



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

COMMUNE DE DUCOS

Département de la Martinique

Exercices 2009 à 2017

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés a été délibéré par la chambre le 25 avril 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION.....	8
1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES.....	10
2 LES COMPTES DE LA COMMUNE	11
2.1 Une information financière et une fiabilité des comptes à améliorer	11
2.1.1 Si le rapport sur les orientations budgétaires est précis et documenté.....	11
2.1.2 ...l'état de la dette est incomplet,	11
2.1.3 ...l'annexe du compte administratif relative aux subventions attribuées à des tiers manque de transparence,.....	12
2.1.4 ...l'état du personnel est incomplet et incohérent,	12
2.1.5 ...l'état des engagements financiers est incomplet,.....	13
2.1.6 ...les provisions sont insuffisamment constituées,	13
2.1.7 ...des écritures comptables ne sont pas fiables,.....	14
2.1.8 ...les régies ne sont pas contrôlées,	15
2.1.9 ...des travaux en régie sont surévalués,.....	16
2.1.10...certains budgets n'ont pas été votés en équilibre réel.....	17
2.2 Une situation financière très préoccupante	18
2.2.1 Les résultats réels masqués par le manque de fiabilité des comptes.....	18
2.2.2 Un niveau élevé d'investissement mais une dette maîtrisée.....	20
2.2.3 La dégradation dangereuse de la capacité d'autofinancement.....	21
2.2.4 La dégradation continue du fonds de roulement et de la trésorerie	22
2.2.5 L'impasse financière des budgets à venir... ..	23
2.2.6 Malgré des produits de gestion élevés et dynamiques	25
2.2.7 La hausse des charges de personnel, première cause du déficit structurel ...	25
2.2.8 Des charges de gestion mal maîtrisées, deuxième cause du déficit structurel	27
2.2.9 Une politique mesurée d'aide aux associations	28
2.2.10Une fiscalité, déjà élevée, appelée à augmenter, conséquence du déficit structurel	29
3 LA GESTION DES SERVICES.....	30
3.1 Une gestion des ressources humaines centrée sur la distribution de revenus	30
3.1.1 Un processus de recrutement ignorant les règles statutaires d'accès à la fonction publique.....	30
3.1.2 L'attribution de la NBI en méconnaissance du droit	32
3.1.3 Un régime indemnitaire coûteux, souvent irrégulier	33
3.1.4 L'absence de régime de travail.....	37
3.1.5 Des heures supplémentaires payées sans justification de service fait.....	39
3.1.6 Un absentéisme deux fois plus élevé que dans les communes de même taille	40
3.1.7 Un service des ressources humaines défaillant.....	40
3.2 La commande publique : des améliorations et des irrégularités persistantes	41
3.2.1 Une organisation en progrès qui peine à être efficace	41
3.2.2 De graves irrégularités dans certains marchés de fournitures et de travaux .	42

4	LES INTERVENTIONS DE LA COMMUNE	43
4.1	Des activités culturelles, sportives et de loisirs, coûteuses malgré le choix de la souplesse de gestion	43
4.1.1	Le recours à une association : le choix de la souplesse	43
4.1.2	Le coût des activités	44
4.2	Des relations équivoques entre la commune de l'OCSLD.....	45
4.2.1	Jusqu'en 2014, des dirigeants de l'association membres de l'exécutif communal	45
4.2.2	300 000 € de travaux financés par la commune	46
4.3	Les coûts très élevés des prestations offertes aux élèves scolarisés.....	47
4.3.1	Le coût excessif du service des repas	47
4.3.2	Le coût excessif des garderies matinales et tardives.....	47
4.3.3	Le coût de l'absence d'annualisation du temps de travail	48
4.3.4	Des aides en nature sans fondement juridique.....	48

SYNTHÈSE

Le présent rapport porte sur la gestion de la commune de Ducos au cours des exercices 2009 à 2017.

Un seul ordonnateur a administré la commune pendant la période examinée : M. Charles-André MENCÉ, élu maire en 2001.

Ducos est une ville du centre de la Martinique qui compte 18 073 habitants (population légale au 1^{er} janvier 2017). Elle fait partie d'un grand pôle régional qui regroupe plus de 10 000 emplois dans l'aire urbaine¹ du Robert. Elle est membre de la Communauté d'agglomération de l'Espace sud de la Martinique (CAESM) depuis le 1^{er} janvier 2001. Elle est la deuxième ville membre de la CAESM par sa démographie, derrière Le François.

La position géographique de Ducos en fait une commune à fort potentiel de développement. Très proche des infrastructures portuaires et aéroportuaires régionales et bien desservi par des infrastructures viaires, son territoire constitue un atout dont peu de communes bénéficient en Martinique. Contrairement à la région qui perd des habitants (- 2,4 % entre 2007 et 2012)², Ducos a vu sa population augmenter depuis 2007, de 5,7 %.

A l'issue du précédent contrôle portant sur la période 1999-2004, deux recommandations avaient été formulées, la première concernant la réduction de la masse salariale, la seconde la remise en concurrence d'un achat de prestation dont l'association « Office des sports, de la culture et des loisirs de Ducos » (OCSLD) était systématiquement titulaire. Seule la deuxième a été suivie d'effet. La non prise en compte de la première a fortement contribué à la dégradation de la situation financière de la commune constatée aujourd'hui.

Des insuffisances au niveau de l'information financière et budgétaire ainsi que de nombreuses anomalies altèrent la fiabilité des comptes et affectent le bilan. En particulier, l'endettement réel de la collectivité, l'état du personnel et celui des engagements financiers ne sont pas sincères. Les écritures comptables sont peu fiables et les opérations d'investissement ne sont pas retracées correctement dans les budgets successifs.

Il en résulte des budgets insincères depuis 2012 dont les résultats réels sont masqués. En 2014, le résultat réel de la section de fonctionnement est devenu négatif. Fin 2016, il était déficitaire de 3,6 M€.

Entre 2009 et 2016, la situation financière de Ducos s'est dégradée et est devenue alarmante alors qu'elle bénéficie de ressources élevées et dynamiques. La commune se trouve dans une impasse budgétaire et financière dont la sortie passe par une baisse drastique des charges de personnel ou une hausse importante des taux de fiscalité.

¹ INSEE : Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

² INSEE, Évolution de la population de Martinique entre 2007 et 2012. Dossier n°2. Edition 2014.

La capacité d'autofinancement de la commune est devenue dangereusement négative et ne lui permet plus d'investir. Son fonds de roulement net global est constamment négatif depuis 2014. La commune ne peut donc plus payer ses fournisseurs dans les délais réglementaires (la dette envers les fournisseurs s'élevait au 31 décembre 2016 à 1,6 M€) ni ses dettes sociales dont le montant au 31 décembre 2016 s'élevait à 855 174 €. La trésorerie réelle de la commune était négative de 2 M€ fin 2016.

Cette situation résulte d'une gestion peu rigoureuse du personnel qui bénéficie d'avantages indus se cumulant, pour certains, à un service non fait. La fonction « gestion des ressources humaines » est défaillante malgré le nombre élevé de cadres de catégorie A présents dans le service. Les actes de gestion du personnel sont rétroactifs en méconnaissance de la loi. L'attribution du régime indemnitaire est irrégulière. De nombreuses indemnités sont versées en méconnaissance du statut. La durée légale du temps de travail n'est pas respectée. Le suivi des congés n'est pas réalisé. Malgré un régime indemnitaire généreux, le taux d'absentéisme est deux fois plus élevé, en moyenne, que dans les communes de même effectif. En prenant en compte le temps de travail non effectué par les agents des écoles, le montant annuel des avantages indus s'élève à 2,4 M€.

En matière de commande publique, si l'organisation mise en place en 2010 est respectée par tous les services, y compris techniques, ce qui constitue une amélioration obtenue pendant le précédent contrôle, de graves irrégularités perdurent, comme l'utilisation d'un barème de notation subjectif. Ces irrégularités ne permettent pas à la commune d'optimiser ses dépenses.

Si la commune a fait le bon choix de la souplesse pour gérer ses activités culturelles et de loisirs, elle n'a pas su en tirer pleinement avantage dans la mesure où les coûts se révèlent très élevés. L'utilisation d'une partie non négligeable de la subvention versée à l'OCSLD (2,6 M€ sur la période 2009-2016) n'est pas justifiée par le bénéficiaire sans que la commune en tire de conséquence.

Les prestations offertes par la commune aux élèves scolarisés (restauration scolaire et garderies) ne sont pas correctement gérées, induisant un coût excessif et injustifié à la charge du contribuable ducossais.

RECOMMANDATIONS

- *Recommandations de régularité*

- Recommandation n° 1 :** ne comptabiliser en travaux « en régie » que les travaux relevant de l'investissement ;
- Recommandation n° 2 :** inscrire les subventions d'investissement ayant fait l'objet d'une attribution ;
- Recommandation n° 3 :** corriger dans les documents budgétaires l'état de la dette, l'état du personnel, l'état des engagements financiers ;
- Recommandation n° 4 :** constituer une provision dès l'apparition d'un risque chiffrable ;
- Recommandation n° 5 :** rattacher les charges à leur exercice ;
- Recommandation n° 6 :** vérifier la bonne imputation des charges ;
- Recommandation n° 7 :** contrôler les régies de recettes ;
- Recommandation n° 8 :** soumettre au vote les investissements par opération et assurer la sincérité des restes à réaliser par l'application de la règle fixée par l'article L. 2311-2 du CGCT qui implique, qu'en l'absence de vote par AP/CP, les dépenses et recettes d'investissement sont inscrites pour la totalité de l'investissement à réaliser ;
- Recommandation n° 9 :** limiter la NBI « *Accueil* » aux agents exerçant effectivement les fonctions d'accueil du public ;
- Recommandation n° 10 :** fixer par arrêté individuel le montant de l'IAT et de l'ISMF ;
- Recommandation n° 11 :** supprimer l'attribution de l'indemnité pour participation aux travaux ;
- Recommandation n° 12 :** supprimer l'attribution de la prime pour travaux insalubres et dangereux ;
- Recommandation n° 13 :** adopter un régime du temps de travail conforme aux lois et règlements ;
- Recommandation n° 14 :** supprimer les heures supplémentaires forfaitaires ;
- Recommandation n° 15 :** justifier la matérialité des heures supplémentaires réalisées avant paiement ;
- Recommandation n° 16 :** fixer, lors de chaque analyse des offres, un barème de points objectif, c'est-à-dire reposant sur des éléments vérifiables et quantifiables ;

Recommandation n° 21 : supprimer les mises à disposition irrégulières ;

- *Recommandation de performance*

Recommandation n° 17 : diminuer l'effectif du service de restauration scolaire des 51 agents communaux ;

Recommandation n° 18 : faire payer l'utilisateur du service de restauration scolaire en instituant un tarif progressif en rapport avec le coût du service du repas, sans qu'il excède 5,70 € par repas consommé ;

Recommandation n° 19 : faire payer l'utilisateur du service de garderie en instituant un tarif maximal de 3,07 €/heure ;

Recommandation n° 20 : annualiser le temps de travail des agents des écoles ;

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme de 2015 l'examen de la gestion de la commune de Ducos sur la période 2011-2016. Par lettre en date du 4 juin 2015, le président de la chambre en a informé le maire en exercice depuis 2001, M. Charles-André MENCÉ.

L'entretien de fin de contrôle avec l'ordonnateur a eu lieu le 30 novembre 2017.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 25 janvier 2018, les observations provisoires au titre du contrôle des comptes et de la gestion qui ont été notifiées à l'ordonnateur en fonction le 7 juillet 2018.

L'ordonnateur en fonction a répondu par courrier du 3 septembre 2018, enregistré au greffe de la chambre le 6 septembre 2018.

Au terme du délibéré, le 25 avril 2019, la chambre a formulé les observations définitives ci-après développées, concernant les comptes de la commune, la gestion des services et deux exemples de mise en œuvre d'une politique communale sur les années 2011 à 2017.

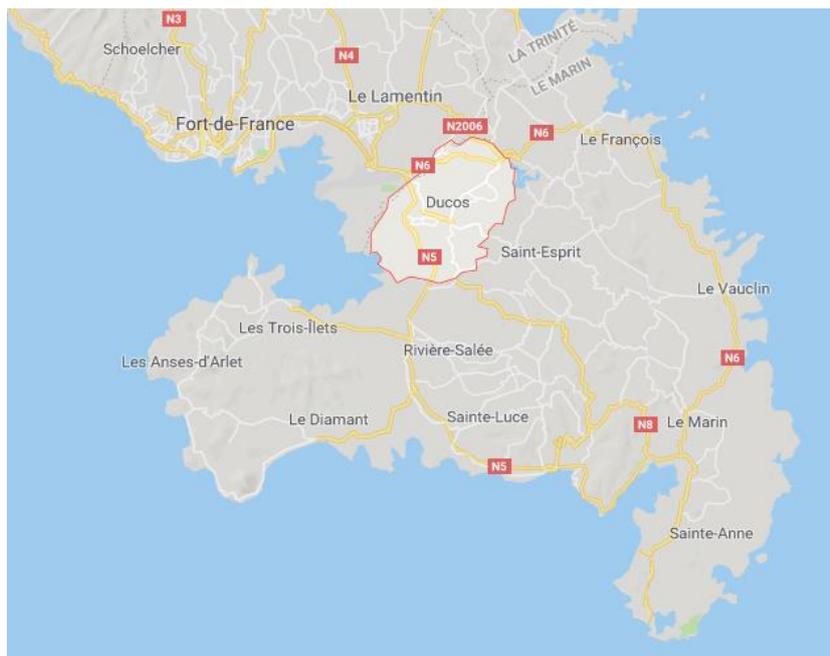
Le rapport, qui doit encore être considéré comme confidentiel, est communiqué à l'ordonnateur en fonction qui dispose d'un délai d'un mois pour, s'il le souhaite, y apporter une réponse qui engagera sa seule responsabilité.

M. Charles-André MENCE a répondu par courrier du 16 juillet 2019, enregistré au greffe le 19 juillet 2019.

Ce rapport devra être communiqué par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane.

Carte n° 1 : Ducos dans l'espace martiniquais



Source : google maps

Ducos est une ville du centre de la Martinique qui compte 18 073 habitants (population légale au 1^{er} janvier 2017). Elle fait partie d'un grand pôle régional qui regroupe plus de 10 000 emplois dans l'aire urbaine « Le Robert ». Elle est membre de la Communauté d'agglomération de l'Espace sud de la Martinique (CAESM), créée en décembre 2004, qui regroupe les 12 communes du sud (sur 34) et environ un tiers de la population de la Martinique. Elle en est la deuxième ville de l'intercommunalité par sa démographie, derrière Le François.

La situation géographique de Ducos, très proche des infrastructures portuaires et aéroportuaires régionales et bien desservie par des infrastructures viaries, en fait l'une des communes au plus fort potentiel de développement de la Martinique.

Contrairement à l'ensemble de l'île qui perd des habitants (-2,4 % entre 2007 et 2012)³, Ducos a vu sa population augmenter de 5,7 %⁴ depuis 2007. Elle se classe au cinquième rang régional des communes dont le taux de croissance, sur la période 2007-2012, est supérieur à 5 %. Toutes sont membres de la CAESM.

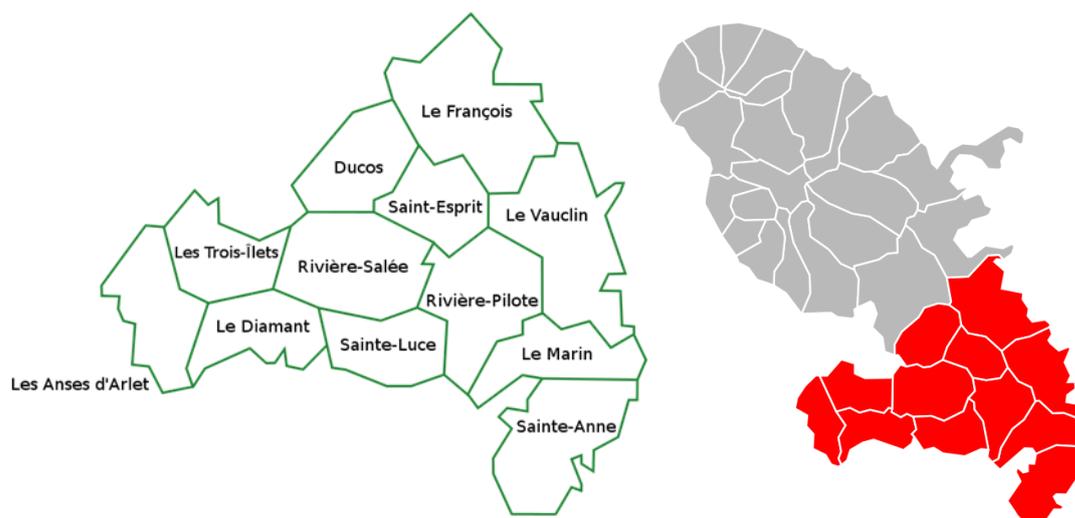
La progression démographique s'est traduite par un vieillissement de la population et par un changement sociologique. La proportion des cadres et celle des retraités dans la population âgée de plus de 15 ans ont augmenté fortement depuis 2006 (plus de 12 % pour chacune des deux catégories). La commune attire également les couples avec enfants. La moyenne du revenu net déclaré⁵ figure parmi les plus élevées de la région : 19 910 € contre 16 518 € dans l'aire urbaine, 17 152 € au niveau régional et 19 075 € dans la zone d'emploi.

³ INSEE, Évolution de la population de Martinique entre 2007 et 2012. Dossier n°2. Edition 2014.

⁴ INSEE, Évolution de la population de Martinique entre 2007 et 2012. Dossier n°2. Edition 2014.

⁵ DGFIP, revenus nets déclarés en 2011.

Carte n° 2 : Ducos dans son environnement



Institut géographique national

La densité de sa population, 452,4 hab./km², la situe dans les 500 communes les plus densément peuplées au niveau national⁶ ; elle est supérieure à la densité moyenne de la Martinique (341,8 hab./km²), pourtant première densité parmi les départements d'outre-mer.

Outre les compétences obligatoires, la CAESM exerce des compétences optionnelles et facultatives telles que la restauration scolaire, la collecte des déchets, le transport public et, depuis le 1^{er} janvier 2017, date de la dissolution du syndicat intercommunal du centre et du sud de la Martinique (SICSM), l'eau et l'assainissement.

De 2009 à 2017, la commune de Ducos a bénéficié d'une seule réalisation d'équipement de la part de la CAESM : la piste cyclable communautaire qui traverse son territoire. Aucune mutualisation de services n'a été réalisée entre les deux collectivités, pas même pour la restauration scolaire dont le service des repas aux enfants est resté à la charge de la commune. Enfin, l'absence d'approbation avant 2016, par la CAESM, du schéma de cohérence territoriale (SCOT) a entravé les travaux d'élaboration du plan local d'urbanisme commencés en 2007. En effet, le SCOT fixe les orientations majeures du territoire en matière d'aménagement et de développement durable avec lesquelles le PLU doit être compatible.

1 LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES

Le contrôle précédent a porté sur les exercices 1999-2004 et formulé deux recommandations : « *Contenir l'évolution de la masse salariale dont l'augmentation n'apparaît pas cohérente avec le renforcement de l'intercommunalité* » et « *Revoir le montage juridique illégal* » que constitue l'attribution d'un marché annuel de 509 000 € sans mise en concurrence préalable à l'Office culturel, des sports et des loisirs de Ducos (OCSLD).

⁶ INSEE, Évolution de la population de Martinique entre 2007 et 2012. Dossier n°2. Edition 2014.

Seule la deuxième recommandation a été mise en œuvre.

2 LES COMPTES DE LA COMMUNE

Après analyse de la qualité des comptes de la commune et celle de l'information financière délivrée aux conseillers municipaux et aux citoyens, le rapport présente le diagnostic financier de la commune.

2.1 UNE INFORMATION FINANCIERE ET UNE FIABILITE DES COMPTES A AMELIORER

2.1.1 Si le rapport sur les orientations budgétaires est précis et documenté...

En application des dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un débat doit être organisé au sein du conseil municipal sur les orientations budgétaires dans les deux mois précédant le vote du budget. La loi du 7 août 2017 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRÉ ») a renforcé l'obligation d'information financière de l'assemblée municipale par la présentation d'un rapport qui comporte « [...] en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail [...] ».

La commune présente chaque année, depuis au moins 2009, un rapport sur les orientations budgétaires au conseil municipal qui en débat. Jusqu'en 2010, ce rapport était clair et comportait toutes les rubriques prévues réglementairement. À partir de 2011, un saut qualitatif a eu lieu : le rapport alerte chaque année sur la situation financière de la ville et préconise une diminution des dépenses de gestion et la maîtrise de la masse salariale. Les rapports sont documentés et s'appuient sur des graphiques et tableaux. Les informations ajoutées par la loi NOTRÉ figurent dans les rapports de 2016 et de 2017.

2.1.2 ...l'état de la dette est incomplet,

L'état de la dette figurant dans les annexes A2 des comptes administratifs de chaque exercice (établis par l'ordonnateur) a pour objet d'informer le conseil municipal et les citoyens sur le niveau d'endettement de la commune.

À Ducos, depuis 2010, il est incomplet et insincère. Ainsi, pour ne prendre comme exemple que l'exercice 2016, au 31 décembre, alors que l'encours de la dette bancaire s'élevait à 13 523 041,60 €, l'état de la dette A2 figurant au compte administratif de 2016 recensait 13 018 886,59 € de dette, soit un écart en moins de 500 000 €.

Dans sa réponse l'ordonnateur certifie que le montant de la dette de la commune au 31 décembre 2016 est de 13 018 886,59 € contrairement à ce qui est enregistré dans la comptabilité du comptable public. Toutefois, il n'apporte aucune justification de ce montant. Aussi, compte tenu du principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable public, c'est la comptabilité de ce dernier qui atteste des comptes d'actif et de passif, donc des comptes de dettes de la commune. Si l'ordonnateur entend contester ce montant, il doit le faire avant de proposer au conseil municipal l'approbation du compte de gestion, conformément aux dispositions de l'article L. 2121-31 du CGCT.

2.1.3 ...l'annexe du compte administratif relative aux subventions attribuées à des tiers manque de transparence,

L'état des subventions attribuées aux tiers est une annexe obligatoire du compte administratif. Il doit préciser le nom et la raison sociale des bénéficiaires, le montant attribué, la valorisation des prestations en nature et le total des subventions.

Jusqu'en 2012, cet état ne comportait pas la valorisation en nature des prestations effectuées par la ville. À partir du compte administratif de 2013, une partie des prestations en nature est valorisée mais non leur totalité.

Il n'est donc pas possible de connaître le montant de subvention réellement accordé par la commune aux différents tiers.

Dans sa réponse l'ordonnateur admet ces carences et annonce, pour seule mesure, « *qu'une note de mission sera délivrée au contrôleur de gestion pour assurer une évaluation et un suivi des différentes aides accordées* ».

2.1.4 ...l'état du personnel est incomplet et incohérent,

Le nombre d'agents payés recensés dans les états du personnel joints aux comptes administratifs ne correspond pas à celui compté à partir des bulletins de paye.

Par exemple, l'effectif retranscrit dans l'annexe du compte administratif de 2014 indique 138 titulaires et sept non-titulaires en effectif pourvu. L'examen des fiches de paye indique que l'effectif en décembre 2014 s'élevait à 140 titulaires, 151 non titulaires et 70 emplois aidés.

Le tableau relatif aux agents non-titulaires n'est pas correctement rempli. Il ne permet pas de connaître le nombre d'agents non-titulaires et l'information sur les fondements des contrats est erronée.

Enfin, les comptes administratifs de 2014 et de 2015 laissent apparaître des incohérences. Les montants indiqués en rémunération des agents non titulaires ne correspondent pas aux sommes des mandats émis aux comptes 64131, 64162 et 64168 qui comptabilisent la paye des agents non titulaires de la commune. Celle-ci n'a pas pu expliquer cette différence.

Tableau n° 1 : Écart constaté entre l'annexe « *Etat du personnel* » des comptes administratifs de 2014 et de 2015 et les fiches de paye (en euros)

	2014	2015
Rémunération des non-titulaires indiquée à l'annexe C 1.1	4 050 485,00	3 396 564,52
Mandats émis (comptes n° 64131, n° 64162 et n° 64168)	4 098 171,64	4 319 573,97
Écart	- 47 686,64	- 923 009,45

Source : *Chambre régionale des comptes d'après les comptes administratifs de 2014 et de 2015*

Dans sa réponse, l'ordonnateur s'engage à produire un état du personnel en annexe des budgets et des comptes administratifs en conformité avec la réalité et avec la réglementation.

2.1.5 ...l'état des engagements financiers est incomplet,

Cet état doit mentionner les engagements relevant des articles L. 2313-1 et L. 2313-1-1 du CGCT, c'est-à-dire « *la liste des organismes pour lesquels la commune :*

- a) *détient une part du capital ;*
- b) *a garanti un emprunt ;*
- c) *a versé une subvention supérieure à 75 000 euros 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 ».

L'annexe est mal remplie. En 2015, seule la subvention attribuée à l'OCSLD, pour 250 000 €, apparaît alors que les engagements avec la crèche « *Pupuce* » ou le comité des œuvres sociales auraient dû être mentionnés.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur a admis ces omissions.

2.1.6 ...les provisions sont insuffisamment constituées,

Le principe de sincérité comptable impose aux collectivités locales de constituer une provision dès l'apparition d'un risque sérieux. Aux termes du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les provisions constituent des dépenses obligatoires. L'article R. 2321-2 du même code prévoit trois cas dans lesquels la provision doit être inscrite au budget en totalité pour couvrir l'ensemble du risque encouru :

« 1° 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 ;

2° Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. Cette provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation, estimé par la commune. La provision pour participation prend également en compte le risque de comblement de passif de l'organisme. Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise en jeu de la garantie sur le budget de la commune en fonction du risque financier encouru ;

3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrécouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public ».

Pendant la période sous revue, la commune a connu au moins 15 contentieux dont seul celui dont les conséquences financières potentielles étaient les plus importantes a respecté cette obligation (contentieux CELMA). Le montant du risque des autres contentieux s'élevait à plus de 300 000 €, fin 2016, et aurait dû donner lieu à constitution de provision au fur et à mesure de leur apparition.

Dans sa réponse, l'ordonnateur indique que les autres contentieux ne font courir aucun risque financier à la commune et ne doivent donc pas donner lieu à la constitution d'une provision. Or, parmi ces contentieux, figure celui avec la caisse générale de sécurité sociale qui demande le paiement d'une créance de 291 007 € correspondant aux cotisations dues mais impayées sur la période 2008-2009. Le tribunal des affaires de sécurité sociale a ordonné un nouveau contrôle sur les écarts relevés par la commune entre les salaires comptabilisés et ceux déclarés sans enjoindre la commune de payer mais sans débouter la CGSS de sa créance. Le risque financier pour la commune existe. Elle doit donc constituer une provision de ce montant.

2.1.7 ...des écritures comptables ne sont pas fiables,

2.1.7.1 Des dépenses mal imputées dans la comptabilité

Le régime indemnitaire des agents non-titulaires n'est pas comptabilisé dans le compte 64138 « *Autres indemnités* » mais imputé au compte réservé à la rémunération principale. Par exemple, en 2015, les primes et indemnités des agents non titulaires, soit 409 677 €, ont été imputées à tort au compte 64131 « *Rémunération non titulaires* ». Cette mauvaise imputation s'observe encore dans le budget de 2017.

Moins importante en montant mais aussi significative, la comptabilisation erronée, dans le compte 60623 « *Alimentation* » destiné aux dépenses relatives aux achats d'aliments, des frais relatifs aux réceptions ou manifestations que la commune organise. Malgré la faiblesse des montants en cause, la lisibilité du budget s'en trouve affectée.

Tableau n° 2 : Exemples d'erreurs d'imputation comptable en 2015 - le compte 60623

Imputation comptable	Date du mandatement	Nature des dépenses	Numéro de mandat	Montant en euros
60623	22/06/2015	Prestation trophée de la Caraïbe du 16 au 20/4/2014	148/1206	1 531,50
60623	21/08/2015	Collation soirée culturelle	231/1816	50,47
60623	13/10/2015	Collation pour soirée	279/2120	45,84
60623	22/10/2015	Réception des yoleurs	292/2221	160,51
60623	27/10/2015	Collation pour fête fin d'année Maison ducossaise du savoir	295/2242	150,24
60623	23/11/2015	Repas tour cycliste d'avril 2015	321/2399	1 531,50

Source : chambre régionale des comptes, grand livre comptable de 2015 de la commune

Ces erreurs font douter de la sincérité de l'enregistrement comptable de l'ensemble des dépenses.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur cite l'instruction M14 pour justifier l'imputation erronée du régime indemnitaire dans le compte destiné à enregistrer les rémunérations des agents non titulaires et prend acte des observations de la chambre en s'engageant à améliorer la bonne imputation des dépenses.

La chambre rappelle que, si l'instruction M14 présente le contenu du compte 64131 « *Rémunérations non titulaires* » en y incluant les autres indemnités, cette instruction présente également le plan de comptes détaillé qui, lui, contient les subdivisions du compte 6413 dont le compte 64138 « *Autres indemnités* » destiné à enregistrer les

dépenses relatives aux primes et indemnités versées aux agents non titulaires des collectivités territoriales. L'imputation dans les comptes trouve son fondement dans le principe de transparence qui guide les instructions comptables et qui leur est supérieur.

2.1.7.2 Des dépenses imputées à tort au budget principal

Les charges relatives à la location des locaux occupés par le centre communal d'action sociale (CCAS) sont imputées sur le budget de la commune sans faire l'objet d'un remboursement alors que le CCAS est un établissement doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. En 2015, la commune a payé 8 389 € pour cette location, en lieu et place du CCAS.

Dans sa réponse l'ordonnateur s'engage à faire supporter au CCAS les frais de location des locaux.

2.1.7.3 Des charges non rattachées à leur exercice de naissance

Les principes d'indépendance des exercices et de sincérité des comptes imposent aux collectivités locales de rattacher les charges et les produits à l'exercice au cours duquel ils sont nés.

Or, la commune a transféré des charges d'un exercice sur l'autre, de 2013 à 2016, en méconnaissance des deux principes précités. Le tableau ci-après montre qu'en 2013, la commune a comptabilisé 744 483 € de factures qui concernaient l'exercice 2012 et qui auraient dû être rattachées à cet exercice. En 2015, le montant déporté sur l'exercice 2016 s'élève à plus de 1,3 M€.

Tableau n° 3 : Montant des factures de l'exercice précédent comptabilisé sur l'exercice suivant

2013	2014	2015	2016
744 483 €	1 279 971 €	1 871 119 €	1 323 578 €

Source : direction générale des finances publiques

Le résultat de la section de fonctionnement des exercices 2013 à 2015 a donc été surévalué de ces montants de charges non rattachées.

Dans sa réponse, le maire précise que le rattachement des charges est réalisé en fonction des crédits budgétaires disponibles, conformément à l'instruction comptable M14. Si cette règle est juste, elle ne doit pas masquer qu'il appartient à l'ordonnateur de faire voter un budget comportant un niveau de crédits suffisants pour enregistrer toutes les charges réalisées durant l'exercice. A défaut le budget est insincère.

Cette réponse du maire qui traduit une option de méthode conduit à constater que, depuis plusieurs années, les budgets votés sont insincères.

2.1.8 **...les régies ne sont pas contrôlées,**

Aux termes de l'article R. 1617-17 du CGCT, « *Les régisseurs de recettes, d'avances ainsi que de recettes et d'avances ainsi que les régisseurs intérimaires et les mandataires*

sont soumis aux contrôles du comptable public assignataire et de l'ordonnateur ou de leurs délégués auprès desquels ils sont placés ».

Ces contrôles ont pour objectifs de prévenir les malversations dans le maniement des fonds publics. L'exercice du contrôle par les comptables publics n'enlève pas son utilité à celui de l'ordonnateur.

Au 31 décembre 2016, la commune disposait de six régies de recettes en activité, dont certaines étaient encore libellées en francs. L'un des régisseur titulaire conserve un encaissement supérieur à 9 000 €. L'ordonnateur n'a pas produit les états de contrôle de ces régies malgré des montants d'encaisse pouvant être importants.

Aucune vérification n'est donc effectuée dans les conditions fixées par l'instruction n° 06-031-ABM du 21 avril 2006 relative aux régies de recettes, d'avances et de recettes et d'avances des collectivités territoriales et de leurs établissements publics qui prévoit que « *Le contrôle sur place de l'ordonnateur ou de son délégué doit s'exercer selon les périodicités et modalités déterminées par ces autorités, permettant de s'assurer du bon fonctionnement des régies* » et « *l'ordonnateur constitue un dossier pour chaque régie, dans lequel il regroupe [...] les procès-verbaux de vérification effectués par ses soins* ».

Cette absence de contrôle ne permet pas de fiabiliser le montant annuel des recettes encaissées au moyen de ces régies, de l'ordre de 100 000 €.

Dans sa réponse l'ordonnateur s'engage à assurer les contrôles dont la loi lui fait obligation.

2.1.9 ...des travaux en régie sont surévalués,

De 2010 à 2016, la commune a comptabilisé en immobilisation des travaux en régie pour la somme de 3 630 695 € et pour des montants annuels qui progressent chaque année (sauf en 2011).

Selon l'instruction budgétaire M14, les travaux en régie ne peuvent concerner que des travaux ayant le caractère de travaux d'investissement, c'est-à-dire des dépenses d'équipement, de grosses réparations ou d'amélioration qui augmentent la valeur ou la durée de vie du bien sur lequel elles sont exécutées. Or, à la lecture des pièces justificatives jointes à l'état des travaux en régie, certains travaux comptabilisés en investissement concernent l'entretien courant. Il en est ainsi, notamment :

- de l'entretien de l'éclairage public qui représente chaque année un montant important (219 336 € en 2016) ;
- des travaux de signalisation (marquage de place pour les personnes handicapées, par exemple, en 2014) ;
- des travaux de rebouchage des « nids de poule » dans la voirie.

S'agissant des travaux de voirie, le maintien ou le rétablissement des qualités superficielles sans modification substantielle des tracés ou profils ni de la portance de la chaussée, constituent des travaux d'entretien.

La commune doit se conformer à la circulaire INTB0200059C du 26 février 2002 qui précise les règles d'imputation des dépenses du secteur public local.

Tableau n° 4 : Montant annuel des travaux en régie (en euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Compte 722	327 367	275 317	404 738	396 257	649 080	749 803	828 132

Source : CRC d'après les comptes administratifs de la commune

En 2016, le montant des travaux en régie s'est élevé à 828 132 € ; les travaux comptabilisés à tort s'élèvent à 263 014 €, soit environ un tiers du montant retenu.

La surestimation des travaux en régie a pour effet de majorer artificiellement la capacité d'autofinancement, le fonds de roulement et le résultat de fonctionnement, de faire financer par l'emprunt des charges courante de gestion, notamment les charges de personnel et de location de matériel, et d'augmenter sans justification le fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

L'ordonnateur a répondu qu'il prenait acte des observations de la chambre et qu'il « se conformera à la législation ».

2.1.10 ...certains budgets n'ont pas été votés en équilibre réel

Si l'article L. 1612-4 du CGCT impose aux communes de voter leur budget en équilibre réel, l'intervention du juge administratif a permis de préciser la marge d'approximation dont disposent les collectivités en matière de prévisions et de distinguer entre aléas de la prévision et insincérité.

Le Conseil d'État (arrêt du 16 mars 2001, *Commune de Rennes-Les Bains*) a ainsi constaté que les subventions dont l'attribution n'est pas certaine constituent une recette non sincère. Il s'ensuit que le budget dont l'équilibre est établi par l'inscription de telles subventions doit être « regardé comme n'ayant pas été voté en équilibre réel » au sens des dispositions de l'article L. 1612-4 du CGCT.

Les comptes de gestion de 2010 à 2016, dont les valeurs sont identiques à celles des comptes administratifs sur la même période, montrent qu'à la fin de chaque exercice, plus de 10 % des subventions d'équipements prévues au budget de l'exercice sont annulés.

Tableau n° 5 : Taux d'annulation des subventions d'équipement (en euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Crédits ouverts (recettes d'équipement)	10 017 367	9 896 546	8 923 986	7 135 210	4 592 350	6 946 300	7 663 117
Taux d'exécution	29 %	32 %	43 %	65 %	32 %	16 %	45 %
Crédits annulés	2 863 374	1 518 039	77 879	0	409 176	1 112 154	-98 561
Taux d'annulation	29 %	15 %	1 %	0 %	9 %	16 %	-1 %

Source : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion

La commune a donc inscrit des subventions d'investissement dont l'attribution n'était pas certaine, lors de l'élaboration de ses budgets. Le budget des exercices 2010, 2011, 2014 et 2015 n'a donc pas été voté en équilibre réel.

Si, dans sa réponse, l'ordonnateur certifie qu'il n'inscrit que des subventions notifiées en précisant que l'annulation des subventions d'investissement au compte administratif trouve son origine dans la déprogrammation d'opérations d'investissement, dans le constat de coûts d'opération inférieurs à ceux prévus, dans l'ajustement de la subvention attendue ou dans la caducité de la subvention, il n'apporte aucune preuve que les annulations constatées par la chambre relèvent d'un de ces cas.

La commune devra s'attacher à améliorer l'information financière de l'assemblée délibérante en produisant des annexes budgétaires renseignées conformément à la réglementation des actes budgétaires, à la qualité comptable et à la fiabilité des comptes attendus.

Recommandation n°1 : ne comptabiliser en travaux « en régie » que les travaux relevant de l'investissement

Recommandation n°2 : inscrire les subventions d'investissement ayant fait l'objet d'une attribution

Recommandation n°3 : corriger dans les documents budgétaires l'état de la dette, l'état du personnel, l'état des engagements financiers

Recommandation n°4 : constituer une provision dès l'apparition d'un risque chiffrable

Recommandation n°5 : rattacher les charges à leur exercice

Recommandation n°6 : vérifier la bonne imputation des charges

Recommandation n°7 : contrôler les régies de recettes

2.2 UNE SITUATION FINANCIERE TRES PREOCCUPANTE

L'examen de la situation financière de la commune a porté sur les exercices 2009 à 2017. Elle repose sur les comptes de gestion jusqu'en 2016, sur le compte administratif prévisionnel de 2017 établi sur la base du budget de 2017 voté, et sur l'état de consommation des crédits arrêté au 10 novembre 2017.

Les comptes ont été retraités pour traduire une image fidèle de la situation budgétaire et comptable de la commune.

2.2.1 Les résultats réels masqués par le manque de fiabilité des comptes

Depuis 2012, le résultat de la section de fonctionnement a été faussé par le report sur l'exercice suivant de charges qui auraient dû être enregistrées sur leur exercice de naissance. (cf. ci-dessus tableau n° 3, § 2.1.7). Ces charges sont réintégrées dans l'exercice afférent.

En 2016, le montant des travaux en régie a été surévalué de 263 014 €. Le montant des produits de gestion est donc diminué de ce montant sur cet exercice. L'analyse sur la période 2009-2015 des charges récurrentes comprises dans les charges à caractère général

montre que leur montant annuel dépasse les 2,8 M€. Le compte de charges à caractère général de 2016 est donc corrigé de ce montant.

Dans le budget de 2017 voté, les produits de gestion ont été surestimés à hauteur de 979 620 €. Ils sont donc minorés de ce montant. Les charges de gestion ont été sous-estimées de 450 000 €. Leur montant est donc réévalué de cette somme (cf. annexe n° 3 pour le détail des calculs).

Les résultats de la section de fonctionnement sont donc rétablis ainsi qu'il suit :

Tableau n° 6 : Résultats de la section de fonctionnement (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Apparent	400 189	836 831	305 620	229 679	627 095	- 1 044 361	427 943	- 1 583 356	762 614
Réel	400 189	836 831	305 620	-514 804	-1 188 364	-3 506 628	-348 094	-190 662	-1 348 912
Réel cumulé	600 248	1 437 080	1 742 700	1 227 896	39 531	-3 467 096	-3 815 190	-4 005 852	-5 354 764

Sources : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion, le budget voté de 2017 et l'état de consommation des crédits au 10 novembre 2017

À compter de l'exercice 2014, les résultats de la section de fonctionnement sont déficitaires et doivent être repris au budget de l'exercice suivant.

Aux termes des dispositions de l'article L. 1612-4, « *Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère* ». Les budgets de 2015 à 2017 ont été votés en déséquilibre réel.

Aux termes de l'article L. 1612-14, alinéa 1, du CGCT, « *Lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas, la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'État, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.* ».

Ce déficit résulte de la somme algébrique des résultats cumulés, par section, auxquels s'ajoute le solde des restes à réaliser évalués de façon sincère.

Sous la réserve de l'évaluation des restes à réaliser, sachant qu'il n'a pas été possible d'évaluer la sincérité en l'absence de suivi, par la commune, de ses opérations d'investissement, le déficit auquel fait référence l'article L. 1612-14 précité a évolué comme il suit :

Tableau n° 7 : Calcul du déficit réel au sens de l'article L. 1612-14, alinéa 1 (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
R. fonct. apparent	400 189	836 831	305 620	229 679	627 095	-1 044 361	427 943	-1 583 356	762 614
R. fonct. réel	400 189	836 831	305 620	-514 804	-1 188 364	-3 506 628	-348 094	-190 662	-1 348 912
R. fonct. cumulé	600 248	1 437 080	1 742 700	1 227 896	39 531	-3 467 096	-3 815 190	-4 005 852	-5 354 764
R. invt. avec RAR et emprunts				-100 172	490 558	-374 387	-182 928	-386 723	-1 349 168
R. de clôture				1 127 724	530 089	-3 841 483	-3 998 118	-4 392 575	-6 703 932
RRF (*)				19 134 169	19 844 389	19 672 985	20 572 476	20 540 930	20 205 727
Déficit/RRF						20 %	19 %	21 %	33 %

(*) recettes réelles de fonctionnement de l'exercice majoré de l'excédent de l'exercice précédent
Sources : chambre régionale des comptes d'après les comptes de gestion, le budget voté de 2017 et l'état de consommation des crédits au 10 novembre 2017

De 2014 à 2017, le compte administratif de la commune a été déficitaire dans une proportion supérieure à 10 % des recettes réelles de la section de fonctionnement.

2.2.2 Un niveau élevé d'investissement mais une dette maîtrisée

Selon la comptabilité, de 2009 à 2016, la commune aurait réalisé 26,7 M€ d'investissement financés par 15,3 M€ de ressources propres et par 11,4 M€ d'emprunts.

Toutefois, ces résultats doivent être lus avec précaution, le soutien du conseil régional à l'investissement communal permettant de financer par avance des travaux non encore réalisés. En effet, à partir de 2012, le conseil régional a versé aux communes une avance de 70 % du montant de sa part de financement sans exiger le démarrage des travaux, objet de la subvention.

Il est donc possible, d'une part, que les ressources propres de 15,1 M€ comprennent des subventions et, d'autre part, que les travaux afférents n'aient pas fait l'objet de dépenses.

Malgré un montant d'emprunts de 11,4 M€ sur la période sous revue, l'encours de la dette au 31 décembre 2016 n'a augmenté que de 1,6 M€ par rapport à celui constaté au 1^{er} janvier 2009.

La commune a maîtrisé son endettement, notamment en augmentant le montant du remboursement annuel de sa dette à partir de 2013. Entre 2009 et 2017, il est passé de 982 232 € à 1 432 042 €.

Recommandation n°8 : soumettre au vote les investissements par opération et assurer la sincérité des restes à réaliser par l'application de la règle fixée par l'article L. 2311-2 du CGCT qui implique qu'en l'absence de vote par AP/CP, les dépenses et recettes d'investissement sont inscrites pour la totalité de l'investissement à réaliser.

Dans sa réponse, le maire en exercice reconnaît ne pas appliquer la définition réglementaire de l'opération d'investissement.

2.2.3 La dégradation dangereuse de la capacité d'autofinancement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute d'une collectivité territoriale correspond à la différence entre ses recettes et ses dépenses de fonctionnement, hors certains éléments exceptionnels⁷. La CAF mesure donc l'épargne dégagée par le fonctionnement courant, disponible pour le financement des dépenses d'investissement (dépenses d'équipement et remboursements d'emprunts). Aussi, la CAF brute constitue-t-elle un bon indicateur pour apprécier la situation financière d'une collectivité territoriale.

De 2009 à 2016, la capacité d'autofinancement brute de la commune est passée de 910 727 € à 399 137 € (cf. annexe n° 3 pour le détail des calculs). En 2017, elle s'élevait, après corrections, à -185 907 €.

Tableau n° 8 : Évolution de la CAF brute (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
910 727	1 416 483	855 479	104 699	-633 263	-2 983 235	136 995	399 137	-185 907

Sources : comptes de gestion corrigés par la chambre régionale des comptes

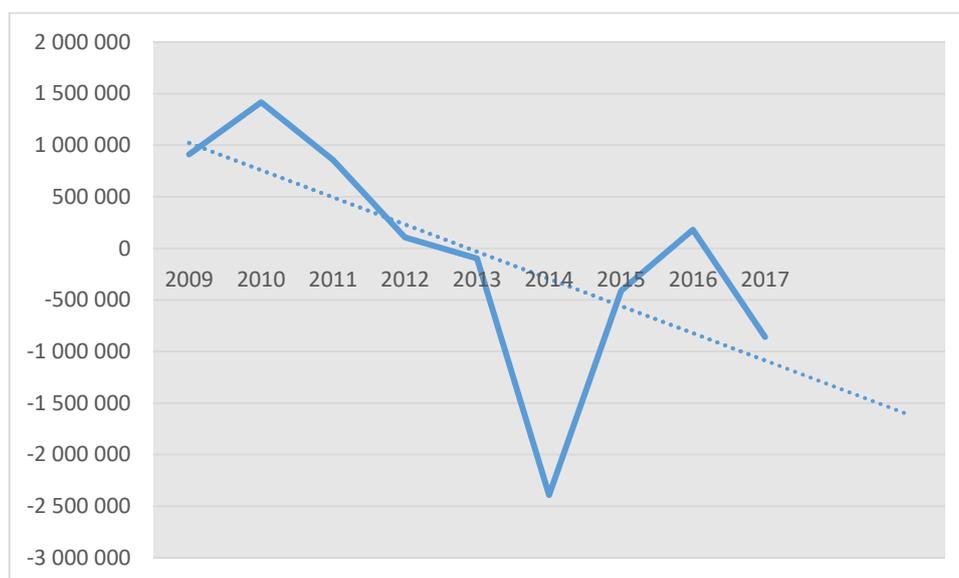
Déjà, en 2009, son montant était faible, si l'on considère qu'une situation financière solide repose sur une CAF brute représentant 20 % des produits de gestion. En 2009, elle en représentait 5,5 %. Fin 2016, 1,9 %. En 2017, il manque 186 000 € de produits de gestion pour que la CAF soit nulle.

En 2016, la CAF brute de la moyenne nationale de la strate se situe à 186 € par habitant. Celle de la commune s'élève à 22 € par habitant.

Davantage encore que son niveau, sa tendance est inquiétante. Comme le montre le graphique ci-après, la tendance projetée porte la CAF vers des montants fortement négatifs pour les trois prochains exercices.

⁷ CAF brute = (crédit net de la classe 7) – (débit net de la classe 6) + (débit net des comptes 6741, 675, 676 et 68) – (crédit net des comptes 775, 776, 777 et 78).

Graphique n° 1 : Évolution de la CAF brute de 2009 à 2017
et projection jusqu'en 2020 (en euros)



Sources : comptes de gestion et budget voté 2017 corrigés par la chambre

Cette tendance n'est pas soutenable puisque, dès 2017, son montant négatif traduit le fait que l'excédent brut de fonctionnement (EBF) qui mesure l'excédent des produits de gestion sur les charges de gestion sans prendre en compte les intérêts de la dette, est lui-même négatif. Cela signifie que les produits ne couvrent pas le cycle d'exploitation de la commune (son fonctionnement courant), ce qui fait peser sur la commune le risque de devoir augmenter de manière importante les impôts.

La faiblesse de la CAF brute engendre également l'incapacité pour la commune de rembourser sa dette bancaire par des ressources pérennes. Chaque année, ce sont les recettes d'investissement qui couvrent le remboursement du capital de la dette.

2.2.4 La dégradation continue du fonds de roulement et de la trésorerie

Le fonds de roulement peut être défini simplement comme la résultante des excédents et des déficits accumulés, année après année. C'est ce que le compte de gestion appelle « résultat de clôture de l'exercice » : il s'agit du résultat de l'exercice augmenté ou diminué des résultats des exercices antérieurs.

Le fonds de roulement est donc un agrégat synthétique qui permet d'analyser la situation financière d'une collectivité sur une longue période, au-delà des résultats annuels qui peuvent être erratiques.

Le fonds de roulement de la commune de Ducos ne cesse de se dégrader depuis 2012 alors que la commune finance par l'emprunt plus de la moitié de ses investissements.

Tableau n° 9 : Évolution du fonds de roulement au 31 décembre (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1 612 995	1 598 712	1 426 809	- 193 145	1 559 739	- 2 342 405	- 3 060 138	- 284 337

Source : comptes de gestion corrigés par la chambre

En 2016, le fonds de roulement était négatif à hauteur de 16 € par habitant alors que, pour l'ensemble des communes de la strate, il est positif à hauteur de 276 € par habitant. Cette situation est à l'origine des graves difficultés de trésorerie que connaît la commune depuis 2012.

La commune ne parvient plus, depuis cette date, à financer ses investissements avec ses ressources propres ou issues d'emprunts. Elle allonge donc le délai de paiement de ses fournisseurs et créanciers sociaux pour continuer à investir.

La trésorerie nette de la commune, positive de 580 920 € fin 2016, provient du fait qu'elle ne paye pas ses fournisseurs ni ses créances sociales dans les délais réglementaires. À cette date, la commune devait 1,6 M€ à ses fournisseurs et 855 174 € à la caisse générale de sécurité sociale de la Martinique.

Tableau n° 10 : Évolution des dettes de la commune (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dettes envers les fournisseurs	640 604	1 126 786	1 692 485	3 273 085	3 570 003	3 704 677	3 761 607	1 645 347
Dettes sociales	0	0	220 929	0	9 583	469 365	1 261 206	855 174

Source : comptes de gestion corrigés par la chambre

Pour apprécier le niveau réel de trésorerie, il faut corriger la trésorerie nette du montant des restes à payer, c'est-à-dire des mandats émis mais qui n'ont pas pu être payés faute de trésorerie disponible.

Tableau n° 11 : Évolution de la trésorerie réelle entre 2009 et 2016 (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-434 281	-924 762	-193 026	-2 070 612	217 812	-3 520 567	-3 545 390	-1 919 601

Source : comptes de gestion corrigés par la chambre

Sur les huit derniers exercices, la trésorerie réelle de la commune n'a été positive qu'en 2013.

2.2.5 L'impasse financière des budgets à venir...

La situation financière de la commune est alarmante fin 2016 et en 2017. Les perspectives pour les exercices suivants, fondées sur des hypothèses réalistes, ne suscitent pas l'optimisme.

En prenant pour hypothèses une évolution des produits fiscaux de 1 % et une hausse des charges de personnel limitée à 2,8 % (taux du glissement vieillesse-technicité), les autres produits et charges restant constants sur la période, la situation devient critique dès 2019.

Tableau n° 12 : Évolution prévisionnelle du résultat de la section de fonctionnement (en euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Recettes de fonctionnement						
013	Atténuations de charges	94 299	100 000	95 000	95 000	95 000
70	Produits services, domaines et ventes	101 770	85 394	101 770	101 770	101 770
73	Impôts et taxes	15 889 426	16 140 683	16 340 683	16 540 683	16 940 683
74	Dotations et participations	4 076 383	3 832 458	4 000 000	4 000 000	4 000 000
75	Autres produits de gestion courante	42 000	42 000	42 000	42 000	42 000
76	Produits financiers	2 999	2 192	2 999	2 999	2 999
77	Produits exceptionnels	289 581	3 000	0	0	0
042	Opér.ordre de transferts entre sections	565 118	536 986	600 000	600 000	600 000
002	Excédent reporté				0	0
	Total	21 061 577	20 742 713	21 182 453	21 382 453	21 782 453
Dépenses de fonctionnement						
011	Charges à caractère général	2 834 733	3 053 000	2 835 000	2 835 000	2 835 000
012	Charges de personnel	12 081 785	12 444 479	12 792 924	13 151 126	13 897 900
014	Atténuations de produits	49 321	55 711	49 321	49 321	49 321
65	Autres charges de gestion courantes	4 999 196	5 430 599	5 430 599	5 430 599	5 430 599
66	Charges financières	424 289	382 872	330 000	285 000	228 000
67	Charges exceptionnelles	483 113	234 973	0	0	0
68	Dotations aux amortissements	45 823	116 966	128 663	141 529	171 250
022	Dépenses imprévues	0	0	0	0	0
023	Virement à la section d'investissement	0	0	0	0	0
042	Opér.ordre de transferts entre sections	551 979	490 000	500 000	500 000	500 000
002	Déficit reporté	0	0	0		
	Total	21 470 239	22 208 600	22 066 507	22 392 576	23 112 070
	Résultat	-408 662	-1 465 887	-884 055	-1 010 123	-1 329 617
	Résultat cumulé	-3 644 757	-5 110 644	-5 994 699	-7 004 821	-9 497 946

Source : comptes de gestion et budget voté de 2017 corrigés par la chambre

Chaque année, depuis 2016, le fonctionnement des services engendre un déficit qui s'accroît dangereusement : 408 662 € en 2016, 1,4 M€ en 2017, 884 055 € en 2018, 1 M€ en 2019, 1,3 M€ en 2021.

La tendance n'est pas soutenable. Fin 2021, il manquera 9,5 M€ à la commune pour équilibrer la section de fonctionnement de son budget. Pour éviter d'atteindre un tel niveau critique, il lui faut augmenter ses ressources dès 2018 de 2,4 M€, soit une hausse des impôts locaux de 38 %.

Les déficits sont d'autant plus difficiles à admettre que leur origine ne provient pas de la faiblesse des recettes communales ni d'une dynamique insuffisante les concernant.

2.2.6 Malgré des produits de gestion élevés et dynamiques

Les recettes de fonctionnement de la commune ont augmenté régulièrement de 2009 à 2016 (3,35 % en moyenne annuelle) en raison de la dynamique des ressources fiscales, les autres recettes ayant peu évolué, voire même baissé comme la dotation globale de fonctionnement.

Tableau n° 13 : Évolution des produits de gestion entre 2009 et 2016 (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total	16 458 988	17 899 488	18 320 223	18 545 829	20 036 838	19 914 039	21 059 033	20 887 038
<i>dont ressources fiscales</i>	<i>11 026 820</i>	<i>12 016 542</i>	<i>12 834 918</i>	<i>12 659 720</i>	<i>13 501 708</i>	<i>13 311 793</i>	<i>14 471 308</i>	<i>15 202 174</i>

Source : comptes de gestion

La dynamique des ressources fiscales provient des bases qui ont augmenté, en moyenne annuelle, de 3,84 % pour la taxe d'habitation et de 5,86 % pour la taxe sur le foncier bâti. Les taux ont augmenté pendant deux années consécutives sur la période, de 15 % en 2015 et de 5 % en 2016. La commune ne connaît donc pas de difficulté en matière de ressources.

Son déficit structurel provient de la hausse particulièrement forte de ses charges de personnel et de l'absence de maîtrise des autres charges. En revanche, les subventions aux associations ne sont pas excessives.

2.2.7 La hausse des charges de personnel, première cause du déficit structurel

L'examen des charges de personnel ne peut pas s'arrêter aux seules charges du personnel communal. En effet, la commune est dotée d'un établissement public local, la caisse des écoles, dont la principale ressource financière est la subvention de la commune qui représente plus de 94 % des recettes totales de l'établissement⁸.

Cet établissement, créé de par la loi, avait pour mission principale la restauration scolaire. En 2004, cette mission a été réduite au seul service des repas, leur fabrication et leur livraison relevant de la compétence de la CAESM (communauté d'agglomération). Pourtant, les charges de personnel n'ont pas diminué depuis 2009.

Le budget communal supporte donc les charges du personnel de la commune et celles de la caisse des écoles.

De 2009 à 2016, les charges de personnel de la commune sont passées de 7,8 M€ à 12 M€, soit une augmentation de près de 53 %. Les charges de personnel de la caisse des écoles sont passées de 2,6 M€ à 4 M€, soit une hausse de 53 % également.

⁸ En 2016, la subvention représentait 94,15 % des produits totaux.

Tableau n° 14 : Évolution des charges de personnel entre 2009 et 2016 (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Commune	7 841 684	8 692 163	9 136 889	9 432 737	9 999 559	11 277 313	12 072 953	11 987 486
Caisse des écoles	2 582 593	2 878 451	3 120 728	3 260 680	3 355 611	3 654 550	3 646 335	3 964 455
Total	10 424 277	11 570 613	12 257 617	12 693 417	13 355 169	14 931 863	15 719 288	15 951 940

Source : comptes de gestion

Fin 2016, les dépenses de personnel grevaient le budget communal de près de 16 M€ par an, soit près de trois fois le montant annuel des impôts locaux.

Leur part dans les charges de fonctionnement s'élevait en 2016 à 77,7 %, avec une forte rigidité qui est la source du déficit structurel. Chaque année, le seul effet d'évolution des carrières des agents coûte 450 000 €, soit 0,75 points d'impôts locaux.

Cette accroissement très important des charges de personnel a trois causes :

- l'augmentation de l'effectif ;
- des titularisations en nombre, sans rapport avec les besoins de la commune ;
- le coût des avantages indus accordés.

Le nombre d'agents communaux a augmenté de 10 %, de 2009 à 2016. Hors emplois aidés, le nombre d'agents s'élevait à 322, fin 2016 ; il était de 275, fin 2009. La commune n'a pas été en mesure de décrire les services supplémentaires apportés par ces 27 recrutements.

Sur la même période, le nombre d'agents titulaires a augmenté de 37 et celui des agents non titulaires a diminué de 10.

Tableau n° 15 : Évolution de l'effectif communal (en unité)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Titulaires et stagiaires	122	122	132	138	136	140	162	158	159
Non titulaires	151	155	157	159	149	151	134	126	143
Vacataires	2	1	0	1	0	0	0	0	0
Emplois aidés	3	1	1	4	57	70	58	38	25
Total	278	279	290	302	342	361	354	322	327

Source : paie du mois de décembre et pour 2017 du mois d'octobre

Toutefois, plus encore que le nombre de titularisations, c'est l'extension du volume horaire associé qui a augmenté la charge de personnel (cf. partie 3.1.5 ci-dessous).

La même observation vaut pour la caisse des écoles. L'étude des paies des exercices 2010 et 2014 montre que :

- le nombre d'agents titulaires est passé de 26 à 40 ;
- celui des agents non titulaires de 0 à 76 ;

- celui des vacataires de 201 à 115.

Le mouvement de sécurisation de l'emploi et, donc, sa rigidification apparaît nettement. Les vacataires deviennent des agents contractuels et les contractuels des titulaires, dans un processus étranger aux besoins des services publics communaux.

L'analyse des prestations dispensées aux élèves scolarisés (*cf.* partie 4.3. ci-après) montre le coût très élevé, non justifié par le service public, engendré par ces décisions.

Enfin, le personnel, tant communal que de la caisse des écoles, bénéficie d'avantages indus, recensés dans la partie 3.1 ci-dessous, dont le montant annuel s'élevait en 2015 à plus de 450 000 €.

2.2.8 Des charges de gestion mal maîtrisées, deuxième cause du déficit structurel

Hors charges de personnel, les charges de gestion des services comprennent les charges de fonctionnement courant appelées « *Charges à caractère général* » et les charges obligatoires du contingent « incendie » et des indemnités des élus.

Si l'évolution des charges obligatoires du contingent « incendie » et d'indemnités des élus n'appelle pas d'observation, la commune n'ayant pas de pouvoir de décision en la matière sauf celui de baisser le niveau des indemnités des élus, montant qui pèse peu dans le budget (164 000 € en 2016 soit 0,8 % du montant total des charges de fonctionnement), l'évolution des charges à caractère général met en évidence le manque de maîtrise des dépenses quotidiennes.

En effet, au moins à partir de 2012, la commune reporte sur l'exercice suivant de nombreuses factures de charges courantes, faute de crédits suffisants pour mandater ces dépenses. Dès lors, les montants réalisés dans les comptes administratifs de 2012 à 2016 ne correspondent pas à la réalité.

Entre 2009 et 2014, les charges à caractère général dérapent ; elles augmentent de plus d'1 M€.

Tableau n° 16 : Évolution des charges à caractère général (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
2 678 190	2 921 353	3 181 517	3 249 578	3 657 779	3 607 231	2 952 221	2 834 733

Source : comptes de gestion et compte de gestion 2016 corrigé par la chambre

En fait, la forte augmentation en 2013 provient d'un « rattrapage ». Le mandatement concerne les factures de 2013 et des factures des exercices antérieurs. Au contraire, la diminution constatée entre 2014 et 2015 reflète un report des factures de l'année. La commune, par manque de crédits ouverts et l'absence de trésorerie disponible, ne mandate plus la totalité de ses charges sur l'exercice concerné.

Ainsi, le compte 60612 « *Énergie-électricité* » dont le montant moyen de dépenses entre 2009 et 2011 s'élève à 200 000 €, passe à plus de 300 000 € en 2013 et à plus de 400 000 € en 2014. En 2015 et 2016, il revient à près de 300 000 €.

Il en est de même pour le compte « *Eau et assainissement* » qui n'enregistre pas systématiquement toutes les charges de l'exercice : 63 256 € en 2009, 67 000 € en 2010, 78 000 € en 2011, 63 300 € en 2012, 95 000 € en 2013, 92 000 € en 2014, 70 000 € en 2015, 64 000 € en 2016.

L'absence de maîtrise des charges se vérifie par le fait qu'aucune baisse sensible n'a été constatée sur la période, notamment pour certaines d'entre elles comme le téléphone, par exemple. Ces frais s'élèvent en moyenne annuelle à 110 000 € sur la période alors que les progrès techniques depuis 2009 auraient dû diviser la dépense par deux.

L'achat de fournitures de petit équipement constitue un autre exemple. Chaque année, plus de 200 000 € sont dépensés sans que la commune puisse certifier la destination de leur usage, faute de gestion des stocks et de contrôle sur place et sur pièces.

Autre source d'économies non réalisées : la documentation technique. Depuis 2009, près de 10 000 € sont dépensés chaque année pour acquérir de la documentation. À l'heure du partage de la connaissance sur internet, cette dépense devient difficile à justifier.

L'achat de fournitures administratives montre également l'absence de contrôle des dépenses. Près de 20 000 € par an sont consacrés à ce poste, montant voisin de celui des fournitures scolaires attribuées aux élèves des écoles. À l'ère de la dématérialisation, des économies sur ce poste devraient être facilement réalisables.

Enfin, le poste de charges le plus important, d'un montant de 1 M€ par an, concerne les prestations de services déléguées aux entreprises, principalement le nettoyage des voies et de leurs abords. Au regard du nombre d'agents sous-employés dans les écoles (Cf. partie 4.3. ci-après), du nombre d'agents dont dispose la commune et du niveau de l'absentéisme, ce poste devrait baisser si la commune faisait le choix de mobiliser ses agents et de faire correspondre sa masse salariale au service attendu de la collectivité par les habitants.

2.2.9 Une politique mesurée d'aide aux associations

De 2009 à 2016, le montant des subventions versées en numéraire aux associations a été divisé par trois, passant de plus de 1 M€ à 305 971 €.

L'office culturel, sportif et de loisirs de Ducos (OCSLD) qui a perçu 3,6 M€ sur la période, demeure le bénéficiaire principal. Les autres associations ont reçu 1,6 M€.

La baisse pour l'OCSLD correspond à une diminution de ses activités (Cf. partie 4.1. ci-après).

Tableau n° 17 : Montant annuel des subventions versées par la commune en numéraire aux associations de Ducos (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
OCSLD	700 000	600 000	650 000	450 000	355 000	434 000	250 000	180 000	3 619 000
Autres associations	323 216	191 212	194 591	264 012	159 691	183 541	154 506	125 971	1 596 739
Total	1 023 216	791 212	844 591	714 012	514 691	617 541	404 506	305 971	5 215 739

Source : comptes de gestion

2.2.10 Une fiscalité, déjà élevée, appelée à augmenter, conséquence du déficit structurel

En 2014, le contribuable ducossais assujetti aux taxes foncières (taxe d'habitation et taxe sur le foncier bâti) payait, sur une base 100 de valeur locative, 51,97 € de taxes, soit près de 52 % de la valeur locative.

Ce prélèvement fiscal provenait pour partie de la commune qui ponctionnait 39,26 points de taxes, et de la CAESM qui encaissait le reste, soit 12,71 points de taxes.

Tableau n° 18 : Taux communaux et intercommunaux des taxes foncières en 2014 (en %).

Taxe	Taux
Taxe d'habitation – Part communale	14,70
Taxe d'habitation – Part CAESM	10,55
Sous-total taxe d'habitation	25,25
Taxe sur le foncier bâti - Part communale	24,56
Taxe sur le foncier bâti - Part CAESM	2,16
Sous-total taxe sur le foncier bâti	26,72
Total – Part communale	39,26
Total – Part CAESM	12,71
Total	51,97

Source : direction régionale des finances publiques

À la suite des augmentations de 2015 et 2016, le prélèvement fiscal du contribuable ducossais s'élève à 64,65 % dont 47,41 points pour la commune et 17,24 points pour la CAESM.

La commune est devenue, fin 2016, l'une des communes aux plus forts taux de fiscalité, en particulier pour la taxe d'habitation, parmi ses voisines frontalières : Le Lamentin, Le François, Le Saint-Esprit et Rivière Salée.

Toutefois, le taux de la taxe d'habitation est loin du taux moyen des communes de la Martinique qui se situe en 2017 à 30,58 % pour 17,76 % à Ducos, ce qui pourrait éventuellement constituer une marge de manœuvre fiscale. Le produit attendu d'une telle augmentation serait, à bases constantes, 10,95 M€, soit 4,6 M€ de plus que le produit de 2017.

Ce montant supplémentaire de 4,6 M€ correspond aussi au montant manquant en 2021, compte tenu de l'évolution des charges de personnel (Cf. partie 2.2.7 ci-dessus).

L'enjeu de maîtrise des dépenses dans les prochaines années déterminera le niveau de fiscalité. Toute dépense supplémentaire ne pourra être financée que par des hausses d'impôts.

3 LA GESTION DES SERVICES

3.1 UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES CENTREE SUR LA DISTRIBUTION DE REVENUS

3.1.1 Un processus de recrutement ignorant les règles statutaires d'accès à la fonction publique

Les principes fondamentaux du recrutement dans la fonction publique ne sont pas respectés.

3.1.1.1 L'irrégularité du recrutement des agents non-titulaires et des emplois aidés

Le recours au recrutement des agents contractuels pour pourvoir des emplois permanents est encadré par l'article 3 de la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, constituant le titre 1^{er} du statut général des fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, et par l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée relative à la fonction publique territoriale.

L'accès à la fonction publique territoriale a lieu par concours. Le recours aux agents non titulaires est limité par la loi à quelques situations, en particulier lorsque les missions ne peuvent pas être rattachées à un cadre d'emplois existant dans le statut, lorsque le poste n'a pas pu être pourvu par un fonctionnaire ou lorsque le fonctionnaire occupant le poste se trouve dans une position administrative ayant pour effet de rendre le poste temporairement disponible.

Au-delà de la motivation du besoin, la commune doit respecter plusieurs obligations :

- déclarer l'emploi vacant même en cas de renouvellement de contrat (article 41 de la loi 84-53 du 26 janvier 1984) ;
- démontrer qu'il n'a pas pu être pourvu par un fonctionnaire territorial (article 3 de la même loi) ;
- délibérer sur les modalités de recrutement mise en œuvre pour pourvoir le poste et sur les conditions financières du contrat proposé (article 3 précité) ;
- prendre un acte de recrutement régulier (non rétro-actif, par exemple) ;
- fixer une rémunération basée sur l'indice 100 de la fonction publique (article 2 du décret n°85-1148 du 24 octobre 1985 modifié).

Sur les 28 contrats, avenants et renouvellements contrôlés, aucun ne réunit l'une des conditions de recours à un agent non-titulaire prévues légalement. Les missions confiées sont celles dévolues aux fonctionnaires territoriaux.

Vingt recrutements, sur les 28 précités, n'ont pas satisfait à l'obligation de publication de la vacance d'emploi. Aucune annonce dans un journal adapté n'a assuré la publicité du poste en vue du recrutement de fonctionnaires territoriaux. De 2009 à 2016, les recrutements de la commune de Ducos ne donnent pas lieu à la publicité instituée par les textes. Les avis de vacance d'emploi au centre de gestion ne font que régulariser les recrutements et sont très souvent réalisés *a posteriori*. Manifestement, les agents sont choisis préalablement à toute annonce. Outre le caractère irrégulier, cela pénalise les

candidats de la fonction publique territoriale qualifiés, qui ont réussi les concours, figurent sur la liste d'aptitude mais ne trouvent pas d'employeur.

Les délibérations du conseil municipal ne comportent pas les mentions réglementaires relatives aux rémunérations des contractuels et aux modalités de recrutement. Par exemple, la délibération du 18 octobre 2011 dont l'objet était la mise à jour du tableau d'effectif et une création de poste, autorise le recrutement d'un agent contractuel « *Chargé de mission finances* », sans exposer les modalités de recrutement ni les conditions de rémunérations.

Sur les 28 contrats, seuls huit ont été signés avant leur date d'effet. Certains contrats ont un effet rétroactif très prononcé, de plusieurs mois, les rendant par là-même irréguliers.

Les actes de recrutement et leurs renouvellements ne sont pas transmis au contrôle de légalité ou le sont à une date postérieure au recrutement.

Un des contrats fait apparaître un taux horaire en méconnaissance des dispositions relatives à la rémunération des agents de la fonction publique territorial.

Des avenants modifient les rémunérations, parfois de façon rétroactive et sur plusieurs années. Un agent contractuel a vu sa rémunération augmenter de près de 20 % en deux ans sans qu'aucune communication ne soit effectuée en conseil municipal et sans que le contrôle de légalité ait connaissance de ces décisions.

Enfin, la délibération autorisant le recours aux emplois aidés n'a pas été fournie par la commune. Le conseil municipal n'apparaît pas avoir été informé des dispositions prises par l'exécutif ni de sa décision de recourir à des emplois d'insertion. Pourtant, le coût pour la commune est élevé (*cf.* partie 4.4) et a fortement progressé avec le recours aux contrats d'avenir à partir de 2013, sans autorisation du conseil municipal.

3.1.1.2 Les recrutements sur plan de titularisation, irréguliers et injustifiés

En 2010, les agents non titulaires représentaient 56 % de l'effectif total. La commune s'est engagée à réduire les emplois précaires et a mis en place un plan de titularisation sur la base de la directive européenne de 2005 puis sur le fondement de la loi du 12 mars 2012, dite « loi Sauvadet », qui imposait quatre conditions pour la validité du plan :

- la détermination du nombre de titularisations proposées par rapport au nombre d'agents éligibles ;
- un étalement dans le temps avec la fixation d'un nombre annuel de titularisations ;
- le recueil de l'avis du comité technique ;
- la décision du conseil municipal.

La commune n'a fourni aucune de ces pièces. Le plan est donc irrégulier ainsi que les titularisations qui en découlent.

Seul un tableau d'étude d'impact sur le coût salarial a été effectué et remis. Il prévoyait la titularisation, sans augmentation du temps de travail, de 28 agents sur les 65 remplissant les conditions d'ancienneté : 10 en 2011, 9 en 2012 et 9 en 2013. Le temps de travail global rémunéré ne devait pas donc pas évoluer.

Or, dans les faits, le nombre d'heures de travail rémunérées a augmenté chaque année comme il suit :

Tableau n° 19 : Évolution de l'effectif réel en volume horaire et en équivalent temps plein : comparaison entre décembre 2010 et décembre 2014

Nombre d'heures payées	
Nombre d'heures payées (hors heures supplémentaires) en décembre 2010	37 201
Nombre d'heures payées (hors heures supplémentaires) en décembre 2014	40 548
Évolution 2014/2010 en volume	9,00 %
Évolution 2014/2010 en équivalent-temps plein	22

Source : Chambre régionale des comptes d'après les fiches de paye

A l'occasion de ce plan, la commune a majoré le temps de travail de certains agents à temps non complet pour le porter à temps complet, sans justification du besoin auquel devait répondre cette augmentation. Celle-ci s'est traduite par la création d'un volume d'heures payées équivalent à 22 agents à temps plein.

3.1.2 L'attribution de la NBI en méconnaissance du droit

La nouvelle bonification indiciaire (NBI) a été instituée par l'article 27 de la loi n° 91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales. Elle doit être appréhendée comme une rémunération complémentaire, prise en compte pour l'établissement des droits à pension. Son versement est conditionné par l'exercice de fonctions présentant une technicité particulière ou des responsabilités particulières. Elle se traduit par l'attribution de points d'indices supplémentaires à l'indice majoré du traitement de l'agent et a pour objet d'inciter les agents à occuper les emplois jugés difficiles ou situés dans des zones géographiques peu attractives. Elle est donc non seulement un objet de droit mais aussi un instrument de gestion des ressources humaines destiné à récompenser les agents occupant certains postes.

A Ducos, la NBI était attribuée à 39 agents en 2014, alors que 33 agents la percevaient en 2010. La NBI « *Accueil* », de 10 points, est attribuée à certains agents qui ne remplissent pourtant pas les conditions prévues par les textes. En effet, des agents affectés à un service relevant des moyens internes de la collectivité, tel que le service des ressources humaines, perçoivent cette NBI « *Accueil* » alors que ce service ne reçoit que des agents de la collectivité qui ne peuvent être qualifiés de « public ».

De même, un attaché territorial dont les fonctions relèvent, selon le statut, de fonctions d'expertise et d'encadrement, perçoit la NBI « *Accueil* » en contradiction avec le fait que, dès lors, sa fonction principale devrait être l'accueil. Le même constat vaut pour un technicien territorial.

Le maire, ordonnateur de la dépense, est en droit, voire tenu, de refuser une demande indemnitaire concernant une prime ou indemnité non créée par un texte ou alors que l'agent ne remplit pas les conditions pour l'obtenir (*CE 29 juill. 1994, no 113053, Michel Los CE 25 septembre 2009, no 313463, Rondepierre*).

Enfin, dans son arrêt du 6 novembre 2002 (req. n° 223041) le Conseil d'Etat a jugé que la suppression de cet avantage contestable est possible : « [...] *Considérant, en revanche,*

que le maintien du bénéfice de cette bonification est subordonné à la condition que l'intéressé exerce effectivement ses fonctions ; que l'autorité compétente pouvait, dès lors que cette condition n'était pas remplie, supprimer cet avantage pour l'avenir [...] ; ».

Recommandation n°9 : limiter la NBI « Accueil » aux agents exerçant effectivement les fonctions d'accueil du public.

Dans sa réponse l'ordonnateur s'engage à limiter l'attribution de la NBI « Accueil » aux « seuls agents titulaires ou stagiaires occupant des fonctions d'accueil du public à raison de plus de 50 % de leur temps », conformément à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 284380 du 4 juin 2007.

3.1.3 Un régime indemnitaire coûteux, souvent irrégulier

3.1.3.1 Un régime indemnitaire généreux

En 2015, le régime indemnitaire, hors NBI, des agents titulaires a coûté 1 881 072 €, montant réparti comme présenté dans le tableau suivant.

Tableau n° 20 : Coût du régime indemnitaire des agents titulaires par type de primes et indemnités en 2015 (en unité et en euros)

	Nombre d'agents titulaires	Montant total annuel versé	Montant annuel moyen par agent titulaire
IHTS < 14h	30	63 883,64	2 129,45
IHTS > 14h	24	36 843,31	1 535,14
IFTS	10	69 158,04	6 915,80
IEMP	141	186 546,76	1 323,03
IAT	138	154 997,27	1 123,17
Indemnité participation travaux	31	148 000,85	4 774,22
Indemnité travaux salissants	59	9 247,77	156,74
ISF police municipale	11	37 207,19	3 382,47
Indemnité hausse CSG	47	24 107,92	512,93
Prime sujétion spéciale accueil	1	716,40	716,40
Total		730 709,15	

Source : chambre régionale des comptes selon les pièces recueillies sur place

Hors majoration indiciaire de 40 %, le régime indemnitaire s'élève à 730 709 €, ce qui représente 24 % du montant total de la rémunération des agents titulaires. En 2013, la moyenne nationale s'établissait à 12,2 % (source : Synthèse nationale des rapports aux comités techniques - état des collectivités territoriales au 31 décembre 2013 p. 51).

Au-delà du coût élevé du régime indemnitaire, son attribution souffre d'irrégularités : les conditions d'attribution de la majorité des primes ou indemnités ne sont pas respectées et les décisions du conseil municipal ne sont pas systématiquement appliquées par l'autorité territoriale quand elles réduisent un avantage pour un agent.

3.1.3.2 L'inexécution par le maire des décisions du conseil municipal

Depuis la délibération du 24 mars 1998 instituant un régime indemnitaire en faveur du personnel communal, cinq délibérations ont complété et actualisé le régime indemnitaire en fonction des évolutions législatives et réglementaires. Chacune de ces décisions a prévu une réfaction des primes et indemnités en cas d'absence pour maladie après un certain délai.

Par exemple, la délibération du 12 juillet 2002 instituant l'indemnité de préfecture (dénommée IEMP) au profit du personnel de certains cadres d'emploi, précise que son attribution est interrompue en cas de congé de maladie ordinaire, de congé de longue maladie, de congé de longue durée de plus de 30 jours consécutifs.

Celle du 21 décembre 2007, prise consécutivement à la publication du décret 2003-1013 du 24 octobre 2003 portant extension de l'IEMP à de nouveaux cadres d'emplois, décide que son attribution est interrompue en cas de congé pour indisponibilité physique, d'absence cumulée sur l'année d'une durée égale ou supérieure à 30 jours, à l'exclusion du congé de maternité.

Il en est de même pour la délibération du 1^{er} octobre 2010 instituant le nouveau dispositif concernant l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) et celle du 10 juillet 2014 instituant l'IAT pour le personnel stagiaire, titulaire, non titulaire occupant un emploi permanent, excluant donc les personnels non permanents.

Le contrôle de la paye de l'exercice 2014 a montré que ces décisions sont appliquées de façon aléatoire, sans justification objective.

3.1.3.3 Quatre primes dont l'attribution irrégulière perdure

- *L'indemnité d'administration et de technicité*

Instituée par le décret 2002-31 du 14 janvier 2002, l'indemnité d'administration et de technicité est une prime facultative modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent dans l'exercice de ses fonctions.

La délibération instituant cette indemnité doit désigner les catégories d'agents éligibles parmi ceux définis par la loi et fixer un crédit global (enveloppe budgétaire) calculé en multipliant un montant annuel de référence, dans la limite fixée par arrêté ministériel, qui peut varier selon un coefficient multiplicateur pouvant atteindre 8, par le nombre d'agents susceptibles de le percevoir et dont les catégories sont désignées par la délibération. La délibération doit aussi fixer les critères d'attribution individuelle reposant sur la manière de servir de l'agent. Un arrêté de l'autorité territoriale fixe, sur ces bases, le montant individuel à verser à l'agent.

A Ducos, l'IAT a été instituée par le conseil municipal le 10 juillet 2014. Elle est versée sans arrêté individuel au taux de 2,5 à l'ensemble des agents.

En décembre 2014, 37 agents rémunérés sur un taux horaire ont perçu l'IAT de manière non conforme à la délibération l'instituant qui la réserve aux emplois permanents.

En 2015 et 2016, la charge budgétaire de cette indemnité est passée de 154 997 € à 266 208 €, soit une progression de 74 %.

- *La prime pour participation aux travaux*

La « prime pour participation aux travaux » a été remplacée par l'indemnité spécifique de service instituée par le décret n° 2003-799 du 25 août 2003. Son maintien était possible sous deux conditions :

- décision du conseil municipal sur le fondement de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;
- participation effective de l'agent à des travaux d'ingénierie tels que ceux réalisés par les agents du ministère de l'équipement.

La commune n'a pas pris la délibération justifiant le maintien de cette prime qui a été versée irrégulièrement à 18 agents en 2013, 31 agents en 2015 et 71 agents en 2016.

- *L'indemnité pour travaux dangereux*

L'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes et salissants, créée par un décret de 1967, peut être versée aux agents à l'occasion de travaux comportant certains risques d'accident ou d'inconvénients malgré les mesures de protection prises. Elle se répartit en trois catégories selon la gravité du risque ou de l'inconvénient : la 1^{ère} catégorie est réservée aux travaux à risque de lésions ou d'accident corporel ; la 2^e catégorie, aux risques d'intoxication et de contamination, la 3^e catégorie aux travaux incommodes ou salissants.

Le montant de l'indemnité est calculé par référence à un taux de base affecté d'un coefficient en fonction de la catégorie de la nature des travaux. Cette indemnité est servie pour chaque demi-journée de travail effectif aux tâches reprises par nature dans un tableau assez restrictif.

A Ducos, cette indemnité est généralisée et servie à de nombreux agents, sans que la nature des travaux le justifie. Par exemple en décembre 2014, 109 agents ont perçu cette indemnité sans justification.

- *L'indemnité spéciale mensuelle de fonctions*

L'indemnité spéciale mensuelle de fonctions (ISMF) des agents de police municipale est régie par trois décrets :

- le décret 97-702 du 31 mai 1997 modifié pour les cadres d'emplois des agents de police municipale et des gardes champêtres ;
- le décret 2000-45 du 20 janvier 2000 modifié pour le cadre d'emplois des chefs de service de police municipale ;
- le décret 2006-1397 du 17 novembre 2006 pour le cadre d'emplois des directeurs de police municipale.

L'ISMF est attribuée, suivant le grade, avec une part fixe annuelle et une part modulable mensuelle, aux directeurs de police municipaux et, suivant un pourcentage du traitement indiciaire, aux autres cadres d'emploi. Les agents de police municipale bénéficient d'un régime dérogatoire dit « spécial » car ils ne sont pas soumis au régime des équivalences avec les agents de l'État.

Cette possibilité doit être confirmée par une délibération du conseil municipal qui doit préciser, en outre, les critères individuels d'attribution en fonction des grades, par référence aux montants plafonds précisés par les différents arrêtés ministériels, notamment sur la part modulable.

Suivant une réponse ministérielle, chacune des parts fixes ou modulables de la prime spéciale peut être assortie de modulations individuelles suivant des critères propres à la collectivité, en fonction (à titre indicatif) :

- des grades ;
- de l'ancienneté ;
- du niveau de responsabilité ;
- de contraintes ou sujétions particulières ;
- de l'atteinte d'objectifs d'intervention sur le terrain ;
- du niveau d'organisation de prévention/dissuasion.

Les agents non titulaires peuvent prétendre à ces indemnités si la délibération le prévoit.

Un arrêté individuel d'attribution est établi pour chacun des bénéficiaires.

A Ducos, l'ISMF est versée au taux maximal à tous les agents de police municipale, sans aucun arrêté individuel.

Recommandation n°10 : fixer par arrêté individuel le montant de l'IAT et de l'ISMF

Recommandation n°11 : supprimer l'attribution de l'indemnité pour participation aux travaux

Recommandation n°12 : supprimer l'attribution de la prime pour travaux insalubres et dangereux

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, l'ordonnateur indique que les recommandations n°10, 11 et 12 ont été mises en œuvre par la commune le 1^{er} mai 2018 par la délibération du conseil municipal du 26 juin 2018. Il précise que le régime indemnitaire est suspendu pendant les périodes de congé maladie ordinaire de plus de 30 jours, de longue maladie, de grave maladie et de congé de longue durée. Il justifie la réalisation de ces recommandations par la production des deux délibérations suivantes :

- a) celle du conseil municipal du 26 juin 2018 portant « *Modification le régime indemnitaire de la filière technique* » dont l'article 9 prévoit que ses dispositions sont applicables à compter du 1^{er} mai 2018 ;
- b) celle du comité de la caisse des écoles du 28 juin 2018 portant « *Institution de l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants à la caisse des écoles* ».

La chambre constate que la délibération du 26 juin 2018 est irrégulière à plusieurs titres :

- elle est rétroactive,

- elle ne fixe pas les critères d'attribution individuelle des primes et indemnités en fonction de la manière de servir de l'agent,
- le mode de calcul du taux horaire de l'IHTS qu'elle fixe n'est pas conforme à l'article 7 du décret n°2004-777 du 29 juillet 2004,
- le cadre d'emplois des agents territoriaux spécialisés des écoles maternelles n'appartient pas à la filière technique et ne peut donc pas figurer dans une délibération modifiant le régime indemnitaire des agents de la filière technique.

En outre, la production d'une délibération ne suffit pas à justifier la mise en œuvre d'une recommandation ni la remise en conformité de la pratique avec les textes. En effet, la production de la délibération ne dispense pas l'édiction d'arrêté individuel pour attribuer le régime indemnitaire ; elle n'est pas la preuve de la cessation du versement irrégulier de l'indemnité pour participation aux travaux ni celle de la cessation du versement irrégulier de la prime pour travaux dangereux et insalubres.

En outre, l'article 37-1 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations prévoit le remboursement par les agents bénéficiaires de rémunérations versées irrégulièrement dans un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné, c'est-à-dire les rémunérations indues versées en 2016 et en 2017.

Enfin, le défaut d'émission des titres de recettes en répétition des indus de rémunérations comporte des risques juridiques particuliers pour l'ordonnateur.

3.1.4 L'absence de régime de travail

À compter du 1^{er} janvier 2002, la durée du temps de travail a été fixée à 35 heures hebdomadaires décomptées sur une base annuelle de 1 600 heures portées à 1 607 heures par le décret n° 2014-1307 du 26 novembre 2004.

Les collectivités territoriales devaient délibérer avant le 1^{er} janvier 2002 pour fixer leurs propres règles relatives au temps de travail, dans la limite des 1 600 heures annuelles (avant que la « journée de solidarité » porte ce quantum à 1 607 heures en 2008) et après avis du comité technique paritaire. Elles devaient définir, entre autres, les cycles de travail prévus à l'article 4 du décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail qui précise que les heures supplémentaires sont décomptées dès qu'il y a dépassement des bornes horaires définies par le cycle de travail et qu'elles font l'objet d'une compensation horaire. À défaut, elles sont indemnisées.

La commune de Ducos n'a pas délibéré sur le temps de travail et n'a organisé aucun cycle de travail. Ainsi, les agents ont un temps de travail qui s'étale de 35 à 39 heures par semaine sans qu'un cycle de travail soit organisé. Il n'est donc pas possible de déterminer le temps de travail effectif annuel et de vérifier la conformité au temps de travail légal annuel fixé à 1 607 heures.

Au-delà de l'irrégularité, cette méconnaissance de la loi sur le quantum annuel du temps de travail dû renchérit le coût des services rendus à la population puisque l'horaire légal est payé mais son effectivité non vérifiée et que les services attendus peuvent varier en horaire au cours de l'année. Cette irrégularité a aussi pour effet de justifier optiquement un nombre d'agents excessif au regard des besoins de service, s'ils n'accomplissent pas

le temps de travail exigible ou s'ils l'accomplissent formellement pendant des périodes où il n'est pas utile.

Les agents travaillant dans les écoles en sont un exemple. Leur service est effectif pendant le temps scolaire. Pendant les vacances scolaires, ils ne travaillent pas mais sont rémunérés comme en période de travail. Une annualisation du temps de travail permettrait de concentrer leur activité en période scolaire et d'économiser ainsi un sureffectif inemployé hors période scolaire.

Enfin, la commune ne respecte pas la loi n° 2008-351 du 16 avril 2008 relative à la journée de solidarité. Le lundi de la Pentecôte est chômé par les agents de la commune, et le nombre de jours d'ARTT (payés) n'est pas diminué d'un jour.

Dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le maire précise que le conseil municipal de Ducos a délibéré le 14 avril 2015 sur la « *Modification des horaires d'ouverture des services municipaux et l'application généralisée des 35 heures* », mettant en œuvre par anticipation la recommandation n° 13 de la chambre. Il l'informe par ailleurs que le temps de travail des agents affectés dans les écoles est annualisé et que la commune n'applique pas la journée de solidarité. Il justifie ses informations en joignant la délibération précitée qui ne comporte qu'un seul article : « *Décide l'application généralisée des 35 heures...* ».

En premier lieu, la chambre rappelle que la seule production d'une délibération est insuffisante pour prouver la mise en œuvre d'un dispositif. Elle n'en constitue tout au plus que son acte de naissance juridique. La délibération n'emporte pas la preuve de son application, surtout à Ducos où la chambre a mis en évidence l'absence d'application de plusieurs délibérations du conseil municipal (*cf.* 3.1.3.2. ci-dessus).

En deuxième lieu, la chambre constate l'irrégularité de la délibération produite qui décrit avec inexactitude la réalité du temps de travail des agents de la commune. La délibération proposée par le maire rappelle le régime du temps de travail qui serait en vigueur à la commune de Ducos depuis 2002 alors que la chambre a mis en évidence l'inexistence de ce régime. De plus, si cette délibération fixe à 35 heures le temps de travail hebdomadaire, sans faire référence à la durée réglementaire annuelle de 1 607 heures. Elle renvoie à des négociations ultérieures, sans *au minimum* fixer de délai, les conditions de mise en œuvre dudit régime du temps de travail des agents communaux qu'elle est censée définir.

La chambre constate par ailleurs que le maire expose des dispositions que le conseil municipal n'a pas décidées comme, par exemple, l'annualisation du temps de travail des agents affectés dans les écoles ou l'inapplication de la journée de solidarité pourtant obligatoire.

Enfin, quatre ans ont passé depuis la délibération du 14 avril 2015. Le maire n'a pas fourni de nouvelle délibération se prononçant sur les propositions du comité technique que la commune aurait dû consulter pour appliquer un nouveau régime de travail.

Contrairement aux affirmations du maire, la commune de Ducos ne dispose toujours pas de régime de travail, en méconnaissance de la loi.

3.1.5 Des heures supplémentaires payées sans justification de service fait

Sur la base de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour son application, tel qu'interprété par la jurisprudence, les plafonds d'heures supplémentaires qui résultent des décrets n° 2002-63 et n° 2002-62 du 14 janvier 2002 constituent désormais les limites applicables aux fonctionnaires des cadres d'emplois équivalents aux corps de fonctionnaires de l'État bénéficiaires des nouvelles dispositions et auxquelles sont tenues les assemblées des collectivités locales et de leurs établissements publics. Ce cadre juridique est applicable depuis le 1^{er} janvier 2002, date retenue pour les agents de l'État par les décrets précités.

Il résulte de ce dispositif que, depuis le 1^{er} janvier 2002, seules les heures supplémentaires réellement effectuées doivent être rémunérées. Les arrêtés individuels d'attribution d'heures supplémentaires pris après 2002 sont irréguliers.

En dépit de ces règles, la commune continue d'attribuer des forfaits d'heures supplémentaires à certains de ses agents sous forme d'arrêté du maire. Pour les autres agents, aucun justificatif n'est joint au mandat de paie.

Les heures supplémentaires sont, à l'évidence, considérées comme un complément de rémunération sans relation avec le temps de travail réel, puisqu'en 2016, 30 agents en ont bénéficié chaque mois de l'année, y compris pendant les congés annuels.

En 2014, les heures supplémentaires ont représenté un coût de 111 460,98 €, en 2015 de 100 726,95 €, soit l'équivalent de près de six postes de travail à temps complet sur une année entière.

Recommandation n°13 : adopter un régime du temps de travail conforme aux lois et règlements

Recommandation n°14 : supprimer les heures supplémentaires forfaitaires

Recommandation n°15 : vérifier la matérialité des heures supplémentaires réalisées avant paiement

Dans sa réponse, l'ordonnateur admet les constats de la chambre relatifs aux irrégularités des heures supplémentaires et annonce que les recommandations n°14 et 15 devront « *Etre appliquées conformément à la délibération du conseil municipal du 26 juin 2018 qui modifie le régime indemnitaire de la filière technique et en conformité avec la réglementation en vigueur pour les autres filières. Un document type sera établi afin que les responsables de services renseignent de manière détaillée les heures effectuées mensuellement* ».

La chambre appelle l'attention du maire sur l'importance du contrôle, par les cadres communaux, de la réalité des heures supplémentaires payées. Il ne suffit pas qu'ils renseignent un formulaire ; ils doivent attester du service fait qui ouvre droit au paiement de ces heures supplémentaires.

3.1.6 Un absentéisme deux fois plus élevé que dans les communes de même taille

En se fondant, pour le calcul de l'absentéisme, sur un nombre de jours ouvrés de 215 par an (alors qu'il est plutôt de 229), le taux annuel s'échelonne de 17 % à 25 % pour les agents titulaires et de 17 % à 19 % pour les agents non-titulaires. À titre de comparaison, dans les collectivités employant entre 150 à 349 agents, le taux moyen constaté au niveau national⁹ est de 9,9 %. À Ducos, le taux d'absentéisme est donc deux fois plus élevé que dans les communes employant le même nombre d'agents. En outre, ce taux est en augmentation de 2011 à 2014.

La commune a tenté d'enrayer ce phénomène en diminuant certains éléments du régime indemnitaire. Cependant, les réfections sur primes n'ont pas été systématiquement appliquées ces dernières années, faute de paramétrage de la paye.

3.1.7 Un service des ressources humaines défaillant

Le service des ressources humaines est composé d'un responsable, titulaire du grade d'attaché principal, de deux attachés, d'un rédacteur et de cinq adjoints administratifs, soit neuf agents.

La sécurité juridique des actes des ressources humaines est fragilisée par l'absence de maîtrise de notions juridiques essentielles telles que la maîtrise des délais et des obligations de transmission afin de rendre les actes exécutoires. La date d'effet des actes est très souvent antérieure aux procédures qui en conditionnent le caractère exécutoire, ce qui rend irréguliers la majorité des actes concernant les agents.

La gestion des carrières est, de même, mal maîtrisée, de nombreux arrêtés étant de ce fait rapportés ou rectifiés chaque année.

Certains dossiers individuels sont incomplets ; il y manque souvent les actes de nomination antérieurs de l'agent ou des arrêtés d'avancement d'échelon.

Les obligations de la commune, en tant qu'employeur, ne sont pas mises en œuvre : l'aménagement-réduction du temps de travail, le contrôle des congés, l'évaluation individuelle et le nouveau régime indemnitaire.

3.1.7.1 L'absence de contrôle des jours de congés

Au vu des dossiers individuels des agents, plus de la moitié d'entre eux sont crédités de reliquats de congés, parfois jusqu'à plus de 100 jours, sans justification. Cette dérive résulte de l'absence d'enregistrement systématique des congés des agents et, surtout, de la méconnaissance des dispositions de l'article 5 du décret 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, qui prévoient que le congé dû pour une année de service accompli ne peut se reporter sur l'année suivante qu'à titre exceptionnel et sur autorisation expresse de l'autorité territoriale. Celle-ci ne doit l'accorder que lorsque les raisons impératives de service n'ont pas permis à l'agent d'épuiser ses droits à congés au cours de l'année.

⁹ Rapport sur les finances locales de 2016 de la Cour des comptes

3.1.7.2 Les paiements irréguliers des congés annuels des agents non titulaires

Le régime des congés des agents non-titulaires est régi par l'article 5 du décret n° 188-145 du 15 février 1988 aux termes duquel, dans sa rédaction en vigueur avant la modification du 1^{er} janvier 2016, « *L'agent non titulaire en activité a droit, dans les conditions prévues par le décret n° 85-1250 du 26 novembre 1985 relatif aux congés annuels des fonctionnaires territoriaux, à un congé annuel dont la durée et les conditions d'attribution sont identiques à celles du congé annuel des fonctionnaires titulaires.* »

L'indemnisation est donc due seulement à la fin d'un contrat à durée déterminée ou en cas de licenciement n'intervenant pas à titre de sanction disciplinaire, et quand l'agent n'a pas pu, du fait de l'administration, bénéficier de tout ou partie de ses congés annuels.

Or, l'examen de la paye d'août 2014 montre qu'une indemnité de congé payé est réglée systématiquement aux agents non-titulaires dont le contrat est renouvelé. De plus, cette indemnité est calculée sur une période incluant le versement de l'indemnité de congés payés de l'année précédente.

En 2014, le coût de cette indemnité versée à tort s'est élevé à 37 670,03 €.

3.1.7.3 L'évaluation professionnelle non utilisée comme outil de gestion

Le décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014 relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux a pérennisé le dispositif d'entretien professionnel et substitué définitivement celui-ci à la notation. Depuis l'année 2015, l'entretien professionnel est donc obligatoire. La valeur professionnelle est appréciée sur la base de critères fixés en fonction de la nature des tâches et du niveau de responsabilité. Ces critères sont fixés après avis du comité technique.

Ces critères ont été présentés au comité technique du 4 mai 2016, soit dix-huit mois après la parution du décret et trop tard pour l'évaluation professionnelle de 2015. L'évaluation de 2016 n'a pas été examinée dans le cadre du présent contrôle.

Plus généralement, l'examen des notations individuelles des agents sur la période contrôlée montre que la commune n'utilise pas l'évaluation professionnelle comme un outil de gestion. Les observations sont succinctes ; aucun objectif individuel ou d'équipe n'est traduit dans une démarche d'amélioration du service rendu. Aucun critère ne préside aux appréciations sur la valeur professionnelle, lesquelles restent très générales.

3.2 LA COMMANDE PUBLIQUE : DES AMELIORATIONS ET DES IRREGULARITES PERSISTANTES

3.2.1 Une organisation en progrès qui peine à être efficace

De 2009 à 2016, la commune a réalisé 24,8 M€ d'achats de fournitures et de services et 26,7 M€ d'achats d'équipements. Jusqu'à 2011, le taux annuel de mis en concurrence était de l'ordre de 60 % des achats. À partir de 2012, il est passé à 85 %. Cette amélioration résulte de l'évolution de la fonction « Achats » au sein de l'organisation des services municipaux.

Jusqu'à 2009, chaque service municipal passait ses commandes de fournitures et services. Pour ceux-ci, la mise en concurrence était rare, faute de regroupement des prestations ou des fournitures par famille homogène. En revanche, les travaux faisaient l'objet d'une mise en concurrence systématique organisée par les services techniques.

Consciente de sa méconnaissance du respect de la réglementation de la commande publique, la commune a décidé en 2010 de se doter d'une cellule « Achat » pour centraliser ses marchés et, donc, permettre la vérification du respect des seuils tels qu'ils relevaient à cette date du code des marchés publics. La juriste à laquelle a été confiée cette organisation, a mis en pratique les principes garantissant une saine concurrence. Toutefois, certaines commandes ont été passées en dehors de cette cellule, c'est-à-dire sans respecter la procédure interne obligatoire mise en place en 2010.

La commande publique n'est donc pas sécurisée et le taux de mise en concurrence pourrait encore progresser si l'ordonnateur imposait le strict respect de la procédure à chaque commande d'un montant inférieur à 25 000 € et exigeait une remise systématique de 10 à 20 % de la part des prestataires.

3.2.2 De graves irrégularités dans certains marchés de fournitures et de travaux

La totalité des 245 marchés, contractés de 2009 à 2015, a été contrôlée. Les procédures suivies donnent lieu à une observation générale : les analyses des offres sont biaisées. Par ailleurs, plus de vingt commandes de fournitures et de travaux, sans mise en concurrence, ont été relevées sur la même période, constituant de graves irrégularités.

- Des analyses des offres biaisées

Aucun marché de travaux ni de nombreux autres marchés ne satisfont à l'obligation d'égalité de traitement des candidats dans l'analyse des offres. Les marchés en cause comportent des notations, soit, sans barème, soit, avec un barème subjectif. Dans tous les cas, la notation est attribuée sans règle explicite objective. Par exemple, dans les marchés de travaux des écoles, le barème d'attribution des points est précisé comme suit :

- excellent 10 points,
- satisfaisant 5 points,
- insatisfaisant 3 points,
- insuffisant 0 point,

sans que ces éléments soient définis.

Toutes les analyses des offres élaborées par les services techniques municipaux utilisent les termes « *satisfaisant, insuffisant, bon, excellent* » pour définir le barème de notation. La collectivité doit mettre un terme à cette défaillance et élaborer un barème en relation avec le marché, en bannissant les vocables précités et en privilégiant l'objectivité avec, par exemple, pour les moyens humains composant un sous-critère de la valeur technique, l'attribution de points en fonction du niveau de compétence, du nombre de personnes mobilisées, de l'expérience.

Recommandation n°16 : fixer, lors de chaque analyse des offres, un barème de points objectif, c'est-à-dire reposant sur des éléments vérifiables et quantifiables.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a précisé qu'il rendra la fonction de contrôle juridique « *Obligatoire pour tous les rapports d'analyse des offres. La sélection des critères d'analyse des candidatures et des offres sera faite en concertation avec la cellule marchés publics rattachés au service de la réglementation depuis le 1^{er} janvier 2017* ».

La chambre appelle l'attention sur les risques judiciaires qui pèsent sur la commande publique de la commune et sur la nécessité pour elle et pour son ordonnateur de mettre fin rapidement à ce système de choix des entreprises à partir d'une analyse des offres biaisée. Le contrôle juridique des marchés et la fixation d'un barème de points objectifs doivent être mis en place sans délai.

4 LES INTERVENTIONS DE LA COMMUNE

4.1 DES ACTIVITES CULTURELLES, SPORTIVES ET DE LOISIRS, COUTEUSES MALGRE LE CHOIX DE LA SOUPLESSE DE GESTION

4.1.1 Le recours à une association : le choix de la souplesse

Jusqu'en 2005, année de création dans la fonction publique du contrat à durée indéterminée¹⁰, les communes qui souhaitaient pouvoir adapter leurs moyens, en particulier humains, au niveau de l'activité annuelle dans le domaine culturel et sportif, n'avaient qu'un seul choix de mode de gestion de ces activités : la délégation aux associations. En effet, le statut de la fonction publique territoriale qui permettait l'exécution du service en régie directe avec des fonctionnaires territoriaux s'était rapidement révélé, après sa création en 1992, inadapté aux fluctuations des niveaux d'activités dans ces domaines. Le recours aux associations le permettait. Toutefois, la relation avec les associations devait être encadrée et contrôlée par la commune.

La commune de Ducos a choisi en 2002 de confier la gestion des équipements et des activités culturelles et sportives à une association, l'OCSLD¹¹, créée à cet effet en 2002 et déclarée, conformément à la loi, en mars 2003. Son conseil d'administration est composé de 18 membres dont sept désignés par le conseil municipal. L'association a pour but de « *Développer et coordonner l'action éducative, sportive, culturelle et de loisirs de la commune de Ducos, en complément des actions des associations locales* ».

S'agissant des activités culturelles, la relation entre la commune et l'association, initialement sous la forme d'une convention d'objectifs pour gérer un service public puis, en 2004, sous la forme d'un marché public sans mise en concurrence préalable, était irrégulière, ce que la chambre régionale des comptes avait mis en évidence.

¹⁰ Article 19 de la loi n° 2005-843 du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique.

¹¹ Office de la culture, des sports et des loisirs de Ducos

S'agissant de l'activité sportive, en 2009, la commune gérait ses équipements.

Le bilan de 2012 recense les activités suivantes, proposées aux habitants :

- 12 activités artistiques : hip-hop, arts plastiques, tambour, danse moderne jazz, danse traditionnelle, danse classique, « capoeira angola », danse indienne, théâtre, audiovisuel, photo et zumba ;
- 12 activités musicales : piano, guitare et guitare basse, batterie et percussions, saxophone, violon, flûte traversière, clarinette, flûte bambou, solfège collectif, technique vocale, éveil musical ;
- 10 manifestations telles que la fête de la musique, la fête des musiciens, le village pluri-traditionnel de Noël, un spectacle de danses et de tambour, un vernissage de photos, etc.

Le bilan de 2012 ne comporte aucune activité sportive.

Si aucun chiffre n'est précisé sur la fréquentation des manifestations, le constat dressé par l'association en donne une mesure. Le procès-verbal de la séance du 27 décembre 2012 indique : « *Cependant, on s'aperçoit que le public ducossais ne se déplace pas en masse à nos manifestations malgré la campagne publicitaire qui a été mise en place (spot TV, communiqués, flyers, émissions radio). Une réflexion est à mener pour faire sortir la population ducossaise de façon à créer des liens. Mademoiselle PELAGE émet l'idée suivante : « Est-ce que, si l'OCSLD se déplace dans les quartiers, la population adhèrera ? » » ».*

En revanche, la fréquentation des activités culturelles et musicales est mentionnée dans ce bilan pour les exercices 2008 à 2013, sachant que ces activités se déroulent sur l'année scolaire.

Tableau n° 21 : Nombre d'utilisateurs des activités artistiques et musicales par année scolaire (en unité)

	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	Total
Activités artistiques	293	139	127	85	20	664
Activités musicales	296	331	207	153	143	1 130

Source : OCSLD. Bilan d'activité 2012. Procès-verbal du conseil d'administration du 27 décembre 2012

En quatre ans, le nombre d'utilisateurs des activités artistiques a été divisé par plus de 10 et la fréquentation des activités musicales a diminué de plus de la moitié.

4.1.2 Le coût des activités

Malgré l'absence de suivi par la commune du coût des missions confiées aux associations percevant annuellement plus de 23 000 € de subvention, le recueil d'informations a permis la reconstitution des coûts ci-après :

Tableau n° 22 : Estimation du coût annuel pour le budget de la commune des activités culturelles, sportives et de loisirs (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
En numéraire	700 000	600 000	650 000	450 000	355 000	434 000	250 000	180 000
En nature (mise à disposition gratuite)								
Nombre de véhicules	nc	nc	1	2	nc	nc	nc	nc
Nombre d'agents	nc	nc	1	2	nc	nc	nc	nc
Total	700 000	600 000	650 000	450 000	355 000	434 000	250 000	180 000

Source : comptes administratifs de la commune et conventions d'objectifs

L'organisation des activités culturelles, sportives et de loisirs confiée à l'OCSLD a coûté plus de 3,6 M€ de 2009 à 2016, sans compter les mises à disposition de véhicules et de personnel, mentionnées dans les conventions d'objectifs et de moyens mais non chiffrées.

A ce montant il faut ajouter :

- la participation de la commune au plan de redressement judiciaire de l'association, soit 20 000 € ;
- la prise en charge d'un emprunt, garanti par la commune, au bénéfice de l'association, soit un montant de plus de 66 000 € ;
- une subvention de 210 000 € de la commune à l'association pour le financement de travaux d'aménagement d'un bâtiment communal donné à bail en 2009, en vue d'y exercer les activités culturelles et de loisirs ;
- la subvention que représentent sept années de gratuité de la redevance d'occupation du bâtiment à aménager précité, soit 42 000 €.

Ces engagements représentent un coût supplémentaire de 338 000 € qui porte le coût total (non exhaustif) de ces activités à un montant de 3 957 000 € sur la période 2009-2016, soit un coût par usager de 2 205 €.

Le montant total des produits perçus auprès des 163 usagers pour 14 disciplines en 2013 s'est élevé à 84 141 €, soit 6 010 € par discipline et 37 € par usager, par an et par discipline.

La subvention de la commune couvre donc la différence, soit 19 619 €. Sachant que son montant s'est élevé la même année à 355 000 €, on en déduit que 335 381 € ont servi à couvrir les charges d'administration de l'association en 2013 et celles relatives aux dix manifestations annuelles précitées.

4.2 DES RELATIONS EQUIVOQUES ENTRE LA COMMUNE DE L'OCSLD

4.2.1 Jusqu'en 2014, des dirigeants de l'association membres de l'exécutif communal

Alors que, dans son rapport sur la gestion de la commune de 1999 à 2004, la chambre régionale des comptes avait alerté le maire sur les risques juridiques que faisait courir la

composition du conseil d'administration de l'OCSLD, la présidence de l'association a été assurée, de 2007 à avril 2014, par une élue municipale, troisième adjointe au maire de la commune.

Pendant la période sous revue, le conseil d'administration de l'association était composé de 18 membres, parmi lesquels deux adjoints au maire dont la présidente et cinq conseillers municipaux.

Ces élus ont voté, au conseil municipal :

- la gratuité des sept premiers loyers annuels du bail consenti par le conseil municipal en 2007 ;
- l'attribution des subventions à l'association qui constituaient plus de 90 % de ses recettes ;
- les conventions d'objectifs de chaque année et l'avenant de celle de 2011.

4.2.2 300 000 € de travaux financés par la commune

Le 6 juillet 2009, un bail emphytéotique, sur le fondement des articles L. 451-1 et suivants du code rural, a été conclu entre la commune et l'OCSLD portant sur « *Un ensemble de bâtiments, anciennement école mixte C, LES BOUGAINVILLIERS* » d'une surface de 4 137 m² sis dans le bourg de Ducos. La durée du bail est de 20 ans et s'étend du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2028. La procédure de mise à bail et la signature du bail ont été autorisées en octobre 2007 par le conseil municipal qui ne semble pas avoir déclassé le bien de son domaine public. La redevance annuelle, d'un montant de 6 000 € à partir de la huitième année d'entrée en possession, a été fixée par le conseil municipal en décembre 2007.

L'OCSLD a bénéficié de la gratuité des sept premières années afin de lui permettre d'amortir les travaux de grosses réparations qu'il a pris à sa charge selon ledit bail. À cette fin, en 2008, l'association a contracté un prêt de 300 000 € auprès de la BRED, garanti par la commune.

4.2.2.1 L'exécution non prouvée des travaux

La commune n'a pas été en mesure de produire les justificatifs des travaux réalisés dans le bâtiment confié à bail à l'OCSLD. Il n'a donc pas été possible de vérifier la matérialité ni la consistance des travaux, objet du prêt de 300 000 €.

4.2.2.2 La soustraction des travaux au code des marchés publics

Les travaux exécutés sur le domaine communal (public ou privé) par une personne de droit privé ont la qualification de travaux publics (*Conseil d'Etat, commune de Monségur, 10 juin 1921*).

Dès lors, si les travaux ont eu lieu, ils étaient soumis au code des marchés publics alors en vigueur. La commune n'a pas apporté les éléments permettant de vérifier l'accomplissement de cette obligation par l'OCSLD.

4.3 LES COUTS TRES ELEVES DES PRESTATIONS OFFERTES AUX ELEVES SCOLARISES

La commune assure la garderie matinale et tardive des élèves scolarisés, le service des repas aux élèves rationnaires et, jusqu'à juin 2016, l'organisation du temps d'animation périscolaire (TAP). Elle a réparti le temps de travail hebdomadaire de 35 heures sur ces trois services, sans l'annualiser toutefois : 12 heures pour le service des repas, 22 heures pour les garderies et 3 heures pour le TAP.

4.3.1 Le coût excessif du service des repas

Depuis 2004, la confection et la livraison des repas relèvent des compétences qui ont été transférées à la CAESM. Ce transfert a privé la commune du produit de la facturation des repas aux familles ainsi que de la prestation de la caisse d'allocations familiales (CAF).

En revanche, le service des repas et le nettoyage des locaux qui mobilisent de nombreux agents, ont été laissés à la charge de la commune qui ne dispose plus de contrepartie en recette pour les financer.

Toutefois, l'excès de cette charge provient de décisions communales et ne résulte pas du choix de l'intercommunalité. En effet, la commune emploie à travers la caisse des écoles, 141 agents pour servir 1 515 repas, quatre fois par semaine, pendant le temps scolaire, faire la vaisselle et nettoyer les locaux. Le service a lieu de 11 h 00 à 14 h 00. À cet effectif s'ajoutent 51 agents communaux.

La charge annuelle qui en résulte s'élève à près de 1 360 000 €¹² pour le budget de la caisse des écoles et à 525 000 € pour le budget communal, soit un total de 1 885 000 €, au lieu de 232 000 € si le nombre d'agents et le temps de travail étaient adaptés au besoin, c'est-à-dire de 42 agents à temps non complet de 12 heures par semaine sur 172 jours de classe, au maximum, que comporte une année scolaire.

La situation financière de la commune justifie que les 51 agents communaux affectés au service de restauration scolaire soient, s'ils sont fonctionnaires, redéployés dans d'autres services, ou s'ils ne sont pas titulaires, licenciés.

Dans les deux cas, le coût diminuerait de 525 000 € et serait réduit à 1,36 M€ ; il pourrait être pris en charge par les familles sur la base d'un tarif maximal (hors alimentation) de 5,70 € par repas, soit un montant maximal de 102,60 € pour 18 repas pris au cours d'un mois scolaire, c'est-à-dire un prix (alimentation incluse) demandé aux familles de 7,00 € par jour de présence au service de restauration.

4.3.2 Le coût excessif des garderies matinales et tardives

La commune a confié à la caisse des écoles l'organisation de la garderie des enfants des écoles maternelles et primaires, le matin et le soir, soit 22 heures par semaine scolaire.

Chaque jour scolaire, 828 enfants ont été accueillis en garderie, de septembre 2015 à juin 2016, par 192 agents : 141 employés par la caisse des écoles et 51 par la commune. Le taux d'encadrement s'établit donc à un agent pour quatre enfants, taux deux fois plus

¹² Source : compte de gestion de 2016 de la caisse des écoles

élevé que celui préconisé par la CAF qui le fixe à un adulte pour huit enfants en âge de marcher.

La charge annuelle sur le budget de la caisse des écoles s'élève 2,5 M€, celle du budget communal à 962 000 €, soit un montant total de 3 462 000 €, au lieu de 1,7 M€ si le taux d'encadrement était ramené à celui préconisé par la CAF.

Compte tenu du nombre d'heures de garderie sur une année scolaire, évalué à 682, le coût horaire par enfant, pour 828 enfants accueillis chaque jour, s'élève à 6,13 €. En appliquant le taux d'encadrement de la CAF, il s'élèverait à 3,07 €, soit 270 € pour un mois.

Comme pour le service des repas, pour faire baisser le coût, la commune doit reprendre ses agents et la caisse des écoles appliquer le taux d'encadrement de la CAF. La situation financière de la commune justifie aussi l'instauration d'un tarif de l'heure de garderie au prix maximal de 3,07 €.

4.3.3 Le coût de l'absence d'annualisation du temps de travail

Les 141 agents employés par la caisse des écoles et les 51 agents payés par la commune pour des prestations exécutées par son établissement public travaillent uniquement les jours de classe, soit 172 jours par année civile, au maximum.

Or, ils sont payés pour 228 jours de travail effectif. Les 56 jours non travaillés coûtent chaque année à la caisse des écoles 789 600 €. Pour la commune, ce coût s'élève à 418 270 €.

La caisse des écoles étant financée à plus de 90 % par la commune, l'annualisation du temps de travail engendrerait une économie annuelle de plus de 1,2 M€ pour la commune.

Dans sa réponse, le maire en exercice indique que l'annualisation du temps de travail des agents affectés dans les écoles est réalisée depuis au moins 1989. Il produit à cet effet le protocole d'accord du 4 janvier 1989 signé entre le syndicat CGT de Martinique et la commune de Ducos, portant sur les « *Règles applicables pour la gestion du personnel permanent non titulaire* ».

Toutefois, la chambre constate que ce protocole ne comporte aucune disposition relative à l'aménagement du temps de travail permettant son annualisation, ce qui est logique puisque la loi instituant l'annualisation du temps de travail date de 2001.

Contrairement aux affirmations du maire, l'annualisation du temps de travail des agents affectés dans les écoles de Ducos reste à instituer.

4.3.4 Des aides en nature sans fondement juridique

La caisse des écoles emploie quatre agents à temps complet pour assurer le secrétariat des directeurs d'écoles élémentaires, ce qui représente un coût annuel de 69 000 €, alors que cette fonction relève de la compétence de l'État et non de la commune.

Elle supporte, de même, le coût annuel de deux agents, soit 35 000 €, mis à disposition sans convention donc irrégulièrement, du service municipal de développement économique et de l'association du personnel dénommée « *Comité des œuvres sociales* ».

Recommandation n°17 : diminuer l'effectif du service de restauration scolaire des 51 agents communaux ;

Recommandation n°18 : faire payer l'utilisateur du service de restauration scolaire en instituant un tarif progressif en rapport avec le coût du service du repas, sans qu'il excède 5,70 € par repas consommé ;

Recommandation n°19 : faire payer l'utilisateur du service de garderie en instituant un tarif maximal de 3,07 € l'heure ;

Recommandation n°20 : annualiser le temps de travail des agents des écoles ;

Recommandation n°21 : supprimer les mises à disposition irrégulières.

Dans sa réponse, le maire précise que la recommandation n° 21 de supprimer les mises à dispositions irrégulières « *devra être appliquée conformément à la réglementation en vigueur* ».

Annexe n° 1. Glossaire

AAPC : Avis d'appel public à la concurrence

ATSEM : Agent territorial spécialisé des écoles maternelles

CAP : Commission administrative paritaire

CDD : Contrat à durée déterminée

CDI : Contrat à durée indéterminée

CGCT : Code général des collectivités territoriales

CT : Comité technique

CTP : Comité technique paritaire

FCTVA : Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée

PEDT : Projet éducatif de développement territorial

RAR : Reste à réaliser

TAP : Temps d'animation périscolaire

Annexe n° 2. Budget de 2017 voté et corrigé par la chambre (en euros)

Dépenses de fonctionnement		Réalisé	Rattachements	Résultat comptable 2016	RAR votés	Budget voté (RAR+AI)	BP 2017(AI)	Corrections CRC AI	BP corrigé
011	Charges à caractère général	1 930 362,84	686 370,20	2 616 733,04	0,00	2 385 000,00	2 385 000,00	450 000,00	2 835 000,00
012	Charges de personnel	12 059 397,75	22 386,84	12 081 784,59	0,00	12 444 479,00	12 444 479,00		12 444 479,00
014	Atténuations de produits	49 321,38	0,00	49 321,38	0,00	55 711,00	55 711,00	0,00	55 711,00
65	Autres chges de gest. courante	4 999 196,26	0,00	4 999 196,26	0,00	5 430 599,00	5 430 599,00		5 430 599,00
66	Charges financières	291 973,78	132 315,48	424 289,26	0,00	382 872,00	382 872,00		382 872,00
67	Charges exceptionnelles	483 057,88	54,88	483 112,76	0,00	234 973,00	234 973,00		234 973,00
68	Dotations aux amortissements	45 822,80	0,00	45 822,80	0,00	116 966,00	116 966,00		116 966,00
022	Dépenses imprévues	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00
023	Virent à la section d'invest.	0,00	0,00	0,00	0,00	444 747,00	444 747,00	-444 747,00	0,00
042	Opér. d'ordre transf. entre sect.	595 950,19	0,00	595 950,19	0,00	490 000,00	490 000,00		490 000,00
002	Déficit reporté	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	356 810,14		356 810,14
Total		20 455 082,88	841 127,40	21 296 210,28	0,00	21 985 347,00	22 342 157,14	5 253,00	22 347 410,14
Recettes de fonctionnement		Réalisé	Rattachements	Résultat comptable	RAR votés	Budget voté (RAR+AI)	BP 2017 (AI)	Corrections CRC AI	BP corrigé
013	Atténuations de charges	94 298,84	0,00	94 298,84	0,00	180 000,00	180 000,00	-80 000,00	100 000,00
70	Prod. services, dom. et ventes	101 770,46	0,00	101 770,46	0,00	85 394,00	85 394,00		85 394,00
73	Impôts et taxes	15 889 425,94	0,00	15 889 425,94	0,00	16 342 303,00	16 342 303,00	-201 620,00	16 140 683,00
74	Dotations et participations	4 039 663,77	36 719,62	4 076 383,39	0,00	4 070 458,00	4 070 458,00	-238 000,00	3 832 458,00
75	Autres prod. de gest. courante	40 647,72	0,00	40 647,72	0,00	42 000,00	42 000,00		42 000,00
76	Produits financiers	2 999,40	0,00	2 999,40	0,00	2 192,00	2 192,00		2 192,00
77	Produits exceptionnels	289 581,13	0,00	289 581,13	0,00	3 000,00	3 000,00		3 000,00
042	Opér. d'ordre transf. entre sect.	828 132,18	0,00	828 132,18	0,00	1 260 000,00	1 260 000,00	-460 000,00	800 000,00
002	Excédent reporté	245 015,94	0,00	245 015,94	0,00	0,00	0,00		0,00
Total		21 531 535,38	36 719,62	21 568 255,00	0,00	21 985 347,00	21 985 347,00	-979 620,00	21 005 727,00

COMMUNE DE DUCOS

Dépenses d'investissement		Réalisé	RAR votés	RAR Corrigés	CA Corrigé	Budget voté (RAR+AI)	BP 2017 (AI)	Corrections CRC AI	Corrections CRC Totales	BP corrigé
16	Emprunts et dettes	1 539 532,59	0,00	0,00	1 539 532,59	1 550 000,00	1 550 000,00	31 421,00	31 421,00	1 581 421,00
20	Immob. incorporelles	233 259,43	640 886,00	640 886,00	874 145,43	874 186,67	874 186,67	0,00	0,00	874 186,67
13	Reversement de subventions	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
21	Immobilisations corporelles	87 351,76	197 152,00	197 152,00	284 503,76	605 516,00	408 364,00	0,00	0,00	605 516,00
23	Immobilisations en cours	191 937,98	3 735 917,00	3 735 917,00	3 927 854,98	5 102 075,00	1 366 158,00	0,00	0,00	5 102 075,00
26	Participations	0,00	0,00	0,00	0,00	5 000,00	0,00	0,00	0,00	5 000,00
040	Opér. d'ordre transf. entre sect.	828 132,18	0,00	0,00	828 132,18	1 260 000,00	1 260 000,00	-460 000,00	-460 000,00	800 000,00
041	Opérations patrimoniales	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
27	Autres immob. financières	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
001	Solde d'exécution reporté	2 164 503,61	0,00	0,00	2 164 503,61	120 690,33	120 690,33	0,00	0,00	120 690,33
Total		5 044 717,55	4 573 955,00	4 573 955,00	9 618 672,55	9 517 468,00	5 579 399,00	-428 579,00	-428 579,00	9 088 889,00
Recettes d'investissement		Réalisé	RAR votés	RAR Corrigés	CA Corrigé	Budget voté (RAR+AI)	BP 2016 (AI)	Corrections CRC AI	Corrections CRC Totales	BP corrigé
10	Dotat. fds divers et réserves	597 599,64	0,00	0,00	597 599,64	428 307,48	428 307,48	0,00		428 307,48
1068	Excéd. de fonctionnt capitalisé	182 927,51	0,00	0,00	182 927,51	317 367,52	317 367,52	0,00	0,00	317 367,52
13	Subventions d'investissement	1 263 750,70	4 312 923,00	4 312 923,00	5 576 673,70	5 490 125,00	1 177 202,00	0,00	0,00	5 490 125,00
138	Autres subv. non transférables	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
16	Emprunts et dettes	2 185 504,00	0,00	0,00	2 185 504,00	1 000 000,00	1 000 000,00	0,00	0,00	1 000 000,00
23	Immobilisations en cours	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
27	Autres immob. financières		0,00	0,00	0,00	13 921,00	0,00	0,00	0,00	13 921,00
28	Amortissement des immob.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
021	Virement de la sect. de fonctt	0,00	0,00	0,00	0,00	444 747,00	444 747,00	-444 747,00	-444 747,00	0,00
040	Opér. d'ordre transf. entre sect.	595 950,19	0,00	0,00	595 950,19	490 000,00	490 000,00	0,00	0,00	490 000,00
041	Opérations patrimoniales	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
024	Produits des cessions	0,00	0,00	0,00	0,00	1 333 000,00	1 333 000,00	-1 333 000,00	-1 333 000,00	0,00
001	Excédent reporté	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total		4 825 732,04	4 312 923,00	4 312 923,00	9 138 655,04	9 517 468,00	5 190 624,00	-1 777 747,00	-1 777 747,00	7 739 721,00

Annexe n° 3. Détail des calculs corrigeant les résultats apparents (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Produits de gestion (A)	16 458 988	17 899 488	18 320 223	18 545 829	20 036 838	19 914 039	21 059 033	20 624 024
<i>dont production immobilisée, travaux en régie corrigée en 2016 et 2017</i>	<i>179 264</i>	<i>327 367</i>	<i>275 317</i>	<i>404 738</i>	<i>396 257</i>	<i>649 080</i>	<i>749 804</i>	<i>565 118</i>
Charges à caractère général	2 678 190	2 921 353	3 181 517	3 249 578	4 193 267	4 198 379	2 404 680	2 616 733
+ Charges de personnel	7 841 684	8 692 163	9 136 889	9 432 737	9 999 559	11 277 313	12 072 953	11 987 486
+ Subventions de fonctionnement	3 943 216	3 811 212	4 124 591	4 094 012	4 205 791	4 783 541	4 134 506	4 435 971
+ Autres charges de gestion	691 326	428 435	388 555	386 641	375 422	400 464	306 737	563 225
= Charges de gestion (B)	15 154 416	15 853 162	16 831 551	17 162 967	18 774 039	20 659 696	18 918 876	19 603 415
Corrections (factures N mandatées en n+1) = C				744 483	1 279 971	1 871 119	1 323 578	*0
= Charges de gestion corrigées (D=B-C)	15 154 416	15 853 162	16 831 551	17 907 450	20 054 010	22 530 815	20 242 454	19 603 415
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	1 304 572	2 046 326	1 488 672	638 379	-17 172	-2 616 776	816 579	1 020 609
+/- Résultat financier (réel seulement)	-416 385	-441 470	-486 866	-474 759	-522 944	-631 715	-458 563	-421 790
+/- Autres produits et charges excep. réels	22 540	-188 372	-146 327	-58 922	-93 147	265 256	-221 021	-199 683
= CAF brute	910 727	1 416 483	855 479	104 699	-633 263	-2 983 235	136 995	399 137
<i>en % des produits de gestion</i>	<i>5,5%</i>	<i>7,9%</i>	<i>4,7%</i>	<i>0,6%</i>	<i>-3,2%</i>	<i>-15,0%</i>	<i>0,7%</i>	<i>1,9%</i>

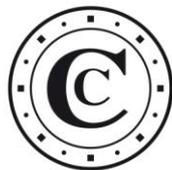
* : données non fiables

	2013	2014	2015	2016
Montant des factures de l'exercice n mandatées en n+1	744 483 €	1 279 971 €	1 871 119 €	1 323 578 €

Annexe n° 4. Montant des primes et indemnités versées irrégulièrement au cours de l'exercice 2015

Primes versées indues	Montant annuel 2015
Indemnités pour participation aux travaux	195 640,59
Indemnités pour travaux dangereux et insalubres	16 652,88
Indemnités d'administration et de technicité	142 080,83
Indemnités horaires pour travaux supplémentaires	109 599,52
Total	463 973,82

Sources : chambre régionale des comptes d'après les éléments recueillis sur place



Les publications de la chambre régionale des comptes de la Martinique sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/antilles-guyane