun des éléments factuels liés à sa situation.

Pour sa part, l'agente concernée évoque des « *maladresses* » et affirme avoir effectué des tâches à distance. Cependant, les documents transmis peinent à établir un service fait sur l'ensemble de la période.

⁶⁸ L'article 40 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique instituant « *un congé de proche aidant d'une durée de trois mois renouvelables et dans la limite d'un an sur l'ensemble de la carrière [...]. Le congé de proche aidant peut être fractionné ou pris sous la forme d'un temps partiel. Pendant le congé de proche aidant, le fonctionnaire n'est pas rémunéré. La durée passée dans le congé de proche aidant est assimilée à une période de service effectif et est prise en compte pour la constitution et la liquidation des droits à pension* ».

⁶⁹ L'article 20 de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant obligations des fonctionnaires prévoit que les « *fonctionnaires ont droit, après service, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire* ». Par ailleurs, Selon l'article 4 de la loi de finances rectificatives du 29 juillet 1961, il n'y a pas de services dans les cas suivants : lorsque l'agent s'abstient d'effectuer tout ou partie de ses heures de services ; lorsque l'agent, bien qu'effectuant ses heures de service, n'exécute pas tout ou partie des obligations de service qui s'attachent à sa fonction telles qu'elles sont définies dans leur nature et leur modalité par l'autorité compétente dans le cadre des lois et règlements ».

⁷⁰ Conseil d'Etat, 1^{ère} / 6^{ème} SSR, 02/11/2015, 372377.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La gestion des ressources humaines est défailante et présente de nombreuses irrégularités. La commune n'applique pas la durée légale du temps de travail. Elle ne suit pas rigoureusement le taux d'absentéisme qui pourtant se dégrade. Elle ne souscrit pas à ses obligations d'emploi des personnes en situation de handicap. Elle verse la nouvelle bonification indiciaire à des agents qui ne devraient pas en bénéficier. Elle ne soumet pas toujours aux instances paritaires ses projets concernant le personnel (RIFSEEP). Elle procède à des recrutements de cadres en dehors des procédures qui assurent l'égalité de traitement. Elle ne demande pas d'extrait du casier judiciaire au recrutement d'un agent. Elle continue à rémunérer des agents qui sont manifestement dans l'impossibilité de satisfaire à leurs obligations de travail (personnels incarcérés ou ayant quitté la Guyane). Elle accorde à son personnel des avantages irréguliers (tickets restaurant).

Ces irrégularités se font au préjudice de la commune qui connaît pourtant de graves difficultés financières.

3 UNE COMMANDE PUBLIQUE DÉFAILLANTE

3.1 Une organisation de la commande publique qui doit être améliorée

Le maire est le représentant légal du pouvoir adjudicateur soumis aux règles de la commande publique⁷¹. Il doit respecter, à ce titre, trois grands principes fondamentaux, quel que soit le montant du marché public : la liberté d'accès à la commande publique, l'égalité de traitement des candidats et la transparence des procédures.

3.1.1 Un service de la commande publique sous-dimensionné et insuffisamment structuré, une procédure déficiente de passation de la commande publique

La commune de Kourou dispose d'un service de la commande publique sous la direction du DGA aux ressources. Composé de deux agents au début de l'instruction, ce service ne reposait que sur une seule personne, à la fin de la période de contrôle.

Sur la période 2019 à 2022, la commune a déclaré avoir passé 168 marchés toutes procédures confondues. Le volume de marchés n'est pas compatible avec le dimensionnement du service, qui devrait être renforcé.

L'article L. 1111-1 du code de la commande publique définit la notion de marché comme « *un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent* ».

La commune ne définit pas en amont ses besoins. Elle procède au fil de l'eau et détermine à chaque achat la procédure de commande publique à appliquer. La commune n'a pas procédé à un recensement formalisé de ses besoins, par type d'achat. Cette façon de procéder peut favoriser la pratique illégale du fractionnement des achats. Enfin, aucun groupement de commande avec les communes membres de la communauté de communes n'a été mis en place.

La commune n'a pas mis en place de procédure formalisée⁷². Ses services ne disposent pas de guide récent de l'achat public qui définit le rôle de chacun et les procédures à mettre en place en fonction des types d'achat. La collectivité a toutefois transmis une note interne de 2014 expliquant la procédure pour les bons de commandes hors marché. Ils sont définis comme les commandes inférieures au seuil en vigueur à l'époque, soit 15 000 euros HT alors que les seuils ont évolué à deux reprises depuis.

⁷¹ Article L. 1211-1 du code de la commande publique.

⁷² La note de service PBC 2014 est assez sommaire et ne développe pas toutes les possibilités.

Le service de la commande publique n'intervient qu'après avoir réceptionné le cahier des charges. Il rédige les pièces administratives de la publication et de la consultation. Les services opérationnels réceptionnent les offres. Ils les étudient et rédigent le rapport d'analyse. En aval, le service de la commande publique réalise les formalités préalables à la notification et notifie les marchés. Il n'a aucune visibilité sur leurs exécutions qui relève du service opérationnel.

Dans les faits, chaque service opérationnel est donc libre de gérer son marché et sa relation avec ses fournisseurs comme il l'entend.

La chambre recommande à la commune de structurer sa fonction « commande publique », de se doter de règles internes et de procéder à un recensement exhaustif des besoins prévisionnels annuels et pluriannuels. Elle pourra ainsi mettre en place les procédures de mise en concurrence en adéquation avec les différents seuils de passation des marchés publics définis réglementairement.

3.1.2 Le fonctionnement critiquable de la commission d'appel d'offres

La commission d'appel d'offres (CAO) pour les marchés publics a été créée par délibération en date du 22 juin 2020 sur la base des dispositions de l'article L. 1411-5 du CGCT⁷³. De manière générale, les CAO dans les collectivités territoriales ont pour mission d'examiner les candidatures et les offres et d'attribuer les marchés. Elles permettent ainsi d'assurer l'application du principe de transparence.

Au sein de la commune, cette commission se compose d'un président, de 6 membres titulaires et de 4 membres suppléants. La délibération de mise en place de cette commission prévoit qu'elle se réunit pour les marchés à procédure formalisée de fournitures et services de plus de 214 000 euros HT et de travaux de 5 350 000 euros HT.

La chambre a consulté une dizaine de rapports de la commission et a constaté qu'elle se réunissait avec fréquemment seulement son président et un ou deux autres membres. Compte-tenu des nombreuses irrégularités en matière de commande publique relevées, le faible nombre de personnes présentes nuit à son fonctionnement.

La CAO se réunit également pour les marchés publics à procédure adaptée (MAPA) sans qu'une délibération ne le prévoie.

La chambre a observé que les rapports d'analyse n'étaient pas détaillés et que les informations ne permettaient pas à la commission d'avoir des éléments suffisamment précis pour départager les candidats. En effet, ils classent les candidats en fonction des critères précédemment définis mais ne précisent pas ce qui justifie ce classement.

⁷³ Pour les marchés publics passés selon une procédure formalisée dont la valeur estimée hors taxe prise individuellement est égale ou supérieure aux seuils européens qui figurent en annexe du code de la commande publique, à l'exception des marchés publics passés par les établissements publics sociaux ou médico-sociaux, le titulaire est choisi par une commission d'appel d'offres composée conformément aux dispositions de l'article L. 1411-5 du CGCT.

3.1.3 La notification et la publicité relative aux marchés passés ne sont pas assurées de manière régulière

Pour assurer une concurrence effective, il convient que les opérateurs économiques intéressés puissent être informés du lancement d'un marché public par l'acheteur. La réglementation des marchés publics a donc prévu des mécanismes de publicité préalable, afin d'assurer cette information, qui varie en fonction de l'objet du marché, de la valeur estimée hors taxe du besoin ou de l'acheteur concerné (article L. 2131-1 du code de la commande publique, CCP). Le passage d'un seuil fait non seulement évoluer la procédure, mais aussi les conditions de la publicité à donner à l'avis de marché. Ainsi, en matière de marchés de fournitures et de services, au-delà du seuil de 215 000 euros HT, la publicité doit s'opérer obligatoirement au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP) et au journal officiel de l'Union européenne (JOUE) selon le modèle européen, dont l'ensemble des mentions doivent être complétées.

De plus, depuis le 1^{er} octobre 2018, l'acheteur est tenu de publier⁷⁴ les données essentielles des marchés notifiés répondant à un besoin dont la valeur est égale ou supérieure à 40 000 euros HT. Par ailleurs, l'avis d'attribution d'un marché répondant à un besoin d'un montant égal ou supérieur aux seuils européen doit être envoyé pour publication, dans un délai maximal de trente jours à compter de la signature du marché (article R. 2183-1 du CCP).

La commune n'a pas assuré la publication des données essentielles des marchés notifiés et publie rarement des avis d'attribution des marchés formalisés passés.

Lorsqu'elle publie, la chambre a également observé que sur plusieurs marchés le délai de publication était inférieur à 20 jours, ce qui ne garantit pas une parfaite mise en concurrence puisqu'il ne laisse aux entreprises que peu de temps nécessaire pour répondre aux critères du marché. La chambre a constaté ainsi que, pour de nombreux marchés pour lesquels un seul candidat avait déposé une offre, plusieurs entreprises du même secteur étaient présentes sur le territoire et avaient déjà travaillées pour la commune sur des prestations similaires.

La commune doit veiller au strict respect des règles de publicité en matière de marchés publics, afin de permettre une mise en concurrence effective et d'acheter au meilleur prix.

⁷⁴ Articles L. 2196-2 et L. 3131-1 du code de la commande publique.

3.2 Un contrôle inefficace de la commande publique

3.2.1 Des procédures sans publicité et sans mise en concurrence adéquates

Tableau n° 20 : marchés émis par la commune sur la période de contrôle

Montant/Année	2019	2020	2021	2022	Total
<i>Appel d'offre</i>	21	2	11	15	49
<i>MAPA</i>	34	24	21	24	103
<i>Négociés sans publicité et mise en concurrence</i>	9	2	0	5	16
<i>Centrale d'achat</i>	0	0	0	0	0

Source : commune

Les seuils de consultation

La réglementation interdit à toute collectivité de se soustraire aux règles de la commande publique en scindant ses achats, l'analyse des seuils de passation prenant en compte la valeur totale (des fournitures ou des services qui peuvent être considérés comme homogènes) des besoins estimés pour l'année.

Le seuil en dessous duquel un marché public peut être passé sans publicité et sans mise en concurrence a évolué. Il est ainsi passé de 25 000 euros HT (décret n° 2015-1163 du 17 septembre 2015) jusqu'au 31 décembre 2019 et est fixé, après cette date, à 40 000 euros HT. Cela est codifié aux articles L. 2112-1 et R. 2112-1 du CCP. Les différents seuils de publicité s'apprécient selon l'évaluation totale des besoins en matière de fournitures ou de services qui peuvent être considérés comme homogènes, soit en raison de leurs caractéristiques propres, soit parce qu'ils constituent une unité fonctionnelle (article R. 2121-7 du CCP). La chambre a procédé au contrôle sur pièces de 30 dossiers de marchés passés sans concurrence, ni publicité et ceux relatifs à l'événementiel sur la période de contrôle. Il en ressort que la commune ne respecte pas les différents seuils pour de nombreux achats. Ces derniers ont été effectués sans publicité.

L'absence de consultation en matière de prestations courantes de locations de bungalow est un exemple. La commune a demandé à une seule entreprise de simples devis pour chacun de ses sites. Or, le coût annuel de ces prestations a largement dépassé les seuils de mise en concurrence (82 000 euros HT en 2018 et 56 000 euros HT en 2021).

Dans un autre exemple, la commune s'est passée de procédure pour la commande d'un spectacle pyrotechnique d'une valeur de 50 850 euros⁷⁵. Pour justification, elle

⁷⁵ Marché 2019 MP016MAPA.

indique qu'il n'y avait qu'une entreprise sur le territoire qui effectuait de tels spectacles. Or, la chambre a pu constater qu'il y en avait plusieurs. La collectivité aurait donc dû faire un MAPA, d'autant qu'il n'y avait aucun caractère d'urgence et que ce besoin était anticipable.

Dans le cadre encore de l'organisation de spectacles, les marchés de location de podium « *Fête de Kourou* »⁷⁶, pour Kassav et Koba La D⁷⁷ ont largement dépassé les seuils. Ces locations se sont élevées respectivement à 34 762 euros et 39 680 euros. Or, ces marchés ont été effectués sans concurrence, ni publicité et pourtant traitent du même besoin. Leurs montants prévisionnels auraient dû être additionnés. Interrogé par la chambre, la commune a confirmé qu'il n'y avait pas eu de démarche concurrentielle.

Enfin, la collectivité a réalisé plusieurs achats sans recourir à la concurrence pour un montant de 101 588 euros HT, dont 29 200 euros liés à la vente de bungalows. Ces achats étaient effectués pour achever la construction d'un réfectoire d'école élémentaire⁷⁸. La raison invoquée par la commune était la spécificité des modulaires, alors qu'il s'agissait aux trois quarts d'éléments de BTP classiques. Par ailleurs, elle a acheté des bungalows sans publicité, ni concurrence qu'elle louait pour un montant 835 000 euros⁷⁹. Une situation identique a été relevée pour le marché M. 22MP029M d'un montant de 85 706 euros. Il a été passé sans mise en concurrence et sans publicité, alors qu'il n'y avait aucun motif d'urgence.

La chambre ne retient pas les motifs allégués par la commune pour se dispenser du respect des règles de passation des marchés publics qui l'ont conduite à recourir aux prestations d'un fournisseur sans respecter les procédures de mise en concurrence et de publicité.

3.2.2 De nombreuses dépenses hors marché

Depuis 2020, de nombreux achats sont réalisés sur demande d'un seul devis et sans aucune analyse préalable.

L'absence de marché est courante pour les prestations de service et les achats de matériel. Le tableau ci-dessous montre un échantillon des dépenses les plus significatives.

⁷⁶ Marché 2019 MP21MAPA.

⁷⁷ Marché D 2019MP35M.

⁷⁸ Marché 22MP030M.

⁷⁹ Marché M2022MP003M.

Tableau n° 21 : dépenses hors marchés - en € (TTC)

Fournisseurs	2019	2020	2021	2022	Total
Fournisseur A.		283 234,90	132 752,60	28 001,00	443 988,50
Fournisseur B.		10 942,87	213 244,19		224 187,06
Fournisseur C.	736 481,08	133 435,22			869 916,30
Fournisseur D.	19 200,00	120 000,00	48 935,37		188 135,37
Fournisseur E.	71 350,00	108 120,00	19 174,00	54 290,00	252 934,00
Fournisseur F.	1 053 018,07		2 135,72		1 055 153,79
Fournisseur G.	81 648,13	64 177,20	87 054,57	70 853,92	303 733,82
Fournisseur H.	126 388,00	30 838,00		22 002,00	179 228,00
Fournisseur I.	53 260,12	33 890,37	12 176,72	20 903,50	120 230,71
Fournisseur J.	33 472,74	98 858,20	2 758,50	0,00	135 089,44
Fournisseur K.	47 449,50	54 131,50	22 500,00	24 261,00	148 342,00
Fournisseur L.	139 749,13	235 746,61	200 628,54	92 271,70	668 395,98
Fournisseur M.	39 595,00	32 844,00	30 800,00	53 720,00	156 959,00

Source : commune

La collectivité doit, dans les meilleurs délais, mettre en œuvre un suivi des seuils par nomenclature permettant d'assurer le respect des principes de la commande publique. Elle doit également systématiser la mise en concurrence des marchés pour les achats de catégorie homogène dépassant le seuil de 40 000 euros HT et garantir la traçabilité de la mise en concurrence pour les achats inférieurs aux seuils.

3.2.3 Le contournement des règles de la commande publique : l'exemple de la direction des services informatiques

La chambre a relevé plusieurs illustrations des irrégularités fréquentes au sein de la collectivité. Ainsi, la direction des systèmes d'information (DSI) a commandé le 10 mars 2022 chez un fournisseur l'installation d'écrans géants pour une valeur de 9 600 euros. Le même jour et chez le même fournisseur, elle a fait l'acquisition d'un système informatisé de conférence pour un montant de 38 091,70 euros, installation comprise. Ces deux prestations ont été réalisées hors marchés alors que l'addition de ces deux montants faisait franchir le seuil réglementaire.

Le 3 mai 2022 soit un peu plus d'un mois après ces deux commandes, la même direction a passé commande de matériels, toujours hors marché et chez ce même fournisseur, pour une valeur de 20 168,80 euros.

Ce type de fractionnement de l'achat place la commune dans l'illégalité au regard de l'article R. 2121-4 du CCP qui disposent que : « *L'acheteur ne peut se soustraire à l'application du présent livre en scindant ses achats ou en utilisant des modalités de calcul de la valeur estimée du besoin autres que celles qui y sont prévues.* ».

3.2.4 « Kourou plage 2022 », un évènement illustratif des nombreuses entorses aux principes et règles de la commande publique

Selon l'article R. 2121-1 du CCP, seul un recensement permet à la commune de calculer la valeur de ses besoins et de déterminer la procédure applicable. En effet, « *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* ». Le calcul de la valeur estimée du besoin s'effectue quel que soit le nombre d'opérateurs économiques auquel il est fait appel et le nombre de marché à passer. Pour les fournitures et prestations de service, la valeur totale des fournitures et services peut être considérée comme homogène.

Chaque année, la commune organise sa Fête de la plage. Or, elle n'évalue pas toutes ses dépenses pour l'organisation de l'évènement et ne recourt donc pas aux procédures de marchés nécessaires. Au cas d'espèce, elle aurait dû publier un appel à concurrence avec un allotissement dans la mesure où le marché comprenait plusieurs services de nature différente.

Tableau n° 22 : fractionnement des dépenses de l'évènement « Kourou plage 2022 »

Objet dépense animation plage 2022	Montant en euros
Location chapiteaux	3 000
Traiteur carré VIP	2227
Travaux et mise à disposition	22 900
Agents de sécurité	42 283
Eclairage	4 300
Tentes	2 140
Prestation artistique	18 600
Prestation artistique	199 000
Prestation technique son écran lumière	49 900
Secouriste	5 630
Location podium	60 000
Publicité, communication	32 000
Total	441 980

Source : chambre régionale des comptes d'après les factures communiquées par la commune

La chambre s'interroge sur le coût de cet événement au regard des moyens de la collectivité et du déficit de ses comptes.

Le principe d'égalité de traitement entre les candidats constitue un des principes fondamentaux de la commande publique. L'acheteur doit s'en assurer sous peine d'annulation du marché pourra par le juge. Il implique que les candidats accèdent au cours de la consultation aux mêmes informations. Ce principe a pour corollaire le respect du principe de transparence.

Selon l'article L3 du CCP, *« les acheteurs et les autorités concédantes respectent le principe d'égalité de traitement des candidats à l'attribution d'un contrat de la commande publique. Ils mettent en œuvre les principes de liberté d'accès et de transparence des procédures, dans les conditions définies dans le présent code. Ces principes permettent d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. »*

Dans le cadre de l'organisation de l'événement « Kourou plage 2022 », la commune a lancé un appel d'offre pour des prestations artistiques. Trois entreprises se sont positionnées. Deux d'entre elles ont été destinataires d'un courrier le 21 juillet 2022, précisant que le marché prévu serait annulé et les prestations revues à la baisse pour des raisons budgétaires avant une nouvelle publication. Une semaine après cette correspondance, la commune aurait publié un nouvel avis, sans que la chambre n'ait été en mesure de le vérifier. Deux sociétés ont répondu.

Les conditions d'attribution de ce marché d'un montant de 199 000 euros soulèvent des questions. En effet, le courrier notifiant à l'entreprise retenue l'attribution de ce marché lui a été adressé le 29 juillet 2022 alors que celle-ci avait signé la veille, le 28 juillet 2022, le règlement de la consultation, soit le jour même de la date limite de remise des offres. L'acte d'engagement a également été signé ce jour-là. L'entreprise n'était pas encore attributaire officielle qu'elle bénéficiait déjà de l'engagement de la collectivité.

La chambre s'interroge également sur le détail de la prestation qui expliquerait le montant facturé par le prestataire. Son devis prévoit les montants suivants : 136 916 euros pour les artistes et groupes musicaux, 55 634 euros pour des billets d'avions et transports ainsi que 6 450 euros pour l'hébergement. En effet, aucun autre élément ne permet d'identifier le nombre de personnes concernées par ces frais et de le mettre en adéquation avec le montant total facturé. Ceci est d'autant plus problématique que l'article 2.1 de l'acte d'engagement précisait que les candidats au marché fournissent à la commune le nom des artistes, le montant des cachets et le nombre de personnes. La commune n'a pas produit le détail de la facturation.

Dans le marché relatif à l'événement « Kourou plage 2022 », les entreprises sont classées conformément au règlement de la consultation selon les critères de prix (50 %), de qualité (25 %) et d'esthétique (25 %). Cependant, la CAO retient l'attributaire qui n'était pas le « *mieux disant* » pour l'ensemble des critères cumulés. Elle justifie son choix en indiquant que celui-ci présente une offre cohérente et une bonne stabilité sans apporter d'argument supplémentaire.

Le choix de la CAO est incohérent. En effet, l'offre du candidat retenu est moins bonne pour deux critères sur trois (le prix [supérieur à son concurrent de 44 834 euros] et la qualité) que celle de l'entreprise la « *mieux-disante* ». Elle fait jeu égal avec cette dernière sur un seul critère « *l'esthétique* ». Aussi, la décision d'attribution ne respecte pas la grille des critères que la commune s'est imposée pour choisir son prestataire.

Il apparaît également qu'au cours de la procédure que la commune ait négocié avec l'entreprise retenue alors même que son devis initial était très largement supérieur à l'enveloppe prévue et aux autres devis. La chambre rappelle à la commune que, dans une telle procédure, le fait de négocier davantage avec un des candidats en particulier sans accorder cela aux autres candidats contrevient au principe d'égalité de traitement de la commande publique.

L'analyse d'autres marchés montre que la commune traite très rapidement la notification à l'entreprise attributaire. Ainsi, elle notifie et adresse l'acte d'engagement le jour-même de la tenue de la CAO ou le lendemain sa décision, ce qui soulève des interrogations sur le caractère effectif de ces différentes étapes.

Afin de remédier à ces défaillances, la commune doit préciser dans un règlement intérieur de la CAO, ses règles d'intervention à titre informatif et consultatif et de quorum, les obligations de ses membres et les procédures pour prévenir les conflits d'intérêt.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur a confirmé les constats de la chambre. Il a pris note de la « *faiblesse des procédures relatives à la commande publique* » et a affirmé vouloir renforcer ce service en recrutant un agent expérimenté pour l'encadrement, renforcé par deux collaborateurs.

Recommandation n°8 : (*régularité*) instaurer les procédures de commande publique permettant d'assurer une égalité de traitement et un respect des seuils pluriannuels de commande.

3.2.5 Des marchés accordés à des sociétés dont l'activité est sans relation avec les prestations à effectuer

La récurrence du recours à la contractualisation sans publicité ni mise en concurrence préalables nuit à un achat performant. La chambre s'interroge sur les motifs qui ont conduit la collectivité à attribuer plusieurs prestations à des entreprises dont l'activité principale n'était pas en lien avec le besoin exprimé.

Plusieurs exemples illustrent ce constat. La commune a eu recours à un prestataire d'événementiel pour une prestation d'élagage et d'espaces verts⁸⁰. Dans un autre cas, elle a confié à plusieurs reprises à la société SAS.X. des prestations de sonorisation, de jeux de lumière et de disque-jockey. Or, cette entreprise est enregistrée sous la nomenclature des activités française (code NAF) en tant que société de travaux de terrassement. Au

⁸⁰ Société X., dont la spécialité est « le son, la lumière et la vidéo ».

cours de la même période, elle a d'ailleurs facturé à la commune des travaux de terrassement et des prestations de transport de déchets. Ainsi, cette entreprise a perçu 252 934 euros sans que la collectivité ait mis en place le moindre marché.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Concernant la commande publique, la commune ne respecte pas les principes fondamentaux de la liberté d'accès, de l'égalité de traitement des candidats et de la transparence des procédures.

Son organisation interne est fragile, excluant même dans certaines situations le service compétent. Elle ne repose pas sur des procédures formalisées. La commune recourt à des prestations sans avoir défini au préalable son besoin et regroupé l'ensemble de ses dépenses pour une même opération. Ses achats sont souvent réalisés hors marché, sans publicité et sans mise en concurrence. La commission d'appel d'offre ne fonctionne pas normalement.

Les dépenses engagées à l'occasion de manifestations culturelles ou d'événements festifs sont illustratives des graves irrégularités relevées par la chambre. Pour l'édition 2022 de « Kourou plage », le fractionnement des achats permet à la collectivité sans mise en concurrence de recourir à plusieurs prestataires pour un montant de 0,4 millions d'euros.

La commune a été dans l'incapacité de justifier les prestations artistiques facturées par une entreprise. Seul le devis a été produit. Il prévoyait des montants de 136 916 euros pour les artistes et groupes musicaux, de 55 634 euros pour des billets d'avions et transports ainsi que 6 450 euros pour l'hébergement.

Par ailleurs, elle attribue des marchés à des sociétés dont l'activité n'est pas en relation avec la prestation demandée. Ainsi, une entreprise d'événementiel réalise une prestation d'élagage et d'espaces verts. Une autre intervenant dans les travaux de terrassement a pris en charge des prestations de sonorisation, de jeux de lumière et de DJ.

En conclusion, la chambre constate que l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics ne sont pas assurées. Le maire a reconnu cette faiblesse de la commande publique et entend renforcer ce service en embauchant un cadre expérimenté et deux agents.

4 UNE GESTION INTERNE À REVOIR, DES IRREGULARITÉS GRAVES

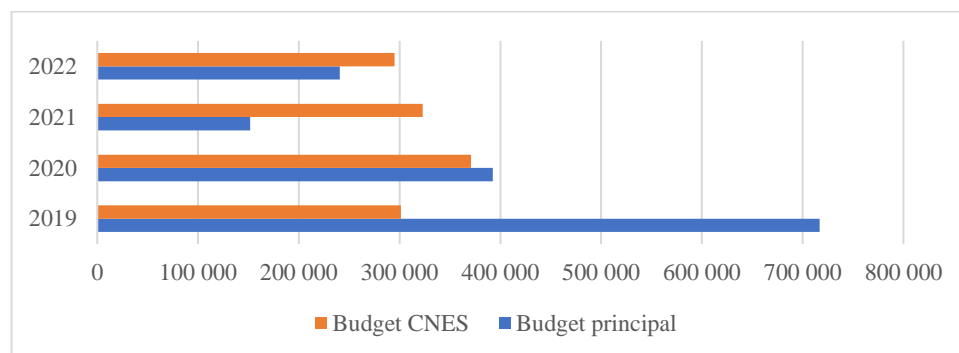
La gestion de la commune souffre de l'absence de dispositifs spécifiques à la prévention des conflits d'intérêts pour les élus, du défaut de contrôle des subventions versées aux associations, ou encore du suivi lacunaire des opérations à risque en matière d'urbanisme.

4.1 L'absence de respect des règles en matière de versement des subventions aux associations

4.1.1 Des subventions importantes et une absence de valorisation des avantages en nature accordés aux associations

Entre 2019 et 2022, la collectivité a versé des subventions aux associations de droit privé pour un total cumulé de 2 792 099 euros, soit 1 501 649 euros au titre du budget principal et 1 290 450 euros au titre du budget CNES.

Graphique n° 1 : répartition du montant des subventions versées de 2019 à 2022 – en €



Source : application compte de gestion dématérialisée

Sur le budget principal, les subventions s'élèvent en 2019 à 716 836 euros contre 240 610 euros en 2022. Sur le budget annexe CNES, le montant versé de 300 000 euros est quasi constant.

Cependant, ce chiffrage est sous-évalué car la commune ne procède pas à la valorisation des nombreuses prestations en nature qu'elle accorde aux tiers. Si les services municipaux connaissent leur valeur, la commune ne retrace pas en annexe de son budget

les concours et leurs montants⁸¹. La commune doit rendre transparentes ces aides en nature.

4.1.2 L'absence de conventionnement avec les associations expose la collectivité à des risques juridiques

Sur la période examinée, 13 associations ont perçu, des subventions supérieures à 23 000 euros⁸². Or, il n'existe pas de convention avec la commune datée, signée et transmise au contrôle de légalité. Le conventionnement est une formalité obligatoire pour tout concours d'un tel montant.

Les concours au comité des œuvres sociales (COS) illustrent ce constat. Celui-ci participe à l'action sociale au bénéfice des agents de Kourou, notamment dans les domaines sportifs et éducatifs. Entre 2019 et 2021, il a perçu 390 000 euros de subventions.

La délibération autorisant le versement n'appelle pas d'observation. En revanche, la convention d'une durée de 3 ans (2019 – 2021) n'est ni signée, ni datée. Elle a pourtant servi de pièce justificative à l'appui du paiement des mandats. Cette convention n'a pas non plus été transmise au contrôle de légalité conformément à l'article L. 2131-2 du CGCT.

La relation financière avec le COS illustre d'autres irrégularités. En 2019, celui-ci a perçu 120 000 euros, en deux versements respectivement de 30 000 euros et 90 000 euros. En 2020, il a reçu 180 000 euros de subventions, en deux versements de 90 000 euros. Or, la convention irrégulière précitée prévoit deux montants différents. Le premier de 90 000 euros au titre de l'article 4 : « *...Le montant total annuel de la subvention sera fixé à 90 000 euros* ». Puis, un deuxième au titre de l'article 5 : « *à la date de signature de la présente convention, il est entendu que le montant de la subvention pour l'exercice 2019 sera de 180 000 euros* ». L'article 5 ne mentionne pas de montant pour les exercices 2020 et 2021. Dans ces conditions, en l'absence de concordance des dispositions des articles précités, la collectivité doit clarifier la situation.

À défaut de disposer de conventions, la chambre observe que la commune ne souscrit pas non plus à son obligation de transparence. Elle ne publie pas les délibérations accordant les subventions sur son site internet⁸⁴. Or, leur mise en ligne doit intervenir au plus tard trois mois à compter de la date de sa signature.

La chambre constate également que la collectivité n'a pas été en mesure de produire les comptes de ces associations conformément à l'alinéa 2 de l'article L. 1611-4 du qui dispose que « *Tous groupements, associations, œuvres ou entreprises privées qui*

⁸¹ Dossiers de demandes de matériel.

⁸² L'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, complété par le décret n°2001-495 du 6 juin 2011 : 23 000 euros)

⁸⁴ Décret n° 2017-779 du 5 mai 2017.

ont reçu dans l'année en cours une ou plusieurs subventions sont tenus de fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tous documents faisant connaître les résultats de leur activité ».

Or, l'octroi d'une subvention exige le contrôle de l'usage qui en est fait. L'article L. 1611-4 du CGCT prévoit ainsi que « *toute association [...] ayant reçu une subvention peut être soumise au contrôle des délégués de la collectivité qui l'a accordée* ». Il mentionne également l'obligation pour le bénéficiaire de « *fournir à l'autorité qui a mandaté la subvention une copie certifiée de leurs budgets et de leurs comptes de l'exercice écoulé, ainsi que tout document faisant connaître les résultats de leur activité* ».

Lorsque l'association perçoit une subvention de plus de 23 000 euros, elle doit rendre compte de l'usage des fonds en produisant un compte rendu financier annuel avec deux annexes⁸⁵. L'une comporte une information entre les écarts du budget prévisionnel et la réalisation des actions, et l'autre, décrit la nature des actions effectuées et les résultats obtenus par rapport aux objectifs initiaux. La chambre a constaté que la commune ne dispose d'aucun compte-rendu financier.

Le contrôle de l'utilisation *a posteriori* des subventions pourrait conduire la commune à réclamer le remboursement de la subvention versée si les projets financés n'ont pas été réalisés. La chambre rappelle qu'elle peut exiger le remboursement de la partie de la subvention supérieure aux coûts éligibles ou déduire le montant de l'excédent généré du montant de la subvention suivante⁸⁶.

Enfin, le décret n° 2021-1947 du 31 décembre 2021 fixe le contour de la charte républicaine instituée par la loi n° 2021-1109 du 24 août 2021. Une association qui perçoit des subventions doit, au préalable, s'engager notamment à respecter les principes de liberté, d'égalité, de fraternité et de dignité de la personne humaine, ainsi que les symboles de la République au sens de l'article 2 de la Constitution ; ne pas remettre en cause le caractère laïc de la République et à s'abstenir de toute action portant atteinte à l'ordre public. La commune ne respecte pas cette obligation.

En réponse aux observations provisoires, la collectivité a indiqué avoir émis à la fin du 1^{er} semestre 2024 une note de service à l'attention de la directrice de la cohésion chargée de la vie associative et signée du DGS insistant sur le caractère obligatoire du conventionnement avec les associations percevant plus de 23 000 euros. Toutefois, aucune nouvelle convention signée à l'issue de cette note n'a été transmise à la chambre.

⁸⁵ Arrêté du 11 octobre 2006 relatif au compte rendu financier prévu par l'article 10 de la loi du 12 avril 2000.

⁸⁶ Art. 10, 4° de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

Recommandation n°9 : (*Régularité*) mettre en place des conventions pour les associations percevant des subventions supérieures à 23 000 euros conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 et du décret n° 2001-495 du 6 juin 2001.

4.2 Un service événementiel très développé, centralisé et dépensier en regard des difficultés financières de la commune

La commune de Kourou produit une offre événementielle supérieure à la strate de communes de même taille. En Guyane, elle est la plus active dans ce domaine avec Cayenne. Elle soutient ces événements en y apportant des concours financiers, matériels ou en matière de communication ou d'organisation, qui ont une portée régionale.

Le service événementiel est directement rattaché au cabinet du maire et se compose de neuf agents dont un responsable qui pilote seul l'ensemble des missions du service

Ce service est chargé, chaque année, de la réalisation de gros événements festifs tel que la fête de « Kourou plage », l'animation plage mais aussi participe à des événements moins importants organisés par des associations de la commune en mettant en place du matériel, des agents et parfois même en achetant du matériel ou des prestations de service. La commune par le biais du service événementiel prend également part activement à l'organisation de festivals payants tels que Smile ou Whycella⁸⁷. Ces événements sont pourtant portés par des structures privées, mais bénéficient de l'apport important de la commune (podium, son, lumière, sécurité, personnel et prestations publicitaires). La chambre s'étonne du financement de la commune à ces événements privés à caractère lucratif sans justification. En effet, l'existence d'une convention pour l'un de ces deux événements ne caractérise pas précisément le retour pour la commune.

Par ailleurs, le service événementiel met à disposition gratuitement des chapiteaux, des sièges et du matériel pour des événements familiaux tel que les mariages, baptêmes ou décès. Or, une délibération de 2009 prévoit que ce matériel doit faire l'objet d'une facturation et que le bénéficiaire doit s'acquitter d'une caution. Or, aucune régie de recettes n'a été créée pour assurer l'encaissement des cautions et des locations. La commune a confirmé qu'aucun encaissement n'a été réalisé depuis sa prise de fonctions en 2019. L'ordonnateur a communiqué des pièces attestant de recettes perçues à cet égard durant le premier semestre 2024 à la suite des travaux de la chambre.

La centralisation des responsabilités au sein de ce service pose également question. Le chef du service est le seul à assurer l'attribution des chapiteaux et matériels aux particuliers. Il gère également seuls les règlements de consultation et les rapports d'analyse des marchés d'événementiel. C'est également lui qui effectue le choix des

⁸⁷ Conventions transmises par la commune.

entreprises et des prestations dans le cadre des dépenses hors marché, parfois sans respects des règles fondamentales de transparence et de mise en concurrence. La forte centralisation des processus et des responsabilités ne favorise pas la transparence et la lutte contre les conflits d'intérêt.

Compte tenu de l'ampleur exceptionnelle des dépenses engagées en matière d'organisation d'événements comme en témoigne les coûts estimés par la chambre à 450 000 euros de la seule fête de la plage, la commune doit structurer les missions de son service et maîtriser ce type de dépenses.

4.3 La commune est également exposée à des risques de conflits d'intérêt en matière d'urbanisme

Dans une commune dont la superficie est vingt-trois fois celle de Paris et qui connaît une forte urbanisation, les enjeux fonciers sont cruciaux.

Par ailleurs, la collectivité se doit d'optimiser ses ressources fiscales. Or, le produit fiscal local est plus faible qu'attendu.

La commune est équipée d'un logiciel (Olfea4) qui lui permet d'identifier, sur toute la zone agglomérée, toutes les constructions bâties. Le service de l'urbanisme estime que deux tiers des propriétés situées dans les parcelles allant de PK7 à PK21 ne font pas l'objet de taxation. Et ce, alors que les parcelles sont bien remontées dans le logiciel avec une construction. La collectivité est donc en mesure d'aider les services de la DRFiP afin de faciliter l'établissement des bases foncières. Ce qui accroîtrait le produit fiscal. Ces services fiscaux assurent le suivi permanent des changements relatifs aux propriétés non bâties et propriétés bâties de chaque commune qu'il s'agisse des constructions nouvelles, des démolitions, des additions de construction, des changements d'affectation, voire de rénovations conséquentes.

La première commission communale des impôts directs⁸⁸ ne s'est réunie qu'en décembre 2022. Elle a porté ses vérifications en matière de constructions bâties que sur une dizaine de propriétés⁸⁹. Bien en deçà des propriétés non déclarées pour la taxe foncière selon la propre estimation de la commune.

La chambre s'est également intéressée aux conditions d'attribution des terrains de la commune de Kourou.

⁸⁸ C'est une commission consultative. En cas de désaccord entre l'administration et celle-ci, les évaluations sont arrêtées par l'administration fiscale.

⁸⁹ Compte-rendu de la CCID de décembre 2022.

Les conflits d'intérêt

Conformément à la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *« constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »*.

La charte de l'élu local, figurant à l'article L. 1111-1-1 du CGCT, dispose que *« dans l'exercice de son mandat, l'élu local poursuit le seul intérêt général, à l'exclusion de tout intérêt qui lui soit personnel, directement ou indirectement, ou de tout autre intérêt particulier »* et qu'il *« veille à prévenir ou à faire cesser immédiatement tout conflit d'intérêts. Lorsque ses intérêts personnels sont en cause dans les affaires soumises à l'organe délibérant dont il est membre, l'élu local s'engage à les faire connaître avant le débat et le vote »*.

Par ailleurs, l'article L. 2131-11 du même code prévoit que *« sont illégales les délibérations auxquelles ont pris part un ou plusieurs membres du conseil intéressés à l'affaire qui en fait l'objet, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires »*.

Afin d'éviter une prise illégale d'intérêts, les élus doivent s'abstenir de prendre part à toute décision de l'organe délibérant, de manière directe ou par procuration, au bénéfice de la personne ou de la structure avec laquelle ils ont un intérêt. Ils doivent également quitter physiquement la salle tant au moment de la délibération qu'à celui du vote. Ces éléments doivent être mentionnés au procès-verbal de la séance. Ils ne doivent pas prendre part aux travaux préparatoires de cette décision. Pour les exécutifs et les bénéficiaires de délégations de signature des mécanismes de déport sont prévus aux articles 5 et 6 du décret n° 2014-90 du 31 janvier 2014. Pour le maire, dans le cas où ses intérêts se trouvent en contradiction avec ceux de la commune pour une opération, l'article L. 2122-26 du CGCT prévoit que le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune soit en justice, soit dans les contrats.

La commune de Kourou acquitte la taxe foncière pour une trentaine d'occupants de propriétés. Au préalable, ceux-ci font un versement à la collectivité. Toutefois, ces transactions ne sont pas transmises au service de publication foncière. La commune est doublement perdante. Elle paye plus de 40 000 euros de taxes foncières annuelles de propriétés dont elle n'a pas la jouissance et ne perçoit pas de produit fiscal sur lesdites propriétés. La commune doit régulariser cette situation sans délai.

La chambre s'est intéressée aux conditions d'attribution par la commune de parcelles sur le très vaste terrain Degrad Saramaca. La commune n'a pas été en mesure d'expliquer les critères de choix d'attribution. Elle a indiqué qu'elle allait en définir pour assurer une plus grande transparence.

Par ailleurs, les attributaires de parcelles dans des zones non constructibles ont créé des sociétés civiles immobilières (SCI) ou des sociétés à actions simplifiées (SAS) ayant pour objet la promotion immobilière et/ou la location touristique⁹⁰. La commune indique qu'elle n'a pas pu effectuer de contrôle *a posteriori* mais souhaite désormais inscrire une clause dans les futurs actes de cession.

⁹⁰ Liste des attributaires communiquée par le service de l'urbanisme

Concernant la prévention des conflits d'intérêt, la commune estime qu'à l'exception de la commission urbanisme et foncier en présence de la majorité et de l'opposition (permettant de veiller à la neutralité des décisions), il n'existe pas d'autres mécanismes de prévention.

L'un des dossiers d'attribution de permis de construire illustre bien les risques de conflits d'intérêt. Le pétitionnaire, la société X., dont le gérant est M.Y. a effectué une demande d'urbanisme le 17 novembre 2021 auprès des services de la ville. En dépit de l'avis défavorable de deux services de l'Etat, il a obtenu son autorisation tacite⁹¹.

Interrogée, la commune indique avoir suivi initialement les avis de ces deux commissions et avoir rédigé un arrêté de refus de permis de construire soumis à la signature du maire dans le délai prévu par le code de l'urbanisme. Le document n'a pas été retourné signé à l'échéance du délai d'instruction. Puis, le pétitionnaire a formulé la demande de permis tacite. À la suite de cela, le 11 mai 2022, la commune a délivré un certificat de non-opposition tacite à permis tacite.

Pour la commune, *« une aide à la décision est proposée par la direction de l'urbanisme lors des commissions afin de rappeler les enjeux et les risques, toutefois les décisions sont prises par les élus. »* La commune doit formaliser ce processus de conseil et soumettre la cession d'une parcelle à une déclaration d'intérêt préalable.

Dans ce contexte, le fait qu'aucune démarche de prévention des conflits d'intérêts n'ait été élaborée est à souligner.

Bien que non obligatoire, aucune déclaration d'intérêts n'est produite par les élus. La haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) encourage les collectivités à tenir à jour un registre recensant les organismes extérieurs dans lesquels les élus représentent la collectivité et/ou les responsabilités associatives qu'ils exercent.

Au regard des dispositions précitées, la chambre considère que la commune de Kourou se trouve dans une zone de risque liée aux enjeux fonciers et immobiliers, particulièrement importants au regard de sa taille.

4.4 Les refus du comptable de prendre en charge certains frais de voyage et de représentation

En application des dispositions du décret n° 2007-23 du 5 janvier 2007 modifiant le décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001, et fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements des personnels des collectivités locales, *« les frais de transport et d'hébergement des agents doivent répondre au souci*

⁹¹ Le premier avis défavorable en date du 6 janvier 2022 émane de la commission départementale de la préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers -CDPENAF. Le second provient de la « sous-commission départementale d'accessibilité recevant le public ». En séance du 11 mars 2022, la commission motive son avis défavorable.

premier de retenir le moyen de transport au tarif le moins onéreux et lorsque l'intérêt du service l'exige, le moyen le plus adapté à la nature du déplacement peut être retenu».

Dans son avis budgétaire en 2020, la chambre indiquait à ce sujet que : « *L'état des finances de la commune n'est pas amélioré par la succession de dépenses somptuaires ou irrégulières qui, pour la plupart, se concluent par des protocoles transactionnels, système de contournement des règles de la dépense publique et/ou de la commande publique* »⁹².

Le comptable public, alors en poste, a été conduit à refuser plus d'une trentaine de mandats de frais de déplacements⁹³, pour non-conformité aux dispositions du décret n° 2007-23 et en l'absence de mandats spéciaux⁹⁴.

Face à cette situation, la commune a opté pour des protocoles transactionnels avec ses fournisseurs. Ainsi, le 28 juillet 2020⁹⁵, huit protocoles ont été adoptés par voie délibérative pour un ensemble de mandats représentant un montant total de près de 400 000 euros dû à sept entreprises pour des prestations effectuées en 2019.

Le préfet de Guyane a déféré au tribunal administratif une de ces délibérations (n° 54-2020/K) portant sur le montant le plus élevé. La commune a ensuite été déboutée par ce tribunal dans le cadre d'une procédure contentieuse engagée par la société qui n'était pas payée⁹⁶.

Selon le jugement précité, il « *ressort des pièces du dossier que la délibération attaquée a pour objet le versement à la société Atlas Voyages Guyane d'une somme de 184 655,48 euros, en contrepartie d'une part de services de transports et d'hébergements de plusieurs agents et élus en 2019, et d'autre part d'une renonciation par avance du prestataire à ester en justice. D'une part, en ce qui concerne les élus, ainsi que le soutient le préfet de la Guyane, les frais ainsi facturés ne sont justifiés par aucune délibération du conseil municipal les autorisant. D'autre part, ainsi que le soutient également le préfet de la Guyane, en ce qui concerne les agents de la commune, les factures excèdent les plafonds prévus par les dispositions précitées du décret et de l'arrêté du 3 juillet 2006* ».

En l'absence de règlement, le maire de Kourou a exercé son pouvoir de réquisition du comptable pour payer la société X. à hauteur de 184 655 euros, sur la base d'une délibération annulée par le tribunal administratif. Par ailleurs, il a procédé ainsi à quatre autres occasions pour des frais de mission : Société A., Société B., Société C., Société D. Le montant global dépasse les 400 000 euros.

La chambre n'a pas relevé de telles irrégularités pour les années 2022 et 2023.

⁹² A titre d'exemple : voyages à hauteur de 1 630 euros pour 5 nuits en janvier 2019, le 28 juillet 2020 ou un voyage de 4 jours en région toulousaine pour 5 325 euros pour une personne en juin 2019 selon une facture de la société X.

⁹³ Le mandat spécial aurait pu déroger au montant fixé par la délibération cadre de fin octobre 2008 de la municipalité relative aux frais de mission des élus limités à 105,25 euros par jour.

⁹⁴ Cf. courriel du comptable public

⁹⁵ Délibération n° 54-2020/ MK

⁹⁶ TA de Guyane, 13 avril 2023, 2100563.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les conditions dans lesquelles la commune soutient le tissu associatif, gère son patrimoine foncier et engage des dépenses dans le domaine de l'événementiel sont irrégulières. Elles peuvent l'exposer à de graves risques juridiques.

Le versement des subventions n'est pas transparent. Il ne respecte pas le cadre légal et réglementaire. L'emploi de ces subventions par les associations n'est pas contrôlé. Elles ne produisent pas de comptes rendus financiers pour celles qui bénéficient d'un concours supérieur à 23 000 euros.

Sans transparence et dans des conditions qui soulèvent de nombreuses interrogations, la commune attribue son foncier en dehors de tout cadre formel. Elle ne cherche pas à le valoriser pour augmenter ses ressources.

Le maire réquisitionne le comptable pour le paiement d'importants frais de voyages et de séjour. Sur la base d'une délibération annulée par le tribunal administratif, l'ordonnateur a utilisé son pouvoir de réquisition du comptable pour obtenir le règlement d'un voyageur à hauteur de 184 655 euros.

La commune doit s'organiser et prendre les mesures nécessaires à la prévention des conflits d'intérêt.

Annexe n° 1. Glossaire

AFD	Agence française de développement
AFL	Agence France locale
BFR	Besoin en fonds de roulement
BP	Budget primitif
CAF	Capacité d'autofinancement
CDG	Centre de gestion
CGI	Code des impôts
CGTC	Code général des collectivités territoriales
CHSCT	Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail
CLECT	Commission locale d'évaluation des charges transférées
CRC	Chambre régionale des comptes
CTP	Comité technique paritaire
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS	Direction générale des services
DUER	Document unique d'évaluation des risques professionnels
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
FCTVA	Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
IAT	Indemnité d'administration et de technicité
IFSE	Indemnité de fonction, de sujétion et d'expertise
IFTS	Indemnité forfaitaire de travaux supplémentaires
NBI	Nouvelle bonification indiciaire
NOTRE	Nouvelle organisation territoriale de la République
RIFSEEP	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
RTT	Réduction du temps de travail
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SPANC	Service public d'assainissement non collectif
TEOM	Taxe d'enlèvement des ordures ménagères



Chambre régionale des comptes de Guyane

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D – CS 18111

97181 LES ABYMES CEDEX

Adresse méf. antillesguyane@crtc.ccomptes.fr

www.ccomptes.fr/fr/crtc-antilles-guyane