



Le 29 octobre 2019

Le Premier président

à

Monsieur Édouard Philippe

Premier ministre

Réf. : S2019-2621

Objet : La situation financière de la commune de Fort-de-France

En application des dispositions de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, la chambre régionale des comptes Martinique a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Fort-de-France sur les exercices 2012 à 2018, commune qui compte aujourd'hui près de 80 000 habitants.

À l'issue de ce contrôle, la chambre régionale des comptes m'a demandé, sur le fondement de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations et recommandations suivantes.

Le dernier contrôle de la commune de Fort-de-France a conduit à un rapport adopté par la chambre régionale en décembre 2011¹. La chambre avait relevé des lacunes importantes dans l'information budgétaire, les comptes ne traduisant pas fidèlement la situation financière de la commune. Elle avait souligné la fragilité de la collectivité, en termes budgétaires et de trésorerie, en raison, déjà, de dépenses de personnel excessives.

Le contrôle qui vient de s'achever démontre que, loin de s'être améliorée, la situation de la commune s'est encore dégradée et nécessite désormais des mesures correctives plus rigoureuses que lors du constat précédent. Cette dégradation n'a pas été empêchée par les dispositifs de contrôle, qui ont été inefficaces pour relever les défaillances et permettre la prise de mesures nécessaires.

¹ Cour des comptes, Rapport d'observations définitives. *Commune de Fort de France*, décembre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr

1. UN CONTRÔLE INEFFICACE ET UN DÉFAUT D'ALERTE DE LA PART DES SERVICES DE L'ÉTAT

1.1. Une situation financière grave et qui a continué à se dégrader ces dernières années

La chambre régionale des comptes a mis à jour de nombreuses et sérieuses insincérités budgétaires qui ont faussé la présentation des finances communales, tant dans les comptes administratifs que dans les budgets primitifs successifs.

Hors reprise des résultats antérieurs, l'écart entre le résultat affiché de la section de fonctionnement des comptes administratifs (voté par la collectivité) et le résultat réel (après corrections par la chambre régionale des comptes) est particulièrement significatif.

Tableau n° 1 : Résultats annuels de la section de fonctionnement de la commune de Fort-de-France (en euros)

Résultat	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Selon le compte administratif	-346 228	1 681 894	-3 617 796	3 706 861	-184 585	2 242 101
Après corrections par la CRC	-12 011 569	-1 719 157	-7 127 176	76 534	-9 538 132	-21 178 958

Source : Chambre régionale des comptes Martinique d'après les comptes de la commune de Fort-de-France

Cumulé sur six ans, le déficit réel de la section de fonctionnement représente 51,5 M€ contre un excédent de 3,5 M€ enregistré dans le compte administratif, soit un déficit « occulté » de près de 37,0 % des recettes réelles de fonctionnement de 2017.

Le déficit global cumulé, incluant d'importantes dettes sociales, fiscales et envers les fournisseurs de la commune, a atteint 60 M€ à la clôture des comptes de 2017. La dette bancaire s'élevait à la même date à 225 M€, avec une capacité de désendettement nulle, la commune empruntant pour honorer les échéances des prêts antérieurs. Ce déficit était de 11,7 M€ en 2012 et représentait déjà 6,6 % des recettes réelles de fonctionnement.

Le déficit global cumulé, incluant d'importantes dettes sociales, fiscales et envers les fournisseurs de la commune, a atteint 60 M€ à la clôture des comptes de 2017. La dette bancaire s'élevait à la même date à 225 M€, avec une capacité de désendettement nulle, la commune empruntant pour honorer les échéances des prêts antérieurs. Ce déficit était de 11,7 M€ en 2012 et représentait déjà 6,6 % des recettes réelles de fonctionnement.

1.2. Des insincérités pourtant décelables lors des opérations de contrôle

L'État était pourtant en mesure de détecter ces insincérités. Il relevait d'ailleurs des « artifices de présentation » dans les documents budgétaires et comptables qui lui étaient transmis par la collectivité dans le cadre du contrôle budgétaire et de légalité.

Ainsi, la dette budgétaire de la commune vis-à-vis de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), qui s'élève à 16,7 M€, a été signalée à plusieurs reprises par le comptable public ; la Caisse des dépôts et consignations était, elle aussi, informée de la situation puisqu'elle était chargée, jusqu'au 31 décembre 2016, de la gestion administrative, comptable et financière des cotisations familiales des collectivités d'outre-mer.

Le montant des créances irrécouvrables, de 9,5 M€ en 2017, tout comme les délais de paiement de la ville constituaient, de même, des signaux de la dérive en cours. Les comptables successifs ont tenté de mettre en place un apurement, via le mécanisme d'admission en non-valeur, sans que les ordonnateurs de la commune répondent à ces sollicitations dictées par l'impératif de sincérité des recettes de fonctionnement affichées.

Les comptes traduisent aussi le maintien dans l'actif de la ville des réseaux d'adduction d'eau (17,9 M€) et d'assainissement (34,6 M€) qui auraient déjà dû être transférés à Odysse, l'établissement public chargé de l'exploitation du service depuis le début des années 2000. Pour autant, la ville n'a enregistré aucun amortissement de ces équipements alors qu'ils devraient constituer une réserve d'au moins 22 M€ destinés au renouvellement de ces équipements, ce qui est d'autant plus nécessaires que les réseaux sont anciens. La ville devra transférer cette dotation aux amortissements en même temps qu'elle régularisera le transfert de ces biens à Odysse.

Sur toute la période sous revue, le déficit corrigé du compte administratif a dépassé le seuil fixé par l'alinéa 1 de l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales (5 % des recettes réelles de fonctionnement) au-delà duquel le compte administratif doit être déféré à la chambre régionale des comptes par le représentant de l'État. S'agissant des budgets, les insincérités auraient dû motiver la saisine de la chambre régionale des comptes sur le fondement de l'article L. 1612-5 du même code, ces budgets n'étant à l'évidence pas votés « en équilibre réel ».

Les documents de suivi de trésorerie, alarmants, émanant de la direction régionale des finances publiques et dont la chambre a pu avoir communication à partir de 2015, auraient dû attirer l'attention sur la situation financière de la commune et justifier une saisine de la chambre. Ces alertes sont toutefois restées sans suite jusqu'à ce que la chambre engage à nouveau le contrôle des comptes et de la gestion de la collectivité, après l'avoir inscrit à son programme de 2017, et fasse connaître l'ampleur réelle du déficit.

Plusieurs années, au cours desquelles il aurait été possible de prendre les mesures nécessaires pour lutter contre cette dégradation financière, ont donc été perdues pour le redressement de la collectivité.

Le contrôle de ses comptes et de sa gestion étant engagé, la chambre a eu rapidement confirmation de la gravité de la situation financière de la commune et a sollicité du préfet la transmission de son compte administratif de 2017 et de son budget primitif de 2018 votés, en vue de l'établissement d'un plan de redressement, comme le prévoit en pareille situation l'article R. 1612-30 du code général des collectivités territoriales. Cette demande est restée sans suite.

Ce n'est que fin 2018, initialement pour le seul examen du budget annexe du service municipal d'action culturelle (SERMAC), puis le 2 juillet 2019, pour le compte administratif de 2018, voté le 29 mai 2019 avec un déficit de 22,66 M€, que des actes budgétaires de la commune ont été déferés pour avis à la chambre régionale des comptes. Le préfet a également transmis le budget primitif de 2019, qui a été voté le 29 mai 2019 avec un déséquilibre de 49,38 M€ (budget principal). L'instruction de cette saisine est en cours.

Si un certain nombre d'insincérités ont été corrigées dans les comptes à la suite de l'avis du 18 mars 2019 de la chambre sur le budget de 2018, comme l'inscription en « non-valeur » de créances irrécouvrables à hauteur de 7,6 M€, ni la dette envers la CNAF, ni les dotations aux amortissements n'ont encore été inscrites.

2. UN PLAN DE DÉPART A LA RETRAITE ILLÉGAL, QUI N'A PAS MÊME CONDUIT À LA DIMINUTION DE LA MASSE SALARIALE

2.1. Un plan juridiquement irrégulier non remis en cause par les services de l'État

Constatant le poids trop important de sa masse salariale dans ses dépenses de fonctionnement, la ville de Fort-de-France a décidé, dès 2002, d'inciter ses agents à liquider leurs droits à la retraite au moment où ils remplissent les conditions nécessaires pour obtenir une retraite à taux plein.

La délibération municipale du 2 avril 2002 a institué ce plan d'incitation au départ pour les agents ayant plus de 60 ans ainsi qu'un congé de fin d'activité (CFA) pour les agents ayant entre 57 et 60 ans, avec versement d'une compensation financière pour les agents de moins de 65 ans, âge limite d'activité à cette époque.

Les délibérations successives prises pour le maintien et la transformation de ce plan usent improprement du terme « retraite anticipée » qui pourrait laisser penser que les agents concernés ne remplissent pas les conditions d'éligibilité à une retraite complète. Or, le dispositif ne concerne que des agents éligibles, d'ores et déjà, en une retraite complète mais encore en activité et qui décident, du fait de l'incitation proposée, de ne pas prolonger leur activité professionnelle jusqu'à l'âge maximal autorisé.

Ces incitations financières au départ à la retraite ont été revalorisées par les délibérations du conseil municipal en date du 30 septembre 2009, du 18 juillet 2013 et du 25 novembre 2014, engendrant un coût à chaque fois plus élevé pour la collectivité. La troisième de ces délibérations a ainsi augmenté les avantages accordés aux agents partant avant la limite d'âge :

- majoration de 15 % de la compensation financière pour les agents dont le salaire mensuel est inférieur à 2 000 € ;
- majoration de 10 % pour les agents qui ont contracté un prêt dans les six mois précédant le dernier renouvellement du plan ;
- majoration de 30 % pour les agents qui font valoir leurs droits à la retraite dans les six mois suivant l'âge minimal d'ouverture des droits ;
- majoration de 20 % pour les agents qui font valoir leurs droits entre six mois et un an après l'âge minimal d'ouverture des droits.

Aucun texte ne permet pourtant aux administrations de verser une compensation financière pour les agents partant à la retraite lorsqu'ils bénéficient de l'intégralité de leurs droits.

L'ordonnance n° 82-298 du 31 mars 1982 relative à la cessation progressive d'activité des agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics à caractère administratif a, certes, autorisé les incitations au départ anticipé mais ce dispositif, supprimé en 2011, prévoyait seulement un régime de temps partiel pour les agents remplissant des conditions précises d'ancienneté et de cotisations avec maintien d'une partie du traitement. Aucune compensation financière n'était prévue. L'actuel congé de fin d'activités (CFA) ne concerne, quant à lui, que les chauffeurs routiers et non les agents de la fonction publique.

L'État n'a pas formulé d'observation ni posé de condition à la mise en place de ce plan par la commune de Fort-de-France. Un appui de la Caisse des dépôts et consignations (branche retraite) a par la suite été obtenu sous la forme d'une convention de gestion du 1^{er} avril 2002 prolongée par une convention du 26 janvier 2004 reconductible de façon tacite sans limitation de durée. Toujours en vigueur, elle a pour objet la gestion administrative et financière du plan de retraite, notamment par l'ouverture d'un compte auprès de l'Agence française de développement (AFD) qui enregistre les recettes et les dépenses sans autorisation de découvert, moyennant un prélèvement trimestriel pour frais de gestion à hauteur de 0,7 % des prestations versées aux agents concernés.

2.2. Un plan coûteux aux effets annulés par les recrutements et l'augmentation des rémunérations

Sur les 349 agents partis à la retraite entre 2012 et 2017, la moitié seulement a usé des dispositifs du plan, pourtant avantageux, l'autre étant partie par atteinte de la limite d'âge.

Le choix de rester jusqu'à l'âge limite reflète le phénomène général de l'allongement de la durée d'activité professionnelle accentué, outre-mer, par la surrémunération indiciaire des fonctionnaires et, à Fort-de-France, par un régime indemnitaire particulièrement favorable et un temps de travail effectif inférieur à la durée légale.

L'efficacité de ce plan reste donc modérée quant à l'incitation des agents à partir en retraite dès l'obtention de l'ensemble de leurs droits. Il se révèle en revanche onéreux pour la collectivité.

Tableau n° 2 : Coût de la prime d'incitation au départ à la retraite de 2012 à 2017 (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Effectif au 1 ^{er} janvier	2 555	2 536	2 506	2 448	NC	NC	
Nombre de départs (plan)	28	38	28	34	31	41	200
Coût pour la collectivité (primes versées)	616 229	770 410	696 990	1 130 072	969 930	1 253 541	5 437 172
Effectif au 31 décembre	2 540	2 492	2 450	2 457	2 448	2 292	

Source : Fichiers de paye et commune de Fort-de-France

Sur la période 2012-2017, compte tenu du coût des primes d'incitation au départ, la collectivité n'a réalisé qu'une économie de 142 306 €, soit moins de 1 000 € par agent parti sur incitation, par rapport au coût qu'aurait représenté la rémunération de ces agents jusqu'à l'âge limite pour leur départ. Sur les trois dernières années, le bilan est même négatif de 264 961 €.

Aucune réorganisation générale des services de la commune n'a été entreprise parallèlement au plan afin de tirer bénéfice des départs à la retraite. De nombreux recrutements sont, au contraire, intervenus aussitôt sans que leur opportunité globale au sein de la structure soit examinée, annulant le bénéfice, déjà limité, qui pouvait être espéré.

Certains de ces recrutements ont été opérés sous le régime de contrats saisonniers à répétition pour des personnes assurant en réalité des fonctions permanentes, ce qui est irrégulier, ainsi que sous le régime de contrats dits « sénior » qui consistent, pour la commune, à embaucher des agents partis antérieurement à la retraite, sous le régime de contrats de droit public à durée déterminée.

Ces contrats, qui permettent aux agents de compenser la perte de revenu lié au départ en retraite vont à l'encontre de l'objectif affiché de réduction de la masse salariale et multiplient les coûts.

En conclusion, malgré la prégnance de la masse salariale sur les possibilités de redressement des finances communales, les effets du plan sur celle-ci ne sont pas ou sont peu visibles. Alors que l'effectif diminue peu, sauf la dernière année, les charges de personnel (hors corrections de la chambre sur les dettes sociales) ont continué à augmenter.

Tableau n° 3 : Évolution comparée des charges de personnel et de l'effectif de la commune de Fort-de-France

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges de personnel (€)	98 071 456	97 067 419	97 559 023	96 451 319	98 581 976	100 844 307
Effectif au 31 décembre (agents)	2 540	2 492	2 450	2 457	2 448	2 292

Source : commune de Fort-de-France

En 2017, si aucun des départs à la retraite enregistrés depuis 2012 (sous plan et hors plan) n'avait été suivi de recrutement, la masse salariale serait descendue à 86,9 M€, soit 13,9 M€ de moins que le niveau constaté dans le compte administratif de 2017, ce qui représente une économie cumulée de 42,5 M€ sur la période 2012-2017.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1 : Dans le cadre du contrôle assuré par le représentant de l'État, renforcer les mesures de redressement exigées de la commune tout en s'assurant de leur effectivité avec l'appui de la chambre régionale des comptes, et contrôler plus rigoureusement les délibérations concernant la rémunération et la gestion du personnel de la collectivité ;

Recommandation n° 2 : Demander l'abrogation de la délibération du conseil municipal de Fort-de-France instituant le plan d'incitation au départ à la retraite avant la limite d'âge, en sollicitant, le cas échéant, l'annulation du refus d'abrogation de la délibération².

Je tiens à attirer plus particulièrement votre attention sur la première recommandation, dont la portée s'étend en réalité à d'autres cas d'irrégularités décelées, régulièrement, par les chambres régionales des comptes.

Ces irrégularités appellent une réponse forte et ferme de la part de l'État. L'exercice des pouvoirs de contrôle dont disposent ses représentants, tant sur le plan budgétaire que sur celui de la légalité, doit conduire, si nécessaire, à la prise de mesures de redressement efficaces, et ce, dans les meilleurs délais.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication³.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud

² Article L. 243-2 du code des relations entre le public et l'administration.

³ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffeprésidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).