



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES**

## **COMMUNE DE FORT-DE-FRANCE**

### **(département de la Martinique)**

Exercices 2012 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 29 août 2019



# TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE __	3
RECOMMANDATIONS ____	5
INTRODUCTION .....	7
<b>I LES DEFIS ET LES ATOUTS DE FORT-DE-FRANCE .....</b>	<b>8</b>
I. 1 Les caractéristiques de la ville de Fort-de-France .....	8
I. 1.1 La sécurité et la salubrité .....	8
I. 1.2 L'aménagement et le logement .....	8
I. 1.3 La démographie et le développement économique .....	9
I. 2 Les partenaires de la ville .....	10
<b>II DES COMPTES NON FIABLES .....</b>	<b>10</b>
II. 1 Le compte de gestion (compte du comptable) .....	11
II. 1.1 Les immobilisations .....	11
II. 1.2 Les capitaux .....	15
II. 1.3 Les comptes des redevables : de nombreuses créances irrécouvrables à passer en non-valeur .....	15
II. 1.4 Les dettes de la collectivité envers les fournisseurs et les organismes sociaux .....	17
II. 1.5 Le compte de résultat corrigé .....	22
II. 2 Le compte administratif (compte de l'ordonnateur) .....	23
II. 2.1 Des restes à réaliser surestimés en recettes .....	23
II. 2.2 Des restes à réaliser sous-estimés en dépenses .....	23
II. 2.3 Les comptes administratifs corrigés de la collectivité .....	23
<b>III UNE DEGRADATION CONTINUE DE LA SITUATION FINANCIERE.....</b>	<b>24</b>
III. 1 Les produits de gestion stagnent sur la période .....	24
III. 1.1 Un effort est accompli pour augmenter modérément les ressources fiscales .....	25
III. 1.2 Les ressources institutionnelles sont en nette diminution .....	26
III. 2 Les charges de gestion augmentent plus de deux fois plus vite que les produits de gestion .....	27
III. 2.1 Les charges de personnel continuent d'augmenter et dépassent 70 % des produits de gestion .....	27
III. 2.2 Fort-de-France a réduit ses subventions de fonctionnement aux établissements publics et aux associations en 2017 .....	27
III. 3 La capacité d'autofinancement très négative induit un important besoin de financement .....	28
III. 3.1 La capacité d'autofinancement brute, hors le financement des investissements en cours, est très insuffisante .....	28
III. 3.2 La CAF nette est négative sur toute la période .....	29
III. 3.3 Le résultat de fonctionnement corrigé est presque constamment négatif .....	29
III. 4 Un financement des investissements par la dette bancaire et par les retards de paiement envers les « fournisseurs » .....	30
III. 4.1 Les faibles ressources propres comparées aux charges induisent un besoin de financement important .....	30
III. 4.2 Une impasse de trésorerie de 50 M€ .....	32
III. 5 Une dette bancaire de 225 M€ .....	33
III. 5.1 Une dette bancaire parmi les plus élevées à l'échelle nationale .....	33
III. 5.2 Une dette qui ne comporte plus de produits toxiques grâce au fonds de soutien .....	33

<b>IV DES PERSPECTIVES DE REDRESSEMENT CONDITIONNEES PAR LA MISE EN ŒUVRE DE REFORMES STRUCTURELLES .....</b>	<b>34</b>
<b>V UNE GESTION DU PERSONNEL CENTREE PRIORITAIREMENT SUR LA DISTRIBUTION DE REVENUS .....</b>	<b>35</b>
V. 1 Un effectif en surnombre .....	35
V. 2 Des dispositions de départ à la retraite irrégulières et coûteuses .....	35
V. 2.1 Le plan d'incitation au départ à la retraite : une occasion manquée d'économies .....	35
V. 2.2 Une autre libéralité, illégale et coûteuse, à l'occasion du départ à la retraite .....	39
V. 3 Le régime indemnitaire : une liste disparate qui comporte des primes irrégulières .....	40
V. 4 Un niveau de rémunérations déconnecté du temps de travail .....	42
V. 4.1 Le versement irrégulier d'indemnités d'astreinte .....	43
V. 4.2 Un dispositif d'attribution d'heures supplémentaires à revoir .....	44
V. 4.3 Le versement irrégulier de rémunération en l'absence de service fait (grèves) .....	45
<b>VI UN CONTROLE INTERNE ET UNE RELATION AVEC ODYSSEI DECONNECTES DE LA PERFORMANCE .....</b>	<b>46</b>
VI. 1 Un contrôle interne passif .....	46
VI. 1.1 Un contrôle interne des services sans contenu réel .....	46
VI. 1.2 L'opacité de la gestion du SERMAC .....	47
VI. 2 Une relation confuse avec Odysseï .....	51
<b>ANNEXE 1 : TRAJECTOIRE FINANCIERE PREVISIBLE POUR LA COMMUNE AU VU DES DONNEES CORRIGEEES PAR LA CHAMBRE .....</b>	<b>53</b>
<b>ANNEXE 2 : LISTE DES PRIMES .....</b>	<b>54</b>

## SYNTHÈSE

---

La commune de Fort-de-France est, à la fois, la ville la plus peuplée de la Martinique, le chef-lieu de la préfecture et le premier pôle économique, commercial et portuaire de ce territoire. Construite en partie sur des marécages, incluant des quartiers bâtis sur des collines, la commune est traversée par deux rivières et dispose d'une plage donnant sur la vaste baie qui structure le littoral ouest de l'île. Elle est située au sein d'une conurbation de plusieurs villes allant jusqu'à l'aéroport Aimé Césaire. Elle est ouverte sur le tourisme et la croisière et possède un patrimoine architectural et culturel très appréciable.

Le présent contrôle des comptes et de la gestion de la ville de Fort-de-France sur la période 2012-2019 s'est révélé ardu en raison des difficultés rencontrées pour obtenir les réponses aux questions et les documents, pourtant assez simples, sollicités. Ces demandes ont dû faire l'objet de nombreuses relances.

La gestion passée s'est soldée par la constitution de dettes qui atteignent des montants extrêmement élevés, au niveau des records nationaux, malgré divers artifices pour en réduire l'apparence : externalisation des dettes dans les structures périphériques comme la SEMAFF et Odyssi (ancienne régie des eau), endettement important auprès des fournisseurs de la ville et des organismes sociaux. La situation actuelle traduit l'extrême difficulté pour la commune à atténuer, sinon à remédier, les conséquences de ces années de gestion dispendieuse. Le développement de la ville s'en trouve durablement compromis.

Les comptes administratifs sont marqués par les insincérités depuis de nombreuses années. Ils ne reflètent pas situation financière réelle de la ville. Le contrôle a conduit rectifier l'ensemble des comptes de la période sous revue pour aboutir à une dette cumulée du compte administratif de 2017 de près de 60 M€, hors endettement bancaire. La situation est masquée, notamment par l'absence d'inscription des provisions pour amortissement des équipements (comme les réseaux d'eau et d'assainissement non encore affectés à Odyssi), l'absence d'inscription de non-valeurs pour les créances prescrites, l'absence d'inscription des dettes aux organismes de sécurité sociale. Ces dettes budgétaires se combinent avec d'importantes dettes de trésorerie (à un an et plus), de près de 29 M€.

La ville n'a plus les moyens d'assurer son fonctionnement courant puisque son résultat de fonctionnement est négatif de 20 M€. Chaque année, elle produit un déficit de l'ordre de 10 M€, processus qui ne pourra être interrompu que par des mesures structurelles à impact important et rapide.

Sa capacité d'autofinancement négative ne lui permet pas d'assurer le financement de ses investissements. La dette bancaire constituée par les emprunts déjà réalisés a atteint la somme de 225 M€, soit 2 727 € par habitant, la situant ainsi dans le peloton de tête des villes les plus endettées de France.

La principale source des difficultés financières de la ville se situe dans sa masse salariale qui pèse trop lourdement sur ses finances. Un plan d'incitation au départ à la retraite avant l'atteinte de l'âge limite supérieur a été mis en place à destination des agents, sans étude préalable fiable et en dehors de tout cadre légal. Si son coût est réel et mesurable, il apparaît impossible d'en évaluer les bénéfices sur la masse salariale dans la mesure où

une bonne partie des gains en effectif seraient intervenus de toute façon à très court terme, et où la commune a continué à recruter des agents, sans réorganiser les rôles et compétences entre temps. La ville attribue en outre des gratifications illégales, comme un congé de deux mois avant la retraite, des primes sans fondement dans la réglementation nationale ou dont le régime a été supprimé, des astreintes versées abusivement, des heures supplémentaires infondées. L'ensemble de ces avantages, dont une partie ne respecte pas les règles ou n'est pas due en l'absence de contrepartie de service, n'incite pas les agents pouvant le faire à partir à la retraite. La masse salariale a ainsi poursuivi sa hausse sur la période, indépendamment de la diminution de l'effectif. S'il est passé de 2 540 à 2 257 agents, le nombre d'agents demeure largement excessif au regard de la moyenne nationale de la strate des communes de 50 000 à 100 000 habitants, de 1 500 agents.

Fort-de-France n'a pas mis en place de contrôle interne efficace et les mesures envisagées pour redonner des marges de manœuvre à la ville n'ont pas eu de traduction concrète et n'ont eu que peu d'écho dans les services. Elles n'influencent pas les décisions prises.

La ville a confié son action culturelle qu'elle a voulue ambitieuse, à une régie à autonomie financière mais non dotée de la personnalité morale. Or, aucune ligne directrice formalisée ne structure l'action de cette régie qui ne rend pas compte de son action à la commune. Les dépenses et les recettes (entre 5 et 6 M€/an), la politique tarifaire, le bilan par activité ne sont pas suivis et, encore moins, reliés à des objectifs de performance en termes de service rendu à la population.

La relation avec les partenaires que sont la SEMAFF (devenue récemment SOAME) et la CACEM, est encore marquée par l'accumulation de dettes envers ces structures. La commune a cependant fait des efforts durant les dernières années pour les réduire.

La ville a récemment engagé des actions dans le sens du redressement : augmentation des bases fiscales, réflexion sur la valorisation du patrimoine, fermetures d'équipements sous-utilisés. Elles ne sont pas encore à la hauteur de l'enjeu puisque les projections financières, tout en étant optimistes, n'esquissent un redressement hypothétique qu'à l'horizon de 2025. Le déséquilibre financier persistant de la ville laisse perdurer des dettes qui compromettent les projets de modernisation de Fort-de-France et la survie de certains de ses partenaires.

Seule une gestion beaucoup plus rigoureuse des dépenses de fonctionnement permettra à la commune de retrouver des marges de manœuvre pour poursuivre sa rénovation et contribuer à un développement sain de l'économie, en particulier :

- restructurer la masse salariale, en remettant en conformité le régime indemnitaire, en ne remplaçant pas le personnel partant à la retraite, en redéfinissant tous les besoins en postes de travail et en compétences, en contrôlant l'effectivité du travail attendu et en ne recrutant que le personnel strictement nécessaire à l'accomplissement des missions de service public selon une organisation rationalisée sur les plans organisationnel et financier ;
- évaluer l'ensemble des actions de la commune sous l'angle de la redevabilité et de la performance, en modulant et en augmentant les tarifs des prestations, en valorisant et en vendant les éléments d'actif qui ne sont plus indispensables ;
- augmenter les ressources propres, qu'il s'agisse de fiscalité ou de redevances.

## RECOMMANDATIONS

---

### Recommandations de régularité

- Recommandation n° 1 : Mettre en place une comptabilité analytique pour les travaux en régie.
- Recommandation n° 2 : Amortir les frais d'études à hauteur de 700 000 € par an (compte 6811 « *Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles* »), les immeubles de rapport ainsi que les immobilisations relatives aux réseaux d'eau et d'assainissement (compte 2153 « *Réseaux divers* » à inscrire au compte 6811 pour un montant de 22,06 M€ au 31 décembre 2017).
- Recommandation n° 3 : *(recommandation supprimée en relation avec la correction apportée au paragraphe II. 1.1.2)*
- Recommandation n° 4 : Inscrire au compte administratif et au budget les dettes sociales non mandatées, en tant que restes à réaliser en dépenses de fonctionnement, soit 11,79 M€ au compte 645 « *Charges de sécurité sociale et de prévoyance* ».
- Recommandation n° 5 : Procéder au rattachement exhaustif des charges à l'exercice auquel elles se rapportent.
- Recommandation n° 9 : Mettre fin au régime illégal d'incitation au départ à la retraite.
- Recommandation n° 10 : Supprimer le congé de deux mois supplémentaires accordé sans base légale aux agents partant à la retraite (retirer la délibération illégale).
- Recommandation n° 11 : Supprimer le versement de toutes les primes qui ne sont pas fondées en droit ; instituer un régime indemnitaire conforme à la réglementation pour les agents qui remplissent les conditions et en intégrant le mérite individuel dans sa modulation.
- Recommandation n° 12 : Procéder à l'émission des titres de recettes en vue du reversement des sommes indûment perçues au titre de l'« *Indemnité de fonction, de sujétion, d'expertise et d'engagement professionnel* », conformément aux règles précisées par le Conseil d'Etat.
- Recommandation n° 13 : Mettre en place un système de pointage automatique et revoir le dispositif d'attribution des heures supplémentaires afin de le rendre conforme aux obligations légales et d'en limiter le versement.

Recommandation n° 20 : Clarifier les relations entre Odyssi et Fort-de-France en répartissant définitivement les biens et les moyens liés au service de l'eau et de l'assainissement.

**Recommandations de performance**

Recommandation n° 6 : Instituer la taxe communale sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles (article 1529 du code général des impôts).

Recommandation n° 7 : Augmenter les produits de la fiscalité locale en augmentant les taux d'imposition.

Recommandation n° 8 : Augmenter les ressources d'exploitation en augmentant notamment les redevances des DSP de stationnement.

Recommandation n° 14 : Mettre en place une tarification plus élevée pour la formation aux arts mais aussi dégressive, en fonction du coefficient familial, de l'âge du stagiaire (enfant/adulte) et du lieu de résidence (Fort-de-France/hors Fort-de-France).

Recommandation n° 15 : Définir formellement les objectifs fixés aux ateliers du SERMAC ; évaluer leur coût et vérifier l'opportunité de les maintenir selon le nombre de participants par atelier.

Recommandation n° 16 : Définir, en relation avec les centres de quartier et les associations, les objectifs de chaque animation, le coût et l'intérêt qu'elle rencontre dans le public, afin de compléter l'offre et de la moderniser ; fermer un, voire deux, centres de quartier ; mutualiser les moyens en personnel et les réduire.

Recommandation n° 17 : Mettre en place un espace de vente de souvenirs à destination des visiteurs du musée Aimé Césaire et du théâtre.

Recommandation n° 18 : Programmer des spectacles permettant une utilisation optimale du théâtre et du Grand Carbet ; en évaluer les coûts ; augmenter les tarifs sur la base d'une grille dégressive pour permettre l'accès du plus grand nombre ; supprimer les cas de gratuité.

Recommandation n° 19 : Mutualiser les structures d'animation culturelle ; ouvrir le SERMAC à d'autres financements, en changeant sa structure juridique et en renforçant son autonomie (personnalité morale) si nécessaire.



## INTRODUCTION

Ordonnateurs :

- M. Raymond SAINT LOUIS-AUGUSTIN, du 7 avril 2010 au 28 mars 2014 ;
- M. Didier LAGUERRE, à compter du 29 mars 2014.

La chambre a inscrit à son programme de 2017 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fort-de-France à partir de l'année 2012, sur le fondement de l'article L. 211-4 du code des juridictions financières. Par lettre en date du 9 février 2017, le président de la chambre en a informé le maire en exercice, M. Didier LAGUERRE, ainsi que le maire précédent, M. Raymond SAINT LOUIS-AUGUSTIN.

L'entretien de fin d'instruction entre le magistrat rapporteur et l'ordonnateur en fonction a eu lieu le 14 juin 2018 et, avec l'ancien ordonnateur, le 22 juin 2018.

Après avoir entendu le rapporteur et le procureur financier en ses observations, la chambre a arrêté, le 5 juillet 2018, un rapport d'observations provisoires qui a été transmis le 15 avril 2019, avec accusé de réception du 17 avril 2019, à l'ordonnateur en fonction et au précédent ordonnateur. Des extraits du rapport provisoire ont été communiqués au préfet de la Martinique, le 3 mai 2019, qui en a accusé réception le 7 mai 2019.

L'ordonnateur a adressé une réponse à la chambre, le 24 juin 2019.

Au terme du délibéré, le 29 août 2019, la chambre a formulé les observations définitives, ci-après développées, concernant la fiabilité des comptes, la situation financière, la gestion du personnel, le contrôle interne et les relations avec les partenaires de la collectivité.

Ce rapport, qui doit encore être considéré comme confidentiel, est communiqué au maire en fonction et à son prédécesseur qui disposent d'un délai d'un mois pour, s'ils le souhaitent, y apporter une réponse qui engagera leur seule responsabilité.

M. Didier LAGUERRE a répondu par courrier du 12 octobre 2019, enregistré au greffe le 14 octobre 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](http://www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane).

Le précédent contrôle de la commune de Fort-de-France par la chambre date de décembre 2011. La chambre avait alors relevé des lacunes dans l'information en matière budgétaire, les comptes de la commune ne traduisant pas fidèlement la situation. Elle avait souligné la fragilité de la collectivité, en termes budgétaires et de trésorerie, du fait de dépenses de personnel beaucoup trop élevées.

## **I LES DEFIS ET LES ATOUTS DE FORT-DE-FRANCE**

La ville est né autour du fort établi au XVII<sup>e</sup> siècle. Elle a porté successivement plusieurs noms : d'abord « Cul-de-sac du Fort-Royal » (1635-1672), puis « ville de Fort-Royal »<sup>1</sup> (1672-1793), « Fort-de-la-République » (1793-1794), à nouveau « Fort-Royal » (1794-1807) puis, enfin, « Fort-de-France », à partir de 1807. La ville a longtemps été une bourgade de second rang, loin derrière Saint-Pierre, en raison des marécages propices aux maladies sur laquelle elle a été érigée. L'éruption de la Montagne Pelé, le 8 mai 1902, l'a propulsée au rang de ville centre.

La ville est étendue (44 km<sup>2</sup>) et composée de nombreux quartiers (43 au total), marqués, pour certains d'entre eux, par l'éloignement du centre-ville (Balata) ou par le faible niveau de vie de leur population (Trenelle ou Texaco, par exemple). La population de la commune s'élevait en 2015 à 82 502 habitants, en baisse de près de 20 000 habitants par rapport à son maximum, en 1990, où elle a dépassé les 100 000 habitants. Elle est le centre d'une unité urbaine de 130 000 habitants, rassemblant plus du tiers de la population martiniquaise.

### **I. 1 Les caractéristiques de la ville de Fort-de-France**

#### **I. 1.1 La sécurité et la salubrité**

La ville a dû faire face à d'importants glissements de terrains en 2011, dus aux conditions météorologiques mais, aussi, aux conditions d'évacuation des eaux pluviales. Situé à Morn-Calebasse (hauteurs de Fort-de-France), dans des zones *a priori* sans signalisation des risques, ces glissements ont nécessité des travaux importants à la charge de la ville.

La criminalité est élevée dans certains quartiers proches du centre et même dans le centre-ville : c'est le cas par exemple du quartier de Terres-Sainville, à proximité immédiate du centre, qui accueille une partie importante de population étrangère d'origine de la Caraïbe (Saint-Domingue, Haïti, La Dominique et Sainte-Lucie) dont une partie est en situation irrégulière. Ces quartiers ont été placés à compter de 2013 en zone de sécurité prioritaire (ZSP) : Centre, Terres-Sainville, Sainte Thérèse, Dillon, Volga. Le dispositif des ZSP permet de bénéficier de policiers supplémentaires. Ces territoires sont des territoires de prostitution, de jeux clandestins, de trafic de drogues et de trafic d'armes.

La ville dispose d'une police municipale armée, constitué de 65 agents et d'agents de surveillance de la voie publique (ASVP).

#### **I. 1.2 L'aménagement et le logement**

Les quartiers d'habitat illégal concentrent les difficultés sociales et juridiques. Sur le plan financier, ces quartiers coûtent à la commune en moyens d'ordre public et dépenses de sécurité mais sont faiblement fiscalisés. Certains terrains occupés sans titre appartiennent à la ville, d'autres à l'Etat (zones des 50 pas géométriques). Les nombreuses propriétés demeurant en indivision sont autant d'occasion d'occupation illégale et d'insécurité. Sur le littoral, l'Agence des cinquante pas géométriques instruit les demandes de régularisation.

---

<sup>1</sup> D'où le gentilé « Foyalais ».

Des programmes de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ont été confiés par la commune à la SEMAFF, avec des restes à charges importants pour la ville de Fort-de-France, ces programmes se révélant excessivement longs, complexes et mal suivis en coût et en financement.

Le centre urbain, construit sur un vaste marécage comblé drainé par deux cours d'eau, est sensibles aux inondations en cas de forte pluie et sujet à des remontées d'eau de mer dans les canalisations en fonction des marées. La voirie, les trottoirs et les façades sont assez dégradés et nécessitent des travaux importants.

Dans la suite des politiques de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI), du Grand Projet de Ville (GPV), du Programme de Développement et de Rénovation Urbaine (PDRU), Fort-de-France est intégrée au Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD), dénommé « Porte Caraïbe<sup>2</sup> ».

La création des infrastructures destinées au transport en commun en site propre (TCSP) a conduit à la rénovation d'une partie de la ville et à la reconfiguration des voies principales qui pénètrent depuis le front de mer. Le coût de ces aménagements a été essentiellement supporté par la collectivité territoriale de la Martinique (CTM). La ville n'a apporté qu'une contribution modeste à ces aménagements. Elle a, par convention avec la CTM et dans le cadre d'une assistance à maîtrise d'ouvrage, consacré une partie de ses moyens en ingénierie à la mise à niveau des équipements de signalisation (feux sur les nombreux carrefours traversés par le TCSP).

L'opération de la pointe Simon est une concession d'aménagement signée entre la ville et la SEMAFF. Elle a transformé une zone abandonnée et insalubre en zone consacrée à des équipements de prestige. Les promoteurs des opérations de constructions sont exclusivement privés (tour Simon et hôtel Simon). Cette concession est déjà ancienne (1988) mais la ville contribue encore à l'apurement de son bilan. La fiscalité issue des activités dans cette zone est reversée à la CACEM.

D'autres opérations, d'abord portées par la ville, ont été transférées à la CACEM. Il s'agit, notamment, de l'aménagement du front de mer, de la ZAC et du port de plaisance de l'Etang Z'abricot.

### I. 1.3 La démographie et le développement économique

La baisse de la population, à un rythme de 1 000 habitants par an (deux écoles ont été fermées en deux ans), est due, au moins en partie, à l'insécurité, au manque de salubrité et à la baisse de l'attractivité économique. Elle contribue à la diminution du potentiel fiscal et des ressources de la ville en général.

La ville a fait le choix de déléguer le stationnement payant (parcs souterrains et en surface) à deux opérateurs privés. Elle possède aussi un crématorium géré en DSP.

Fort-de-France dispose d'un patrimoine architectural et culturel consistant, qui est source de coûts notables mais qui pourrait être valorisé et devenir un atout majeur. La ville commence à entreprendre la valorisation et la gestion partenariale de ses équipements.

---

<sup>2</sup> Décret n°2009-1780 publié le 31 décembre 2009.

Cependant, pour l'essentiel, cette entreprise ne prend que la forme d'une réflexion générale, sans développement concret.

## **I. 2 Les partenaires de la ville**

Le bloc communal est composé de la commune, de la caisse des écoles et du centre communal d'action sociale (CCAS). La ville dispose d'une régie sans personnalité morale mais avec autonomie financière qui dispose donc d'un budget annexe, le SERMAC (Service municipal d'action culturelle). En tant que service doté de l'autonomie financière, il dispose de son propre compte à la direction régionale des finances publiques (pas de compte de liaison 451).

La ville est actionnaire de deux sociétés d'économie mixte (SEM) chargées de l'aménagement et du transport : la Société d'économie mixte d'aménagement de Fort-de-France (SEMAFF) et la Compagnie foyalaïse de transport urbain (CFTU). La ville participe à la Société d'économie mixte des abattoirs de la Martinique (SEMAM) et à la SEM du Galion (Usine sucrière située à La Trinité), pour des activités n'ont pas d'intérêt direct pour ses habitants. Elle détient des parts symboliques dans la SEM « *Énergie de Martinique* », créée en 2013, et la SEM Cyclotron (15 000 €, soit 4,23 % du capital social).

La ville fait aussi partie du GIP « *Rénovation urbaine* », créé en 2002, qui porte le projet de rénovation urbaine de la ville et qui associe l'État, la ville ainsi que des maîtres d'ouvrage d'opérations et des financeurs (Caisse des dépôts et consignations).

La SEMAFF, principal outil d'aménagement de la ville, est dirigée par un conseil d'administration constitué de 12 représentants des collectivités territoriales actionnaires et de trois représentants d'actionnaires privés<sup>3</sup>. Une quarantaine d'opérations d'aménagement, de construction, d'études d'urbanisme sont en cours. La SEMAFF a joué un rôle important dans l'aménagement de zones destinées à recevoir des logements sociaux. Elle a changé de nom et s'appelle, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2019, SOAME (société d'aménagement et d'équipement).

## **II DES COMPTES NON FIABLES**

L'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Ainsi, la vérification de la sincérité des comptes est la première mission qui incombe aux juridictions financières.

Les principaux risques ont été identifiés sur les comptes d'immobilisation avec la sous-évaluation des dotations aux amortissements, sur les comptes de capitaux avec l'absence de provision des litiges, sur les comptes de redevables qui nécessitent des passations en non-valeur et des provisions pour créance douteuses, et sur les comptes de fournisseurs et d'organisme sociaux qui doivent être abondés par des crédits budgétaires, en particuliers pour régler les importantes dettes sociales de la commune.

---

<sup>3</sup> Ville de Fort-de-France : cinq sièges ; CACEM : deux sièges ; Collectivité territoriale de la Martinique : cinq sièges ; Caisse des dépôts et consignations : un siège ; Caisse d'Épargne de la Martinique : un siège ; Chambre de commerce et d'industrie de la Martinique : un siège.

## II. 1 Le compte de gestion (compte du comptable)

L'ordre d'examen de la fiabilité est réalisé en partant du haut du bilan (actif/passif) vers le bas de bilan (actif/passif). Les répercussions budgétaires des insincérités constatées feront l'objet d'une recommandation de rectification.

### II. 1.1 Les immobilisations

#### II. 1.1.1 *Un recensement défaillant*

Le rapport d'observations définitives de 2011 notait que « *Les états de l'actif afférents aux exercices 2004 à 2010 n'ont pas été produits. La chambre avait déjà émis cette observation au terme du précédent contrôle portant sur les années 1990 [...] Dans sa réponse, la collectivité précise que le travail d'inventaire est engagé avec le receveur municipal et que la ville s'engage dans une mission, confiée à un prestataire extérieur, pour effectuer un état des lieux exhaustif* ». Il ajoutait : « *la Chambre note que le solde du compte 23, même s'il tend à diminuer sur la période, demeure cependant conséquent. Sur ce point, la collectivité fait valoir que la régularisation est commencée et que, notamment pour les opérations en mandat clôturées, le transfert comptable sera réalisé avant le 31 décembre 2011* ».

Les montants figurant au compte 23 « *Immobilisations en cours* » était encore importants en 2015 alors que nombre d'opérations étaient terminées. Beaucoup de bâtiments publics sont concernés, comme des écoles, des aménagements d'espace public, le stade, mais aussi des bureaux commerciaux qui devront faire l'objet d'amortissements, le maintien des opérations terminées au compte 23 faisant obstacle au calcul des amortissements. Beaucoup d'opérations concernent la RHI et sont parfois anciennes de plus de 10 ans, de 15 ans ou davantage encore (plus de 20 ans pour la RHI de Texaco). Certaines opérations figurent encore au compte 23 alors qu'elles sont terminées depuis plus de 50 ans, comme le marché aux légumes, le marché aux viandes, le centre culturel du quartier de Crozanville, ainsi que des crèches et des écoles primaires. Ce compte comporte encore 4,5 M€ inscrits en 2011 et 9 M€ en 2013 au titre des travaux effectués par la ville à Morne Calebasse, à la suite d'un glissement de terrain en 2011.

Au total, 172,2 M€ figuraient encore sur ce compte en 2015. Ce montant comprend 8,36 M€ au compte 238 « *Avances versées sur commande d'immobilisations corporelles* ». Ce compte comptabilise des avances versées aux mandataires de la collectivité. Une fois justifiées, ces sommes doivent être imputées aux comptes 231 et 232. La collectivité doit recevoir une justification de ces avances une fois par an. Les SEM doivent fournir les comptes détaillés des opérations.

Au compte administratif, les états d'entrée et de sortie d'immobilisation sont fournis (compte administratif de 2014 par exemple). En 2015, l'état de l'actif est joint au compte administratif.

## II. 1.1.2 Les engagements de la ville sur les opérations en concession d'aménagement restent importants

**Nota :** une erreur ayant été décelée dans ce développement, sa rédaction a fait l'objet d'une correction entre la première version du rapport définitif adressée au seul ordonnateur et la présente version du rapport définitif destinée à être publiée.

La SEMAFF, en 2015, détenait 10 concessions d'aménagement dont neuf pour Fort-de-France, et 10 conventions de mandat.

La ville de Fort-de-France est diversement impliquée financièrement dans ces opérations. Certaines opérations de RHI, par exemple, nécessitent un financement direct par la ville de 60 % du produit total de l'opération, comme l'opération Canal Alaric. A l'inverse, d'autres opérations s'autofinancent comme la ZAC de l'Etang Z'abricot. Trois opérations commencées à la fin des années 1980 concernent la ville : Canal Alaric, Pointe Simon et Perrinon.

L'exécution des opérations fait apparaître des engagements non soldés. Au titre de sa participation aux opérations, la ville devait encore 26,88 M€, le 31 décembre 2016.

Tableau n°1 : Synthèse des opérations concédées par la ville de Fort-de-France à la SEMAFF à la date du 23 mai 2019 (en euros)

Opération	Total dépenses	Produits hors concédant	Participation du concédant prévue	Taux d'avancement	Participation du concédant comptabilisée	Participation due par le concédant*	Reste à engager
Volga	7 672 386	6 182 531	1 489 855	100 %	1 176 731	1 494 231	317 500
Pointe Simon	51 860 426	29 372 955	24 082 752	52 %	14 778 336	14 778 336	0
Perrinon	26 734 170	9 574 173	17 159 997	100 %	10 732 170	9 097 564	- 1 634 606
Canal Alaric	15 755 762	6 526 889	9 228 873	96 %	1 765 389	8 859 718	7 094 329
Terres Sainville	11 205 126	7 620 942	3 584 184	61 %	1 214 789	2 186 352	971 563
Etang Z'abricot	69 378 787	69 892 615	1 105 483	58 %	1 105 483	641 180	-464 303
Dillon Lotist	3 323 468	3 809 150	0	100 %	0	-485 682	-485 682
Opah Centre	428 001	101 134	326 867	100 %	152 449	326 867	174 418
RHI Sinistrés	4 777 633	2 587 050	2 190 583	70 %	1 356 278	1 533 408	177 130
<b>TOTAL</b>	<b>191 135 759</b>	<b>135 667 439</b>	<b>59 168 594</b>	<b>79 %</b>	<b>32 281 625</b>	<b>38 431 974</b>	<b>6 150 349</b>

\* Montant déterminé au vu des documents transmis par la SEMAFF ou, à défaut, au prorata de l'avancement des opérations.

Source : Rapport et attestations du commissaire aux comptes de la SEMAFF.

Les opérations non terminées sont avancées à 70 % en moyenne. En revanche, l'engagement de la ville se situe à moins de 55 % de la participation prévue puisqu'elle n'a engagé que 32,2 M€ sur 59 M€. Un ajustement est nécessaire, même si certaines opérations peuvent faire l'objet d'une redéfinition de leur équilibre financier. La ville aurait dû participer à hauteur des réalisations constatées pour chaque opération, soit 40,14 M€ au 31 décembre 2016. Il résulte du calcul de participation théorique et des échanges avec la SEMAFF et la ville de Fort-de-France que la participation de la ville à inscrire est de 6,15 M€ en restes à réaliser (RAR).

### *II. 1.1.3 Une production d'immobilisations justifiée en partie seulement*

Les travaux en régie représentent une source de recette d'ordre en section de fonctionnement importante. Chaque année, la ville inscrit 5 à 6 M€ de ressources, qui majorent d'autant le résultat. Si la partie « matériaux » et « outillage » est vérifiable par le biais des factures, la partie « rémunérations », qui s'élevait à 2 761 193 € en 2017, n'est appuyée d'aucune justification.

La collectivité doit pouvoir justifier précisément ces sommes. Afin d'être en mesure d'évaluer de façon sincère les différentes charges qui ont contribué à la réalisation de l'immobilisation, la collectivité doit tenir une comptabilité analytique précise, notamment pour les frais de personnel (décompte du nombre d'heures, tarifs horaires des différents agents). La ville de Fort-de-France n'établit pas de comptabilité analytique. En l'absence de justifications, le transfert de charges de la section de fonctionnement vers la section d'investissement constitue une irrégularité qui améliore artificiellement le résultat de la section de fonctionnement.

### *II. 1.1.4 L'amortissement des immobilisations est très insuffisant*

S'agissant des immobilisations incorporelles comme les frais d'étude, les frais qui correspondent aux études effectuées en vue de la réalisation des travaux sont normalement enregistrés, dans un premier temps, au compte 2031 « *Frais d'études* ». Lors du début des travaux, ils sont virés à la subdivision intéressée du compte 23 « *Immobilisations en cours* ». En cas de non réalisation de l'équipement, ils sont amortis sur une période de cinq ans. Le rapport d'observations définitives de 2011 constatait la progression constante du compte et l'absence corrélative d'amortissement des études.

Fort-de-France a inscrit à son actif 5,14 M€ de frais d'études en 2017. La plupart ne sont pas récentes et n'ont pas été suivies de réalisation. Il convient donc de les amortir à hauteur, au minimum, d'un cinquième par année, soit environ 1 M€. Or, la ville n'a inscrit que 0,32 M€ au titre de ces amortissements. Une dotation supplémentaire de 700 000 € doit donc être prévue pour l'amortissement de ces biens.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la commune déclare avoir procédé à la régularisation des écritures comptables et qu'il lui resterait 603 000 € de frais d'études à amortir mais elle n'apporte aucune justification à ses déclarations. Elle n'a émis aucun mandat sur le compte administratif de 2018 pour les amortissements des frais d'étude, et aucun montant n'est prévu dans le budget primitif de 2019.

Par ailleurs, les collectivités sont aussi tenues d'amortir les biens immobiliers productifs de revenus. La ville dispose d'un actif de 1,85 M€ d'immeubles de rapport, dont la construction remonte, pour certains, à 1980. L'obligation d'amortir est imposée pour les biens acquis depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Il est donc nécessaire que la ville se conforme à cette obligation.

En outre, la commune détient dans son patrimoine des biens qui devraient être affectés à un organisme doté de la personnalité morale, la régie des eaux Odyssi. En effet, elle détient dans son actif (compte 2153) des réseaux d'eau, pour une valeur historique de 17,89 M€, et d'assainissement, pour une valeur de 34,6 M€. Ces biens, qui sont utilisés par Odyssi, doivent figurer aux comptes 24 « *Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition* » et non au compte 21 « *Immobilisations corporelles* » de la collectivité affectante. Ils doivent être transférés au bilan de d'Odyssi.

Ces réseaux sont des biens productifs de revenu affectés à un service public industriel et commercial (SPIC). Ils doivent donc être amortis en application de l'article R. 2321-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), au moins pour la partie des biens acquis après le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Or, ils n'ont fait l'objet d'aucun amortissement. Normalement, l'affectataire du bien doit poursuivre l'amortissement des biens à partir du moment où ces biens lui ont été affectés (M14). Il appartient à la collectivité d'amortir les biens tant qu'ils ne sont pas affectés à l'entité bénéficiaire. La ville de Fort-de-France doit donc procéder à leur amortissement, sans omettre de rattraper le retard.

Tableau n°2 : Principales opérations au compte 2153 « Réseaux divers » (en euros)

Opérations	Date de mise en service	Actif non amorti	Amortissement annuel (35 ans pour l'eau et 55 pour l'assainissement)	Amortissement jusqu'au 31 décembre 2017
Réseau d'adduction d'eau	31 déc. 1996	12 550 451	358 584	7 530 271
Réseau d'adduction d'eau	31 déc. 2000	4 990 209	142 577	2 423 816
Réseau d'assainissement	31 déc. 1996	18 082 533	328 773	6 904 240
Réseau d'assainissement	17 juin 2008	2 180 040	39 637	356 734
Réseau d'assainissement	31 déc. 1997	13 334 180	242 440	4 848 793
<b>Total</b>			<b>1 112 012</b>	<b>22 063 853</b>

Source : état de l'actif de 2015

Si la collectivité avait amorti les biens des principales opérations destinées à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement, elle aurait mandaté 22,06 M€ au 31 décembre 2017, correspondant à des annuités de 1,11 M€ depuis la date de mise en service des équipements.

En termes de répartition de la dette sur les années sous revue, il conviendrait d'imputer, chaque année, une provision de 1 112 012 €, sauf pour la dernière année (2017) qui supporterait le solde, soit 16 503 794 €.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la collectivité a indiqué qu'elle procédera à une rectification de son bilan et à l'inscription des montants. L'opération prendrait la forme d'une « rectification » du bilan par un débit sur le compte 1068 « *Excédents de fonctionnement capitalisés* » et un crédit du compte 28 « *Amortissement des immobilisations* ».

Les conditions d'une « rectification » sont rappelées dans les instructions comptables : on procède à des rectifications quand les écritures comptables sont « erronées » et non quand les écritures n'ont pas été passées. Les conditions d'une « rectification » ne sont pas remplies.

Les écritures comptables annoncées par la commune ne constituent pas une « rectification » d'écritures qui auraient été fortuitement erronées mais l'habillage comptable d'une irrégularité aux lourdes conséquences : elles ont pour effet de priver l'exploitant Odyssi de la ressources financière nécessaire au renouvellement des équipements de fourniture d'eau et d'assainissement, à hauteur de 22,06 M€.

**Recommandation n° 1 : Mettre en place une comptabilité analytique pour les travaux en régie.**



**Recommandation n° 2 :** Amortir les frais d'études à hauteur de 700 000 € par an, à inscrire au compte 6811 « *Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles* », les immeubles de rapport ainsi que les immobilisations relatives aux réseaux d'eau et d'assainissement (compte 2153 « *Réseaux divers* » à inscrire au compte 6811 pour un montant de 22,06 M€ au 31 décembre 2017.

**Recommandation n° 3 :** (recommandation supprimée en relation avec la correction apportée au paragraphe II. 1.1.2)

## II. 1.2 Les capitaux

Au cours de la période examinée par la chambre, l'état des provisions n'a été produit qu'en 2006 et en 2007. Sur le compte administratif de 2016, la collectivité n'a provisionné aucun des contentieux engagés depuis 2014. A la suite des observations de la chambre, la collectivité a mis en place des provisions pour les contentieux au BP de 2019, pour un montant de 2 900 381 € au compte 6875 « *Dotations aux provisions pour risques et charges exceptionnels* ».

## II. 1.3 Les comptes des redevables : de nombreuses créances irrécouvrables à passer en non-valeur

La ville de Fort-de-France conserve beaucoup de créances qui ne sont pas recouvrées. Le montant de ces créances était, au 31 décembre 2017, de 31 M€ (dont 11 M€ au titre du fonds de soutien pour le prêt Dexia). Parmi ces créances, certaines sont devenues irrécouvrables, notamment quand les personnes sur qui sont créances n'existent plus (personnes morales dissoutes, personnes physiques décédées). D'autres créances sont douteuses et très difficilement recouvrables. S'il incombe au comptable de mettre en place les procédures de recouvrement, il incombe à la collectivité de mettre en place les dispositions nécessaires à la bonne prise en charge du recouvrement (modalités de paiement, connaissance précise des débiteurs, etc.). Il incombe de même à la collectivité de faire apparaître dans ses comptes les risques afférents à ces créances et à constituer les provisions correspondantes.

Tableau n°3 : Total des restes à recouvrer au 31 décembre 2017, par compte

Numéro du compte	Intitulé du compte	Montant en euros
Compte 40971	Fournisseurs autres avoirs	4 141,73
Compte 4111	Redevables amiable	2 082 625,33
Compte 4116	Redevables contentieux	1 505 836,31
Compte 4141	Locataires amiable	1 822 949,84
Compte 4146	Locataires contentieux	1 572 956,03
Compte 441	Etat et autres collectivités publiques	11 449 394,07
Compte 4433 et 4434	Régions et communes	8 800,50
Compte 44382	Autres services et organismes publics	5 404 916,30
Compte 44386	Autres services et organismes publics	4 469 519,66
Compte 4621	Créances cessions d'immobilisation	99,24

Compte 46721	Autres comptes	646 921,12
Compte 46726	Autres comptes	2 028 132,43
<b>Total</b>		<b>30 996 292,56</b>

Source : Etat des restes à recouvrer - 2017

Sur ces 31 M€ de restes à recouvrer, 4 819 107 € concernent des remboursements attendus d'Odyssi sur des échéances de prêts.

Lorsque des créances apparaissent définitivement irrécouvrables, l'ordonnateur doit inscrire dans les comptes la perte de recette correspondante en inscrivant, sur proposition du comptable, la somme en dépense (diminution de recette attendue). En dépit des relances du comptable, la ville de Fort-de-France ne respecte pas cette règle et conserve dans ses comptes, comme recette potentielle, des montants élevés de titres dont le non recouvrement est certain ou quasi-certain. Cette insincérité fausse le résultat à hauteur du montant des titres de recettes irrécouvrables non enregistrés en tant que tels. Ce sont des ressources fictives.

Les créances dont l'action en recouvrement est prescrite font évidemment partie de cette catégorie de titres. En effet, hormis la bonne volonté des créanciers, le comptable n'a plus aucun moyen juridique pour forcer l'exécution de ces recouvrements, notamment ceux portant sur les revenus d'immeubles (loyers). Sur la période sous revue, la commune n'a inscrit que 54 261 € de créances ainsi perdues, en 2014. Ces créances prescrites peuvent être évaluées à 9,54 M€, montant détaillé dans le tableau suivant. Elles comprennent, notamment, des créances anciennes, parfois de près de 30 ans, ou des créances qui ont fait l'objet d'un ordre à tiers détenteur (OTD) parfois ancien de plus de quatre ans et qui a été émis alors que l'action en recouvrement était déjà prescrite. Toutes ces créances ont fait l'objet de titres émis en 2010 ou antérieurement.

Tableau n°4 : Total des créances irrécouvrables au 31 décembre 2017

Numéro de compte	Intitulé	Montant en euros
Compte 4111	Redevables (amiable)	1 624 048,29
Compte 4116	Redevables (contentieux)	1 099 278,60
Compte 4141	Locataires (amiable)	754 679,44
Compte 4146	Locataires (contentieux)	5 491 690,74
Compte 4621	Créances sur cessions d'immobilisation	247 567,10
Compte 46721	Autres comptes	327 164,51
<b>Total</b>		<b>9 544 428,68</b>

Source : Application HELIOS - CRC

La ville a proposé une modalité de calcul un peu différente mais qui tient compte des observations de la chambre. Un montant de 7,6 M€ a ainsi été inscrit au compte administratif de 2018. Le comptable procède désormais chaque année à des propositions d'admission en non-valeur d'un montant significatif (350 000 € proposés pour 2019), ce qui est de nature à fiabiliser les comptes.

## II. 1.4 Les dettes de la collectivité envers les fournisseurs et les organismes sociaux

### II. 1.4.1 *Des dettes sociales très importantes*

La collectivité paye avec des retards considérables les cotisations sociales qu'elle doit aux organismes prestataires (mandats non émis et mandats émis non décaissés).

Le montant approximatif des crédits nécessaires pour les cotisations sociales (compte 645) correspond à environ 29 % des rémunérations du personnel (compte 641). Le calcul des cotisations (principalement les retraites, la maladie et les allocations familiales), repose sur l'application de taux à l'assiette comprenant, principalement, le traitement de base indiciaire (TBI), c'est-à-dire le traitement hors majoration de 40 % et hors supplément familiale de traitement (SFT). L'absence de versement du précompte de la contribution salariale est sanctionnée par l'article L. 244-1 du code de la sécurité sociale et par l'article 131.13.5 du code pénal.

La consommation des crédits en 2015 sur le compte 641 « *Rémunération du personnel* » (incluant sa rémunération indiciaire et indemnitaire) s'est élevée à 72,5 M€. Elle a été estimée par la ville à 73,6 M€ pour 2016. Le montant estimé des cotisations s'élève donc, par application du ratio de 29 %, à 21 M€ pour 2015 et à 21,3 M€ pour 2016. La ville n'a mandaté que 19,7 M€ en 2015 et n'a prévu que 20,8 M€ à son budget de 2016.

Tableau n°5 : Calcul des charges de cotisations sociales (en euros)

Compte	2014	2015	2016
641 « <i>Rémunération du personnel</i> »	72 865 837	72 501 717	73 377 286
Cotisation sociales estimées (29 % de la ligne ci-dessus)	21 131 093	21 025 498	21 279 413
645 « <i>Charges de sécurité sociale</i> »	21 055 693	19 732 800	20 767 015
<b>Différence</b>	<b>75 400</b>	<b>1 292 698</b>	<b>512 398</b>

Source : comptes de gestion (comptes du comptable)

Cette sous-estimation est corroborée par le calcul des cotisations de retraite qui s'élèvent théoriquement à 30,65 % du montant du TBI, soit 14 M€, si on l'applique au montant prévu en 2016 par la ville au compte 64111 « *Rémunérations principales des titulaires* ». Or, le montant prévisionnel indiqué dans le budget est de 12,6 M€.

Cette sous-estimation est corroborée par les dettes sociales accumulées par Fort-de-France, au vu du dernier élément fiable disponible.

Tableau n°6 : Dettes sociales arrêtée au 6 juin 2016 (en euros)

Créancier	Dettes
CNRACL	22 473 022
CNAF	14 411 348
CGSS	6 951 254
<b>Total</b>	<b>43 835 624</b>

Source : Ville de Fort-de-France

Seule une partie des dettes sociales de la ville a été mandatée et ne nécessite plus d'inscription budgétaire. L'on peut déduire du montant des restes à payer fin 2015, c'est-à-dire 32,1 M€, que plus de 11 M€ de dette n'ont pas été mandatés.

Tableau n°7 : Comptes créditeurs des organismes sociaux (en euros)

Numéro de compte	Créancier	2014	2015
431	CGSS	6 177 339	5 115 299
437	Autres organismes sociaux	15 365 818	27 061 862
<b>Total</b>		<b>21 543 157</b>	<b>32 177 161</b>

Source : comptes de gestion

La situation, mi-2017, s'est aggravée. La ville additionne des dettes budgétaires, c'est-à-dire que les charges ne sont ni inscrites, ni mandatées, ni payées à des dettes de trésorerie, ce qui veut dire que les charges sont inscrites et mandatées mais non payées. La situation peut être présentée de la façon suivante :

Tableau n°8 : Dette sociale, budgétaire et en trésorerie, à la fin juin 2017 (en euros)

Créancier	Dette budgétaire	Dette de trésorerie
CNRACL	0	29 906 726
<i>dont dettes incluses dans la convention</i>		20 073 696
<i>dont dettes non incluses</i>		9 833 030
CGSS	0	9 460 798
<i>dont dettes de 2015 et antérieures</i>		1 802 940
<i>dont dettes 2016 et 2017</i>		7 657 858
FNP	745 051	745 051
CNAF	13 106 717	13 106 717
IRCANTEC		104 923
FIPH	700 000	700 000
<b>Total</b>	<b>14 551 768</b>	<b>54 024 215</b>

Source : échanges entre la ville et les organismes sociaux

Les dépenses de cotisation comme les versements à la CNRACL, à la CGSS et à l'IRCANTEC sont mandatées en même temps que la paye des agents. Le paiement fait cependant l'objet d'un virement distinct et seules les payes sont systématiquement et immédiatement versées aux agents.

- *La caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)*

La dette la plus importante est due à la CNRACL. Elle correspond à des cotisations, tant patronales que salariales. La dette atteignait 7 M€ en mars 2017.

Le 4 janvier 2016, la ville a conclu avec la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui gère ces cotisations, un accord d'échelonnement de sa dette qui portait sur 22,4 M€ de cotisations dues pour les années 2013, 2014 et 2015. Cet accord prévoyait un étalement de la dette sur 46 mois, soit de février 2016 au 31 décembre 2020, avec des mensualités comprises entre 0,5 et 0,54 M€, soit une somme annuelle comprise entre 6 et 6,48 M€.

Ce plan a été respecté mais avec de plus en plus de difficulté, ce qui a conduit la ville à demander un nouvel échelonnement, jusqu'en 2027.

- *La caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)*

La CNAF a saisi la chambre régionale des comptes, en 2012, d'une demande d'inscription au budget de la ville d'une créance de 3 663 750 €, dont un solde de 2 993 778 € n'est toujours pas réglé. En septembre 2015, la CNAF a adressé à la chambre une demande d'inscription au budget de la ville d'une dépense de 9 822 708 € puis elle s'est désistée de sa demande en indiquant qu'un plan d'étalement de la créance était en cours de négociation entre la ville et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), également gestionnaire de ces fonds.

La CDC a proposé un étalement sur deux ans de la créance, pour un montant de 11,4 M€, mais n'a pas trouvé d'accord avec la ville. À la mi-2016, la dette atteignait 14,4 M€ sans qu'un plan d'apurement ne soit conclu entre les partenaires. La CNAF a de nouveau proposé à la ville un plan d'étalement, sur trois ans, de 2016 à 2018 : 4,27 M€ en 2016, 5,54 M€ en 2017 et 1,59 M€ en 2018, pour régler au moins la partie de la dette due depuis 2013.

S'agissant de 2016, la commune a simplement inscrit une somme de 0,5 M€ au titre de sa dette. Elle a inscrit le montant annuel de la cotisation pour 2016, soit 1,5 M€. Pour 2017, elle a inscrit ce même montant de 0,5 M€ au titre de sa dette. La CNAF avait proposé un nouvel échéancier sur cinq ans, ce qui conduit à des échéances annuelles de 2,6 M€, compte tenu des paiements intervenus en 2016 et 2017 (14,4 M€ - 1 M€ = 13,4 M€, divisés par cinq années).

Pour répartir la dette budgétaire sur les années sous revue, l'on retient le montant cumulé de la dette au 31 décembre 2012, au titre de 2012 et le montant de la dette réelle pour les années 2013 et 2014, soit un total de 13,1 M€. Pour les années 2015 et 2016, l'on retient le montant dû au titre de ces années duquel sont déduits les sommes mandatées au compte 6472 « *Prestations familiales directes* » puisque, jusqu'au 31 décembre 2016, les prestations étaient versées directement par la collectivité et déduite des cotisations à verser à la CNAF ; ce n'est plus le cas aujourd'hui (les cotisations prélevées intégralement par la CNAF et les prestations sont versées aux bénéficiaires par celle-ci). Le résultat est le suivant :

Tableau n°9 : Origine des dettes budgétaires envers la CNAF (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Cotisations dues	2 076 328	2 069 982	2 186 235	2 214 156	2 257 310
Prestations versées par FDF (6472)	582 033	481 342	490 867	398 341	461 986
<b>Solde dû à la CNAF (facture CNAF)</b>	<b>1 494 295</b>	<b>1 588 640</b>	<b>1 695 368</b>	<b>1 815 815</b>	<b>1 795 324</b>

Source : Ville de Fort-de-France

La dette envers la CNAF a été arrêtée au 31 décembre 2014 à 13,1 M€. En ajoutant les années 2015 et 2016, la dette actualisée s'élève à 16,71 M€. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2017, les cotisations dues à la CNAF sont mandatées avec les salaires.

La ville a obtenu un échéancier de la CNAF, le 22 mai 2019. Cet accord a pour objet de « *formaliser les modalités de remboursement par la commune de Fort-de-France de sa*

*dette envers la Caisse nationale des allocations familiales* ». Aux termes de cet accord, la commune s'engage à rembourser la dette sur une durée de cinq ans, de 2019 à 2023. Il s'agit donc d'un accord de paiement qui n'a aucune incidence sur les droits constatés de la CNAF.

Le montant des 16,71 M€ (dont les 13,1 M€ jusqu'à 2014) ont été inscrits dans le compte administratif de 2018 par le préfet, à la suite des observations de la chambre. Un montant de 1,9 M€ a été mandaté en 2018 sur le compte 6472 mais le reliquat n'a pas été inscrit en restes à réaliser.

Au titre du BP de 2019, seul 1,1 M€ a été inscrit au compte 6472 et a fait l'objet d'un mandatement. La ville a honoré l'accord passé avec la CNAF pour le mandatement des 3 M€ de l'échéance de 2019 mais elle n'a pas suivi les recommandations de la CRC.

Celles-ci impose d'inscrire le reliquat des 13,1 M€ ( $13,1 \text{ M€} - 3 \text{ M€} = 10,1 \text{ M€}$ ) au BP de 2019, plus les échéances de 2015 et 2016 facturés à 3 611 139 € par la CNAF. La ville devait inscrire 13,7 M€ en restes à réaliser au compte 6472. La ville avait cependant mandaté 919 355,59 € en 2018 (mandat 5658), correspondant à la dette de l'année 2005, et de 1 002 125,62 € correspondant à la dette de l'année 2006. Il appartient à la ville de Fort-de-France d'inscrire en restes à réaliser la différence entre la dette et les sommes mandatées, soit 14 796 366 €, c'est-à-dire la totalité de la dette exigible, moins les mandats de fin 2018 et début 2019 (3 M€), soit 11 796 366 €.

Par ailleurs, les dettes FNP et FIPH sont à inscrire au titre des restes à réaliser.

- *La caisse générale de sécurité sociale (CGSS)*

La CGSS fait état d'une dette de 9 460 798 € de la commune de Fort-de-France envers elle. Ces dépenses ont fait l'objet de mandatement.

- *Une demande d'échelonnement de l'ensemble des dettes adressée à la Caisse des dépôts et consignations, perceptrice des cotisations*

La ville a sollicité de la CDC un étalement général de ses dettes à l'horizon d'octobre 2018 pour la part salariale et de janvier 2023 pour la part patronale, ce qui se traduirait par une échéance mensuelle de 0,84 M€ en plus des échéances normales de cotisations. La CDC n'a pas donné suite à cette demande formulée en mars 2017.

**Recommandation n° 4 : Inscrire au compte administratif et au budget les dettes sociales non mandatées, en tant que restes à réaliser en dépenses de fonctionnement, soit 11,79 M€ au compte 645 « Charges de sécurité sociale et de prévoyance ».**

#### *II. 1.4.2 Les dettes non négligeables envers les autres créanciers*

Le mandatement par la commune des factures d'eau envers Odyssi, la régie communautaire d'eau et d'assainissement, est erratique, avec des évolutions importantes inexplicables alors que les consommations devraient être stables, si ce n'est par l'existence de factures reçues mais enregistrées de manière plus ou moins différées en fonction des circonstances budgétaires. Le montant de la dette n'est donc pas fiable.

La ville n'honore pas les remboursements envers la SEMAFF à hauteur des décomptes des opérations sous mandat qui lui sont transmis et qui ne sont pas contestés. La SEMAFF attend le paiement de subventions qui lui sont dues (comptes 204) et le remboursement de loyers que la collectivité s'était engagée à assumer, pour des personnes déplacées lors d'opérations d'aménagement urbain, soit 1 M€ (chapitre 011).

La CACEM et la ville de Fort-de-France détiennent des dettes croisées. La ville de Fort-de-France était débitrice envers la CACEM de 1 038 456 € au 26 avril 2016. La CACEM ne demande pas à la ville le règlement de cette dette. Le comptable a proposé de prélever 100 000 € tous les mois sur l'attribution de compensation que la CACEM verse à la ville (1,259 M€ par mois), par compensation conventionnelle. Le maire a refusé cette option (le maire est 1<sup>er</sup> vice-président de la CACEM).

Tableau n°10 : Principaux créanciers publics de Fort-de-France

Créanciers	Dettes en euros
Caisse des écoles	23 203,54
Centre de gestion de la fonction publique territoriale	37 786,66
CACEM	1 143 260,06
Parc naturel régional	1 956,35
<b>Total</b>	<b>1 206 206,61</b>

Source : bordereau de situation du 3 avril 2017 émis par le comptable

Il est nécessaire de procéder aussi à l'inscription des intérêts moratoires à hauteur de la différence entre le délai maximal de paiement, de 30 jours (délai réglementaire), et le délai de paiement réel (nombre de jours d'encours moyen sur les fournisseurs). Le montant n'a pas pu être fourni par le comptable en poste, en raison de l'absence de paramétrage de la gestion de ces intérêts dans le logiciel Hélios qu'il utilise.

#### II. 1.4.3 Le non-rattachement de certains mandats

La collectivité mandate des dépenses correspondant à un service fait au cours de l'année n sur l'année suivante n+1, sans rattachement, ce qui contrevient au principe d'annualité budgétaire et fausse le résultat de l'année par report occulte de charges à payer.

Tableau n°11 : Chapitre 011 « Charges à caractère général » – Rattachements (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Mandaté en n	12 642 784	15 159 454	16 265 341	13 946 369	16 714 833	11 482 679
Factures de n-1 mandatées en n	2 062 640	2 634 020	2 757 062	2 339 967	3 718 983	1 617 488
Corrigé (réel pour l'année n)	13 214 164	15 282 496	15 848 246	15 325 385	14 613 339	

Source : Logiciel financier de la ville et, en dernière ligne, correction par la chambre

Le montant corrigé de l'année 2012 (par exemple) correspond au montant mandaté dans l'année 2012 (année n), moins le montant facturé en 2011 (n-1) mandaté en 2012, plus le montant facturé en 2012 et mandaté en 2013 (n+1) figurant dans la colonne suivante.

Les factures de 2017 mandatées en 2018 pour un montant de 1 843 638 € auraient dû être rattachées à 2017. Le compte administratif de 2017 indique des rattachements de

seulement 1 291 354,56 € ; la différence, de 552 283 €, correspond donc à des factures non rattachées.

Au total, sur la période, l'écart entre les montant mandatés en n et les montants corrigé revenant à l'année n, n'est pas significatif, ce qui ne traduit pas une augmentation du report de charge d'une année sur l'autre, sauf à ce que le montant des factures non enregistrées dans les comptes augmente parallèlement. La fiabilité de comptes commande que la ville procède à un rattachement exhaustif de ses dépenses à l'année adéquate.

**Recommandation n° 5 : Procéder au rattachement exhaustif des charges à l'exercice auquel elles se rapportent.**

#### II. 1.4.4 Une erreur d'imputation sur les subventions de fonctionnement corrigée

La ville de Fort-de-France impute la subvention qu'elle verse chaque année au service municipal d'action culturelle (SERMAC) au compte 67441 « *Subventions de fonctionnement exceptionnelles versées aux établissements et services rattachés à caractère administratif* ». Ainsi que le prévoit l'instruction codificatrice M14, « *Sont comptabilisées à ce compte les subventions de fonctionnement n'ayant pas le caractère de charges courantes* ». Or, les charges du service culturel sont des charges courantes et récurrentes : 90 % des crédits de la subvention municipale sont consacrés à la couverture des charges du personnel qui est constitué, pour l'essentiel, d'agents titulaires de la commune. A l'issue du contrôle, la collectivité a rectifié l'erreur d'imputation en inscrivant ces crédits au compte 65736 « *Subvention de fonctionnement aux organismes publics – Établissements et services rattachés* » dans le compte administratif de 2018.

#### II. 1.5 Le compte de résultat corrigé

Le compte de résultat traduit le résultat de l'exercice, c'est-à-dire le résultat réalisé, hors reports des exercices antérieurs et hors engagements restant à réaliser (restes à réaliser). Le résultat de l'exercice du compte de gestion est égal au résultat de la section de fonctionnement du compte administratif.

Hors reprise des résultats antérieurs, le résultat de la section de fonctionnement se présente de la façon suivante :

Tableau n°12 : Résultat annuel corrigé de la section de fonctionnement (en euros)

Résultat de fonctionnement	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
Corrigé par la chambre	-12 011 569	-1 719 157	-7 127 176	76 534	-9 538 132	-21 178 958
Déficit occulté	11 665 341	3 401 051	3 509 380	3 630 327	9 353 547	23 421 059

Source : chambre régionale des comptes

A l'issue du contrôle, la collectivité a procédé à certaines corrections. Elle a ainsi inscrit une charge de 7,6 M€ (montant fixé par la chambre à 9,54 M€) pour les créances passées en non-valeur et a inscrit les provisions correspondant aux risques de contentieux (montant fixé par la chambre à 0,98 M€). En revanche, la commune n'a pas ajusté les versements d'avances pour la SEMAFF, elle n'a pas inscrit les dettes dues aux



organismes sociaux et n'a pas procédé à l'amortissement des frais d'études et des immobilisations relatives aux réseaux d'eau et d'assainissement.

## II. 2 Le compte administratif (compte de l'ordonnateur)

### II. 2.1 Des restes à réaliser surestimés en recettes

Au regard des justifications présentées, des dates d'expiration des conventions de subvention, du caractère achevé des travaux ou non, les restes à réaliser en recettes d'investissement sont surévalués à hauteur de 5,3 M€, répartis selon leur origine comme il suit :

Tableau n°13 : Restes à réaliser en recettes de subvention d'investissement (en euros)

Compte	Objet	Montant affiché	Montant rectifié (CRC)	Différence
Compte 1321	Etat et établissements nationaux	5 035 633	3 616 556	1 419 077
Compte 1322	Région	7 685 829	3 983 634	3 702 195
Compte 1323	Département	1 642 429	1 436 924	205 505
Compte 1328	Autres (CTM)	4 402 557	4 402 557	0
<b>Total</b>		<b>18 766 448</b>	<b>13 439 671</b>	<b>5 326 777</b>

Source : chambre régionale des comptes

### II. 2.2 Des restes à réaliser sous-estimés en dépenses

Compte tenu des observations formulées *supra* sur les dettes de la ville vis-à-vis de la SEMAFF, il convient d'augmenter les restes à réaliser en dépenses de 2,17 M€.

### II. 2.3 Les comptes administratifs corrigés de la collectivité

Compte tenu des observations sur la fiabilité des comptes, les comptes administratifs doivent être corrigés conformément au tableau suivant :

Tableau n°14 : Comptes administratifs corrigés de la collectivité (en euros)

		2012	2013	2014	2015	2016	2017
Section de fonctionnement							
Réalizations	Dépenses	162 368 842	160 250 783	155 205 016	153 314 619	194 351 547	174 248 368
	Recettes	150 357 273	158 531 626	148 077 840	153 391 153	184 813 415	153 069 410
	Résultat	-12 011 569	-1 719 157	-7 127 176	76 534	-9 538 132	-21 178 958
Reports N-1	Dépenses	0	11 359 431	14 048 077	21 862 869	22 647 243	32 743 983
	Recettes	652 138	0		0	0	0
Restes à réaliser	Dépenses	0	969 489	687 616	860 908	558 608	
	Recettes	0	0	0	0	0	
<b>Résultat cumulé</b>		<b>-11 359 431</b>	<b>-14 048 077</b>	<b>-21 862 869</b>	<b>-22 647 243</b>	<b>-32 743 983</b>	<b>-53 922 941</b>

Section d'investissement							
Réalizations	Dépenses	39 438 017	43 779 054	45 173 520	43 803 911	74 403 409	27 538 520
	Recettes	44 354 403	37 692 030	35 813 752	41 827 313	64 178 591	48 853 970
	Résultat	4 916 386	-6 087 024	-9 359 768	-1 976 598	-10 224 818	21 315 450
Reports N-1	Dépenses	1 301 581	0	2 472 219	9 359 768	11 336 366	21 561 184
	Recettes	0	3 614 805	0	0	0	0
Restes à réaliser	Dépenses	12 067 889	10 641 626	5 247 443	999 347	1 108 915	5 987 542
	Recettes	9 852 255	13 208 467	21 298 991	17 580 528	21 107 538	
<b>Résultat cumulé</b>		<b>1 399 171</b>	<b>94 622</b>	<b>4 219 561</b>	<b>5 244 815</b>	<b>-1 562 561</b>	<b>-6 233 276</b>
<b>Total</b>		<b>-9 960 260</b>	<b>-13 953 455</b>	<b>-17 643 308</b>	<b>-17 402 428</b>	<b>-34 306 544</b>	<b>-60 156 217</b>
% des RRF		-6,6 %	-8,8 %	-11,9 %	-11,3 %	-18,6 %	-39,3 %

*RRF : recettes réelles de fonctionnement*

*Source : chambre régionale des comptes*

Le résultat corrigé du compte de résultat du compte administratif 2017 apparaît à - 60 156 217 €, hors restes à réaliser communiqués par la collectivité pour l'année 2017, soit 39,3 % des recettes réelles de fonctionnement. Pourtant, le compte administratif de 2016 a été présenté avec un déficit de seulement 4,64 M€. Les insincérités cumulées sont donc particulièrement significatives.

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 CGCT (5 % des recettes réelles de fonctionnement) au-delà duquel le compte administratif doit être déféré à la chambre régionale des comptes par le préfet.

### III UNE DEGRADATION CONTINUE DE LA SITUATION FINANCIERE

L'analyse financière suivante est réalisée à partir des données corrigées des comptes de gestion.

#### III. 1 Les produits de gestion stagnent sur la période

On observe un changement dans la structuration des ressources de la collectivité, l'augmentation des ressources fiscales tendant à compenser la diminution des ressources « institutionnelles » (dotations et participations en provenance de l'État et d'autres collectivités).

Tableau n°15 : Les produits de gestion (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Ressources fiscales	83 148 841	86 248 669	84 501 169	86 523 875	87 702 104	88 408 598	1,2 %
Ressources d'exploitation	2 613 176	2 442 959	2 317 415	2 297 043	2 546 829	2 062 131	-4,6 %
Dotations et participations	40 677 333	41 785 738	37 492 780	36 822 706	38 235 452	35 838 137	-2,5 %
Fiscalité reversée*	15 251 113	15 108 429	15 108 429	15 135 021	15 063 593	14 355 796	-1,2 %
Travaux en régie	5 493 617	6 481 634	6 278 406	6 587 298	6 064 940	6 106 365	2,1 %
<b>Produits de gestion</b>	<b>147 184 079</b>	<b>152 067 429</b>	<b>145 698 199</b>	<b>147 365 943</b>	<b>149 612 919</b>	<b>146 771 027</b>	<b>-0,1 %</b>

\* par l'intercommunalité et par l'Etat

Source : comptes de gestion

### III. 1.1 Un effort est accompli pour augmenter modérément les ressources fiscales

La fiscalité locale se caractérise par le maintien, depuis 2008, des taux de taxe d'habitation (TH), de taxe sur le foncier bâti (TFB) et de taxe sur le foncier non bâti (TFNB). En 2008, année d'élections municipales, les taux ont baissé très légèrement. Le taux de la TH reste en dessous du taux moyen national, tout comme la TFNB.

Tableau n°16 : Taux des taxes locales

	Taux votés	Taux moyens nationaux (2016)
Taxe d'habitation (TH)	23,95 %	24,38 %
Taxe sur le foncier bâti (TFB)	29,21 %	20,85 %
Taxe sur le foncier non bâti (TFNB)	24,72 %	49,31 %

Sources : commune et DGCL

Les bases fiscales ont très légèrement progressé, de 1,6 %, sur la période. Si on enlève les revalorisations légales, la progression réelle des bases, en relation avec l'action propre de la commune, atteint 1,3 % par an. Le nombre d'assujettis aux différentes taxes locales n'a progressé que de 0,2 % par an sur la période. La comparaison entre l'évolution des bases et du nombre d'assujettis avec l'évolution de la population de la ville, qui diminue d'environ 0,6 % par an, montre qu'un effort de maintien de ces bases est réalisé. Les produits suivent l'évolution des bases et progressent également de 1,6 % par an.

Cependant, au regard de l'augmentation des charges de gestion de la ville (+0,9 % par an), et des charges de personnel (+0,2 % par an), l'évolution des recettes fiscales n'offre que de faibles marges de manœuvre.

La commune ne figure pas sur la liste des communes qui ont institué la taxe communale sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles (article 1529 du code général des impôts).

S'agissant des ressources d'exploitation, la collectivité exploite peu son domaine. Les délégations de service public rapportent peu (34 506 € en 2016 et 32 300 € en 2017) alors que la ville dispose de nombreux parcs de stationnement concédés et qu'elle assure une part importante de l'entretien de ces équipements.

**Recommandation n° 6 : Instituer la taxe communale sur les cessions à titre onéreux de terrains nus devenus constructibles (article 1529 du code général des impôts).**

**Recommandation n° 7 : Augmenter les produits de la fiscalité locale en augmentant les taux d'imposition.**

**Recommandation n° 8 : Augmenter les ressources d'exploitation en augmentant les redevances des DSP de stationnement.**

### III. 1.2 Les ressources institutionnelles sont en nette diminution

Les ressources « institutionnelles » regroupent les dotations, les participations et la fiscalité reversée par les autres institutions. La baisse de ces ressources s'explique par la baisse de la dotation générale de fonctionnement (DGF), de près de 5 % en moyenne par an, soit 22 % en cinq ans et une perte cumulée de 6,1 M€. Cette diminution est liée aux décisions nationales mais, aussi, à la baisse de la population de la ville.

La collectivité, pour expliquer la fragilité de sa situation financière, évoque des « charges exceptionnelles » et « des ressources de droit commun insuffisantes » et indique que l'octroi de mer « repose sur la solidarité locale ». Les ressources des collectivités locales outre-mer ne sont pas des ressources de droit commun, en raison précisément des recettes importantes d'octroi de mer qui se substitue à la TVA, payée par tout citoyen en métropole et qui ne revient pas aux communes. La compensation de la faiblesse de la fiscalité locale par le mécanisme de l'octroi de mer et du taux de TVA moindre par rapport à la métropole constitue bien un transfert de charge du contribuable local vers le contribuable national (autre que local) et ne relève pas de la « solidarité locale ». La commune ne précise pas ce qu'elle entend par « charges exceptionnelles » mais on peut comprendre que ce sont les majorations de traitement, par exemple, pour le personnel. Or, celles-ci sont plus que compensées par les recettes d'octroi de mer.

La commune évoque également la diminution des dotations de l'Etat et le mécanisme de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP). La réduction de dotation de l'Etat a été annoncée de longue date et n'a donc pas pris par surprise les collectivités. Elle ne constitue pas une charge exceptionnelle. Le mécanisme mis en place entre 2014 et 2017 avait pour objectif de faire participer les collectivités locales au redressement des finances publiques par une ponction sur la DGF : 31 000 communes ont vu leur DGF baisser. La dotation forfaitaire de Fort-de-France est ainsi passée de 22,3 M€ en 2013 à 14,8 M€ en 2018. La baisse a été en partie compensée par la dotation de solidarité urbaine (DSU) et par la dotation nationale de péréquation (DNP) qui est passée, dans le même temps de 6,0 M€ à 7,4 M€. Depuis 2018, la DGF est stabilisée à 22,2 M€ pour Fort-de-France, l'Etat ayant fait le choix d'associer les collectivités au redressement des comptes, non plus par la baisse de leurs dotations mais au travers du plafonnement de l'évolution de leurs dépenses.

On remarquera que la DGF dont Fort-de-France bénéficie est stable depuis quatre ans (2016 à 2019), autour de 22 M€, alors même que sa population a baissé de près de 3,5% depuis 2016. Si les charges de fonctionnement augmentent lorsque la population s'accroît, elles devraient à l'inverse diminuer lorsque la population diminue. On rappellera que les communes des départements d'outre-mer bénéficient d'une quote-part des dotations de péréquation existant au niveau national qui n'est pas calculée en fonction

du rapport démographique strict entre les populations des DOM et la population métropolitaine mais est égale, depuis la loi de finances pour 2005, à ce rapport démographique majoré de 33 %.

### III. 2 Les charges de gestion augmentent plus de deux fois plus vite que les produits de gestion

Hors rectifications, les charges de gestion augmentent deux fois plus vite que les produits de gestion. En intégrant les corrections, les charges de gestion dépassent, en 2017, les produits de gestion.

Tableau n°17 : Les charges de gestion corrigées des insincérités (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	11 744 689	14 324 213	15 401 306	12 987 031	15 812 456	10 571 984
Charges de personnel	98 071 456	97 067 419	97 559 023	96 451 319	98 581 976	100 844 307
637 FIPH (correction)						700 000
6455 FNP (correction)						745 051
6472 CAF (correction)	9 822 709	1 588 640	1 695 368	1 815 815	1 795 324	0
Subventions de fonctionnement versées	13 830 811	15 308 423	14 061 218	13 741 581	14 260 837	12 233 527
Autres charges de gestion	4 723 074	4 707 645	2 935 490	4 582 490	4 165 254	4 160 046
654 Admissions en non-valeur (correction)					4 772 214	4 772 214
657 Subvention SERMAC (correction)	3 542 000	4 840 000	4 092 905	5 169 696	6 142 050	5 051 194
<b>Charges de gestion corrigées</b>	<b>141 734 739</b>	<b>137 836 340</b>	<b>135 745 311</b>	<b>134 747 932</b>	<b>145 530 111</b>	<b>139 078 323</b>
<b>Charges de gestion non corrigées</b>	<b>128 370 030</b>	<b>131 407 700</b>	<b>129 957 038</b>	<b>127 762 421</b>	<b>132 820 523</b>	<b>127 809 864</b>
<b>Différence</b>	<b>13 364 709</b>	<b>6 428 640</b>	<b>5 788 273</b>	<b>6 985 511</b>	<b>12 709 588</b>	<b>11 268 459</b>

Source : comptes de gestion

#### III. 2.1 Les charges de personnel continuent d'augmenter et dépassent 70 % des produits de gestion

La rémunération du personnel titulaire représente 90 % de la rémunération totale du personnel. Les charges de personnel corrigées atteignent 102,3 M€ (100,84 + 0,7 + 0,745), soit 70 % des produits de gestion en 2017. La moyenne de la strate en 2016 était de 60,5 %, avec 817 € par habitant<sup>4</sup>. Si la ville de Fort-de-France se situait dans la moyenne des villes comparables sur le plan national, ses dépenses de personnel s'élèveraient à 84 M€. La différence de 18,4 M€, en masse salariale, soit 21,8 % au-dessus de la moyenne.

#### III. 2.2 Fort-de-France a réduit ses subventions de fonctionnement aux établissements publics et aux associations en 2017

Le versement aux établissements publics a diminué de 1 M€ sur la période, passant de 12,1 M€ à 11,1 M€. Le subventionnement des associations a aussi diminué en 2017, passant de 2,7 M€ à 1,1 M€.

<sup>4</sup> Source : DGCL, pour les communes de la strate de population comprise entre 50 000 et 100 000 habitants.

### III. 3 La capacité d'autofinancement très négative induit un important besoin de financement

#### III. 3.1 La capacité d'autofinancement brute, hors le financement des investissements en cours, est très insuffisante

La différence entre les produits de gestion et les charges de gestion constitue la capacité d'autofinancement (CAF) qui doit être, évidemment, positive. Elle correspond aussi à l'excédent brut de fonctionnement (EBF) auquel sont ajoutés résultat financier et résultat exceptionnel.

L'EBF de Fort-de-France est de 8,7 M€ par an, en moyenne, sur la période, soit moins de 6 % des produits de gestion en moyenne, ce qui est très faible. Le versement des intérêts de la dette, de plus en plus importants, est une charge de fonctionnement qui continue à accroître le déficit de fonctionnement de la ville.

Tableau n°18 : Capacité d'autofinancement brute (en euros)

en €	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Produits de gestion	147 184 079	152 067 429	145 698 199	147 365 943	149 612 919	146 771 027
- Charges de gestion corrigées	141 734 739	137 836 340	135 745 311	134 747 932	145 530 111	139 078 323
<b>= Excédent brut de fonctionnement</b>	<b>5 449 340</b>	<b>14 231 090</b>	<b>9 952 889</b>	<b>12 618 011</b>	<b>4 082 808</b>	<b>7 692 704</b>
+/- Résultat financier	-10 024 110	-13 298 735	-10 574 874	-10 029 960	-7 702 085	-8 166 697
+/- Autres produits et charges excep. réels	-2 064 944	2 591 938	-1 630 990	1 874 795	193 059	-789 179
<b>= CAF brute corrigée</b>	<b>-6 639 714</b>	<b>3 524 293</b>	<b>-2 252 976</b>	<b>4 462 846</b>	<b>-3 426 218</b>	<b>-1 263 172</b>
<i>CAF brute avant correction (mémoire)</i>	<i>3 182 995</i>	<i>5 112 933</i>	<i>-557 608</i>	<i>6 278 661</i>	<i>3 141 320</i>	<i>4 954 093</i>
<b>Besoin de financement cumulé</b>	<b>6 639 714</b>	<b>3 115 421</b>	<b>5 368 397</b>	<b>905 551</b>	<b>4 331 769</b>	<b>5 594 941</b>

Source : comptes de gestion corrigés

Le résultat financier n'est constitué que de charges financières. Il intègre des opérations liées à la sortie du prêt structuré Dexia :

Tableau n°19 : Résultat financier de 2016 (en euros)

Compte	Intitulé	Solde	Compte	Intitulé	Solde
661	Charges d'intérêts	8 786 734	764	Revenus de valeurs mobilières	1 417
668	Autres charges financières	29 816 000	768	Autres produits financiers	1 083 232
			Total 76	Produits financiers	1 084 649
			79	Transferts de charges	29 816 000
<b>Total 66</b>	<b>Charges financières</b>	<b>38 602 734</b>	<b>Total 76+79</b>		<b>30 900 649</b>
<b>Résultat financier</b>					<b>-7 702 085</b>

Source : comptes de gestion

Les comptes 668 et 79 retracent, en débit pour l'un et en crédit pour l'autre, les opérations de renégociation des prêts et, notamment, la comptabilisation de l'indemnité de remboursement anticipé (IRA) de 13 900 000 € et l'intégration d'une partie de cette IRA dans les intérêts du nouvel emprunt pour 10 691 000 €, ainsi que l'indemnité de remboursement anticipé de la CACIB (Crédit Agricole Corporate and Investment Bank), de 5 225 000 €.

De manière structurelle, le besoin de financement de la commune de Fort-de-France n'apparaît pas tant pour ses investissements que pour son fonctionnement courant même. Sur la période, le besoin de financement cumulé s'élève à 7,14 M€. Si la ville ne change pas son organisation et son mode de fonctionnement, elle engendrera chaque année un déficit et ne verra aucune perspective de redressement s'ouvrir, même si elle bénéficiait d'une aide ponctuelle importante.

Au stade de la CAF brute, ne sont comptés ni le financement des provisions pour le renouvellement des équipements, ni le remboursement en capital du financement des investissements déjà effectués.

### III. 3.2 La CAF nette est négative sur toute la période

La CAF nette prend en compte, outre le financement du fonctionnement de la collectivité, le financement en capital des équipements en place. Les amortissements ne sont pas décomptés car ils constituent un élément de la CAF. Son montant positif constitue théoriquement l'apport de la ville pour le financement de nouveaux équipements.

L'annuité en capital de 2016, telle qu'elle apparaît sur le tableau, n'est pas tout à fait une annuité puisqu'elle comprend, à hauteur de 16 147 341 €, l'annuité des prêts classiques et, à hauteur de 12 555 051 €, le montant du capital restant dû du nouvel emprunt Dexia renégocié. Ce dernier montant n'a pas vocation à se renouveler dans l'annuité en capital de la dette. La CAF nette est retraitée en ce sens.

Tableau n°20 : CAF nette corrigée et besoin de financement cumulé (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute	-6 639 714	3 524 293	-2 252 976	4 462 846	-3 426 218	-1 263 172
- Annuité en capital de la dette (retraitée)	14 286 965	15 266 098	15 072 366	15 643 101	16 147 341	14 370 007
<b>= CAF nette (ou disponible)</b>	<b>-20 926 679</b>	<b>-11 741 805</b>	<b>-17 325 342</b>	<b>-11 180 256</b>	<b>-19 573 559</b>	<b>-15 633 179</b>

Source : comptes de gestion corrigés

### III. 3.3 Le résultat de fonctionnement corrigé est presque constamment négatif

Le résultat de fonctionnement prend en compte, outre le financement du fonctionnement de la collectivité, les dotations aux amortissements et les provisions pour risques. En revanche, il ne prend pas en compte le financement en capital des équipements en place.

Tableau n°21 : Résultat de la section de fonctionnement corrigé (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
CAF brute corrigée	-6 639 714	3 524 293	-2 252 976	4 462 846	-3 426 218	-1 263 172
- Dotations aux amortissements	3 529 224	3 451 777	3 080 927	2 571 800	3 341 745	2 752 273
- Dotations aux amortissements (frais d'étude 6811) - correction	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000
- Dotations aux amortissements (réseaux 6811) - correction	1 112 012	1 112 012	1 112 012	1 112 012	1 112 012	16 503 794
- Dotations aux provisions (litiges) - correction	0	0	2 000	2 500	973 997	0
- Dotations aux provisions (risques) - correction	30 620	0	0	0	0	0
+ Quote-part des subventions d'investissement transférées	0	20 738	20 738	0	15 839	40 281
<b>= Résultat de fonctionnement</b>	<b>-12 011 569</b>	<b>-1 760 234</b>	<b>-7 168 653</b>	<b>76 534</b>	<b>-9 569 811</b>	<b>-21 259 521</b>
% des RRF	-8,2 %	-1,1 %	-4,9 %	0,1 %	-6,3 %	-14,3 %

RRF : recettes réelles de fonctionnement

En 2015, une baisse artificielle de la dotation aux amortissements a fait apparaître optiquement un résultat positif.

Le maire, dans sa réponse au rapport provisoire, déclare que « *la ville a su maintenir son autofinancement de gestion et cela malgré un taux de rigidité important* ».

Contrairement à cette affirmation, la ville n'a pas dégagé d'autofinancement, ce qu'a démontré la rectification des comptes administratifs (cf. II, 2. 3). Le résultat de fonctionnement est négatif sous toute la période sous revue (depuis 2012).

### III. 4 Un financement des investissements par la dette bancaire et par les retards de paiement envers les « fournisseurs »

#### III. 4.1 Les faibles ressources propres comparées aux charges induisent un besoin de financement important

Les ressources propres d'investissement subissent, dans le sens négatif, le fort impact de la CAF telle qu'elle a été retraitée, et, dans le sens positif, les corrections effectuées sur les dotations aux amortissement et aux provisions.



Tableau n°22 : Financement disponible pour les investissements (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
CAF brute	-6 639 714	3 524 293	-2 252 976	4 462 846	-3 426 218	-1 263 172	-5 594 941
- Annuité en capital de la dette	14 286 965	15 266 098	15 072 366	15 643 101	16 147 341	14 370 007	90 785 877
<b>= CAF nette ou disponible (C)</b>	<b>-20 926 679</b>	<b>-11 741 805</b>	<b>-17 325 342</b>	<b>-11 180 256</b>	<b>-19 573 559</b>	<b>-15 633 179</b>	<b>-96 380 818</b>
TLE et taxe d'aménagement	618 744	274 973	164 674	435 915	512 062	522 146	2 528 513
+ Fonds de compensation de la TVA	4 662 688	2 656 986	2 951 367	3 945 419	3 967 260	2 485 178	20 668 898
+ Subventions d'investissement reçues	15 596 738	7 683 238	6 569 895	9 247 525	7 502 567	4 123 895	50 723 858
+ Produits de cession	1 514 225	1 216 993	15 747	2 308 423	1 969 764	1 295 177	8 320 329
+ Autres recettes	0	1 178	0	1 990 673	3 385 301	2 517 852	7 895 004
+ dotat. amort. études (corrections)	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	700 000	4 200 000
+ dotat. amort. réseaux (corrections)	1 112 012	1 112 012	1 112 012	1 112 012	1 112 012	16 503 794	22 063 854
+ dotat. prov. litiges et risques (correct.)	30 620	0	2 000	2 500	973 997	0	1 009 117
<b>= Recettes d'invest. hors emprunt (D)</b>	<b>24 235 027</b>	<b>13 645 380</b>	<b>11 515 695</b>	<b>19 742 467</b>	<b>20 122 964</b>	<b>28 148 041</b>	<b>117 409 573</b>
<b>= Financemt propre disponible (C+D)</b>	<b>3 308 348</b>	<b>1 903 575</b>	<b>-5 809 647</b>	<b>8 562 211</b>	<b>549 405</b>	<b>12 514 863</b>	<b>21 028 755</b>

Source : comptes de gestion corrigés

Les dépenses d'équipement ont été fortement réduites en 2016 et en 2017, faute de financement suffisant.

Tableau n°23 : Total des dépenses d'investissement (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	21 865 224	24 891 954	28 774 295	27 495 567	16 021 213	11 766 538	130 814 792
+ Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	1 943 062	1 200 000	263 743	162 229	417 098	480 422	4 466 553
+/- Dons, subvent. et prises de participat. en nature, reçus ou donnés	532 340	0	0	0	1 950 750	0	2 483 090
+ Participations et inv. financiers nets	2 944	-1 279	0	-6 270	0	0	-4 605
+ Charges à répartir	0	0	0	0	13 900 000	0	13 900 000
+/- variation autres dettes et cautionnts	-1 652	-5 342	-4 753	-3 763	-6 787	-6 860	-29 155
+ engagement pour avance à la SEMAFF (correction)	0	0	0	0	3 950 000	3 950 000	7 900 000
<b>Dépenses totales d'équipement</b>	<b>24 341 918</b>	<b>26 085 333</b>	<b>29 033 285</b>	<b>27 647 763</b>	<b>36 232 274</b>	<b>16 190 101</b>	<b>159 530 674</b>

Source : comptes de gestion corrigés

Les dépenses totales d'équipement sont constituées des dépenses d'investissement (comptes 20,21 et 23), hors emprunt, ajoutées au pénalités de renégociation de la dette (13,9 M€ en 2016, inscrits au débit du compte 481). Cette notion est un peu différente de la notion de dépenses réelles qui, elle, prend en compte la dette mais non les pénalités (compte 481).

Les dépenses, retranchées des ressources disponibles, constituent le besoin (-) ou la capacité (+) de financement de la collectivité. Le besoin de financement, trop élevé, contraint la collectivité à mobiliser des emprunts ainsi que son fonds de roulement, lui-même constitué par le non-paiement des charges à leur échéance.

Tableau n°24 : Modalité de financement des investissements (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumul
Besoin de financement	-21 033 569	-24 181 758	-34 842 932	-19 085 552	-35 682 869	-3 675 238	-138 501 919
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagt)	14 275 000	20 000 000	20 170 000	19 000 000	26 455 051	16 029 169	115 929 220
Mobilisation (-) ou reconstit. (+) du fonds de roulement net global	-6 758 569	-4 181 758	-14 672 932	-85 552	-9 227 819	12 353 931	-22 572 700

Source : comptes de gestion corrigés

Les nouveaux emprunts de l'année 2016 comprennent, d'une part, pour 12 555 050 €, l'emprunt Dexia renégocié et, d'autre part, pour 13 900 000 €, l'indemnité de réaménagement capitalisée, inscrite en crédit au 1641 et en débit au compte 481.

Dans un schéma sain, le financement équilibré des investissements ferait appel pour un tiers à l'autofinancement disponible, pour un tiers à des ressources d'investissement propres (FCTVA, dotations, subventions) et pour un tiers à l'endettement. Fort-de-France fait appel à deux sources qui déséquilibrent le bilan de la collectivité sur le long terme : l'endettement massif et le fonds de roulement avec, pour corollaire, l'impasse de trésorerie.

### III. 4.2 Une impasse de trésorerie de 50 M€

La reconstitution en 2017 du fonds de roulement, par le biais du financement des investissements par les dotations aux amortissements et aux provisions<sup>5</sup> (selon les corrections de la chambre) n'est qu'apparente. Cette reconstitution est annulée par le résultat de fonctionnement fortement négatif, du fait de ces mêmes dotations et des autres corrections effectuées par la chambre. Au total, le fonds de roulement est reconstitué, d'un côté, par la section d'investissement mais dégradé, de l'autre, par la section de fonctionnement. Le solde est négatif et le fonds de roulement diminue encore en 2017, ainsi qu'il apparaît dans le tableau suivant :

Tableau n°25 : Fonds de roulement, besoin en fonds de roulement et trésorerie (en euros)

Au 31 décembre	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Fonds de roulement net global	-9 869 540	-6 051 457	-22 549 216	-22 712 936	-42 519 175	-49 967 194
- besoin en fonds de roulement global	9 098 280	1 488 804	-20 400 216	-29 609 566	-36 145 515	-50 787 613
<b>= Trésorerie nette</b>	<b>-18 967 819</b>	<b>-7 540 262</b>	<b>-2 149 001</b>	<b>6 896 630</b>	<b>-6 373 660</b>	<b>820 419</b>
<i>en jours de charges courantes</i>	<i>-48,2</i>	<i>-19,7</i>	<i>-5,7</i>	<i>18,4</i>	<i>-15,8</i>	<i>2,1</i>
<i>dont trésorerie active</i>	<i>-6 967 819</i>	<i>459 738</i>	<i>850 999</i>	<i>6 896 630</i>	<i>-6 373 660</i>	<i>3 820 419</i>
<i>dont trésorerie passive</i>	<i>12 000 000</i>	<i>8 000 000</i>	<i>3 000 000</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>3 000 000</i>

Source : comptes de gestion corrigés

<sup>5</sup> Le FDR établi à partir de de la CAF n'inclut pas en dépenses le montant des dotations aux amortissements et aux provisions (compte 68). Or, il s'agit de mouvements d'ordre qui n'influent pas sur la trésorerie. En conséquence, la trésorerie n'a pas été améliorée par les comptes 28 (amortissements) et 15 (provisions). Dans le calcul du fonds de roulement, les ressources stables sont neutralisées sur ce point par l'inclusion des dotations en négatif dans le résultat (fonctionnement) et en positif dans les dotations aux amortissement et provisions.

La gestion financière de la collectivité au cours des années sous revue l'a conduite à cesser les paiements envers ses créanciers, malgré les artifices comptables utilisés pour dissimuler cette situation. L'impasse de trésorerie se situe aux alentours de 50 M€ comme l'indique le tableau précédent (la « trésorerie nette » étant la position de trésorerie, hors les restes à payer). La confrontation avec la situation des restes à payer confirme cette situation. Au 31 mars 2018, les impayés de la ville, sur des créances de 2016 ou antérieures, atteignaient 28,9 M€ et, sur les créances de 2017, 27,7 M€, soit un total de 56,6 M€.

### III. 5 Une dette bancaire de 225 M€

#### III. 5.1 Une dette bancaire parmi les plus élevées à l'échelle nationale

La dette bancaire de Fort-de-France est relativement stable depuis 2015, autour de 225 M€. La moyenne nationale de la dette par habitant au niveau de la strate de population des communes de 50 000 à 100 000 habitants était de 1 421 € en 2016. Cette moyenne conduirait à une dette théorique pour Fort-de-France de 120 M€, soit 105 M€ de moins que sa dette actuelle.

Tableau n°26 : Dette financière (en euros)

Au 31 décembre	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Dettes financières	213 451 199	218 190 443	221 692 326	225 052 988	222 812 433	224 478 455	1,0 %

Source : comptes de gestion corrigés

Le dernier classement publié au vu des comptes transmis par la direction générale des finances publiques révèle que Fort-de-France se classe treizième aux palmarès des villes les plus endettées de France, avec une dette de 2 639 € par habitant. Elle est même la quatrième, si l'on prend les villes de la strate de 50 000 à 100 000 habitants (après Levallois-Perret, Cannes et Saint-Maur-des-Fossés). C'est la seule commune d'outre-mer à figurer dans ce palmarès.

Seules 9 % des grandes villes en France ont une dette par habitant supérieure à 2 000 €. La deuxième ville la plus endettée des départements d'Amérique est Le Gosier avec 1 508 € de dette par habitant.

La durée de remboursement est infinie, la commune ne pouvant rembourser ses dettes qu'en empruntant de nouveau et la ville n'engendrant aucune capacité de remboursement propre puisque la capacité d'autofinancement est négative.

#### III. 5.2 Une dette qui ne comporte plus de produits toxiques grâce au fonds de soutien

La ville disposait de prêts structurés accordés par Dexia, pour un montant initial de 27,9 M€. L'encours au 31 décembre 2016 était de 9,28 M€. Le contrat Dexia a été signé le 4 mai 2006 et renégocié le 28 novembre 2011. L'indemnité de réaménagement (IRA) a été fixée à 13,9 M€, capitalisée sur 14 ans. La collectivité comptabilise donc ces 13,9 M€ dans l'encours de sa dette car ces sommes donnent lieu à versement d'intérêts.

Le montant de 12,56 M€ en opération d'ordre (dépense et recette) correspond au capital restant dû du nouveau prêt Dexia. Ce nouveau prêt est désormais à taux fixe et sans risque. Cette opération a été comptabilisé en 2016, en une seule fois.

Le montant du versement du fonds de soutien est de 13,187 M€. L'indemnité coûtera seulement 0,7 M€ à la ville de Fort-de-France grâce à cette aide.

Ce contrat n'est pas le seul prêt à taux complexe contracté par la commune : deux prêts BFT, signés le 16 juillet 2007 et le 21 octobre 2008, étaient des prêt à taux complexe, pour 13,9 M€ et 5 M€ (voir annexes du compte administratif de 2014). Ces opérations sont closes aujourd'hui.

La commune, en réponse aux observations de la chambre, explique le fort endettement par la nécessité de rattrapage en raison d'un « sous-équipement d'infrastructures primaires », notamment pour les villes centre d'outre-mer. On observera que la corrélation entre la position de ville centre et un endettement important ne se vérifie pas pour toutes les villes centre d'outre-mer puisque Cayenne n'est pas une ville endettée. Par ailleurs, les retards d'infrastructure résultent précisément des choix de dépenses de la ville : elle privilégie fortement et depuis de nombreuses années les dépenses de fonctionnement courant par rapport aux dépenses d'équipement.

#### **IV DES PERSPECTIVES DE REDRESSEMENT CONDITIONNEES PAR LA MISE EN ŒUVRE DE REFORMES STRUCTURELLES**

Les hypothèses retenues par la ville pour établir la trajectoire de ses finances, présentée dans le tableau figurant en annexe n° 1, sur la base du compte administratif de 2017 corrigé par la chambre, sont les suivantes :

- sur les recettes de fonctionnement,
  - . augmentation des contributions directes de 1,8 % par an,
  - . augmentation de l'octroi de mer de 1,42 % par an,
  - . stabilité des autres recettes ;
- sur les dépenses de fonctionnement,
  - . stabilisation des dépenses de personnel jusqu'en 2020 puis baisse de 1,25 % par an en moyenne, au-delà,
  - . augmentation annuelle moyenne de 1 % du chapitre 011 « *Charges à caractère général* »,
  - . stabilisation des charges du chapitre 65 « *Subventions* »,
  - . stabilisation des charges financières ;

La prospective montre un redressement de la situation financière à l'horizon 2025.

Cependant, les hypothèses retenues ne sont pas réalistes. S'agissant des produits de la fiscalité directe, la collectivité a pris comme référence l'augmentation récente des produits, qui comportait des revalorisations des bases par l'État et qui ne relèvent donc pas de la ville. L'augmentation réelle n'est que de 1,2 % et non de 1,8 %. Cette augmentation ne saurait perdurer à un niveau constant en raison de la diminution de la population de la ville, sauf à trouver des marges de manœuvre sur l'assiette fiscale, non encore trouvées à ce jour. L'augmentation constante de l'octroi de mer de 1,42 % ne paraît pas non plus réaliste, étant donnée la faible croissance de la consommation de produits importés en Martinique observée ces dernières années.

Il résulte de ces observations que la prospective établie par la ville de Fort-de-France est exagérément optimiste en terme de capacité et de durée de redressement, sauf à agir de manière sensiblement plus énergique pour corriger la trajectoire.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la commune évoque l'attente « *des recettes supplémentaires suite à la mise en place du groupe de travail au sein du CFL dans le cadre de la prochaine loi des finances de 2020* ». Le principal outil de redressement réside cependant dans la réduction des charges de personnel, que la commune n'envisage qu'à un horizon lointain.

## V UNE GESTION DU PERSONNEL CENTREE PRIORITAIREMENT SUR LA DISTRIBUTION DE REVENUS

### V. 1 Un effectif en surnombre

L'effectif moyen des communes de la strate 50 000-100 000 habitants est d'environ 1 500 agents<sup>6</sup>. Celui de Fort-de-France est proche du double. Malgré les plans d'incitation au départ à la retraite, la baisse de l'effectif est relativement faible.

Tableau n°27 : Effectif de la ville et du groupe communal

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Commune	2 540	2 492	2 450	2 457	2 448	2 292	2 257
CCAS	135	137	139	140	123	128	129
Caisse des écoles	311	298	287	274	275	270	266
<b>Total</b>	<b>2 986</b>	<b>2 927</b>	<b>2 966</b>	<b>2 871</b>	<b>2 846</b>	<b>2 690</b>	<b>2 652</b>

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

### V. 2 Des dispositions de départ à la retraite irrégulières et coûteuses

#### V. 2.1 Le plan d'incitation au départ à la retraite : une occasion manquée d'économies

Constatant le poids trop important de sa masse salariale dans ses dépenses de fonctionnement, la ville de Fort-de-France a décidé, en 2002, d'inciter ses agents à liquider leurs droits à la retraite dès qu'ils ont atteint les conditions nécessaires pour obtenir une retraite à taux plein. Cette incitation consiste en un versement unique d'une prime spécifique versée à la liquidation des droits à pension.

La délibération du 2 avril 2002, a organisé un 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, à cette époque l'âge limite d'activité.

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, à une retraite complète mais

<sup>6</sup> DGCL 2016, pour des chiffres janvier 2015 : 1 525 agents au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

encore en activité et qui décident, du fait de l'incitation proposée, de ne pas prolonger leur activité professionnelle jusqu'à la l'âge maximal autorisé.

Depuis sa mise en place en 2002, les conditions financières du plan ont été revalorisées par les délibérations du 30 septembre 2009, du 18 juillet 2013 et du 25 novembre 2014, avec un coût toujours plus important pour la collectivité. Cette dernière délibération a porté les avantages du plan pour les agents aux niveaux suivants :

- une majoration de 15 % pour les agents dont le salaire mensuel est inférieur à 2 000 € ;
- une majoration de 10 % pour les agents qui ont contracté un prêt dans les six mois précédant le dernier renouvellement du plan ;
- une 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 ;
- une 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.

La délibération du 25 novembre 2014 fixait comme objectif au plan la diminution du ratio « masse salariale/dépenses de fonctionnement » à un niveau de 56 % à 58 % à l'horizon de 2018 ou 2019. Or, la charge salariale atteignait 70 % des dépenses de fonctionnement en 2017, très loin de l'objectif prévu, alors même qu'il n'était, selon le rapport de la chambre régionale des comptes en date du 31 mai 2001, que de 56,64 % en 1998. La situation actuelle est donc pire qu'avant la mise en place de ce plan. Aucune étude préalable et détaillée sur l'efficacité prévisible de ce plan n'a pu être fournie par la collectivité.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, la ville indique que la chambre tient un raisonnement erroné en indiquant que les charges de personnel sont passées de 66 % des dépenses de fonctionnement en 2014 à 70 % en 2017. Il ne s'agit pas d'un raisonnement mais d'un constat. Certes, si le taux a augmenté en raison, aussi, de la diminution des autres dépenses de fonctionnement, son augmentation est principalement imputable à la hausse des charges de personnel. Le constat est très net et traduit la non atteinte des objectifs que la commune s'était fixés.

Par ailleurs, ce plan ne repose sur aucune base légale. En effet, aucun texte ne permet aux administrations de verser une compensation financière pour les agents partant à la retraite lorsqu'ils bénéficient de l'intégralité de leurs droits. Des possibilités de départ anticipé avaient été établis par 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. Ce dispositif, supprimé en 2011, prévoyait uniquement un système de temps partiel pour les agents remplissant des conditions précises d'ancienneté et de cotisations avec maintien d'une partie du traitement. Il n'était nullement prévu le versement d'une quelconque compensation financière pour un départ à la retraite. Quant au congés de fin d'activités (CFA) actuel, il ne concerne que les chauffeurs routiers et nullement les agents de la fonction publique.

En réponse aux observations de la chambre, la collectivité ne nie pas le caractère dérogatoire du dispositif qui a été initialement créé puis amendé en accord avec les services de l'Etat. Elle indique qu'aucune des délibérations n'a fait l'objet de recours du contrôle de la légalité. Le fait que l'Etat ait été implicitement d'accord, ou non, avec ce

plan n'enlève rien à son illégalité. L'étude de l'impact de la poursuite de ce plan sur les finances de la ville pour les années à venir doit être entreprise.

La ville fait observer que « *la moindre performance espérée de ce plan provient des effets mécaniques (GVT, revalorisation indiciaire décidée par l'Etat en 2014 avec effet année pleine en 2016) mais aussi du remplacement partiel des fonctionnaires partis en retraite et qui ont été remplacés afin de maintenir les services publics assurés à la population* ». La chambre constate que la commune a régulièrement majoré les règles du dispositif (par des délibérations en 2009, puis du 18 juillet 2013 et du 25 novembre 2014), augmentant ainsi son coût et réduisant de ce fait l'effet positif des départs du personnel. L'inefficacité du plan ne relève pas uniquement de faits extérieurs (tels que les effets mécaniques du GVT ou la progression indiciaire).

Il est par ailleurs inexact de dire que le plan de départ à la retraite est absorbé en partie par le remplacement partiel des agents puisque, entre 2013 et 2017, 173 agents sont partis sur la base de ce plan alors que, sur la même période, la commune a procédé à 241 recrutements. L'objectif affiché du plan était d'encourager les départs en retraite pour réduire l'effectif. La collectivité n'a pas cherché à atteindre son objectif de réduction et utilise un argument biaisé en comparant le nombre total de départs à la retraite (qui est de 303 sur cette période, sous plan et hors plan) avec le nombre de recrutements, pour justifier de l'efficacité du plan.

La chambre, dans son précédent rapport, avait suggéré à la commune d'adapter son dispositif en s'appuyant sur les évolutions juridiques permises par le décret n°2009-1594 du 18 décembre 2009. Celui-ci permet l'ouverture de droits anticipés en cas de restructuration d'un service, en cas de création d'entreprises ou pour réaliser un projet personnel. La commune n'a procédé à aucune modification juridique de son dispositif et son plan, irrégulier, a été systématiquement reconduit depuis 2002.

D'anciens élus également agents de la collectivité, dont l'un ayant exercé des fonctions exécutives au moment de la mise en place du plan, ont bénéficié de plusieurs dizaines de milliers d'euros chacun, après réintégration dans le personnel de la collectivité, grâce à ces dispositions irrégulières.

Sur les 349 agents partis à la retraite entre 2012 et 2017, la moitié seulement est partie en utilisant les dispositifs, pourtant avantageux, du plan, l'autre étant partie par atteinte de la limite d'âge :

Tableau n°28 : Nombre de départs à la retraite depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Plan	28	38	28	34	31	41	200
Hors plan	19	23	16	50	23	18	149
<b>Total des départs</b>	<b>47</b>	<b>61</b>	<b>44</b>	<b>84</b>	<b>54</b>	<b>59</b>	<b>349</b>

Source : commune de Fort-de-France

Ainsi, 149 agents ont fait le choix de rester en activité jusqu'à l'âge limite autorisé de départ en retraite. Ce choix reflète le phénomène général de l'allongement de la durée d'activité professionnelle, accentué aux Antilles du fait de l'importance relative des majorations de traitement, des primes et des indemnités liées à l'activité. L'efficacité de

ce plan, pourtant onéreux, reste modérée quant à l'incitation des agents à partir en retraite dès l'obtention de l'ensemble de leurs droits.

Tableau n°29 : 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 <sup>er</sup> 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 (prime versée)	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

Au total, 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 leur âge limite de départ. Sur les trois dernières années, le bilan est même négatif de 264 961 €.

Par ailleurs, la commune de Fort-de-France s'était fixée l'objectif de baisser la masse salariale mais n'a pas procédé, en parallèle, à une réorganisation générale de ses services afin de compenser les départs à la retraite. Elle n'a pas profité de cette occasion pour mettre en place une réflexion sur ses missions, ce qui n'a permis ni de moderniser la structure, ni de procéder à une baisse franche de l'effectif. De ce fait, des recrutements ont été réalisés sans que leur opportunité globale au sein de la structure soit examinée et mesurée.

Tableau n°30 : Recrutements (commune et SERMAC)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
catégorie A	2	3	9	5	7	6	32
catégorie B	1	4	1	3	3	0	12
catégorie C	22	53	23	27	27	45	197
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>60</b>	<b>33</b>	<b>35</b>	<b>37</b>	<b>51</b>	<b>241</b>

Source : commune de Fort-de-France

De nombreux recrutements ont été réalisés sous le régime de contrats saisonniers, renouvelés, pour des personnes assurant en réalité des fonctions permanentes, ce qui constitue une irrégularité juridique, ainsi que sous le régime de contrats dits « sénior » qui consistent, pour la commune, à embaucher des agents partis antérieurement à la retraite, sur la base 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 alors même qu'ils ont bénéficié des avantages du plan, vont à l'encontre de l'objectif affiché de réduction de la masse salariale et multiplient les coûts.

En 2017, si aucun des départs à la retraite enregistrés depuis 2012 (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, soit une économie cumulée de 42,5 M€ sur la période 2012-2017.



Pour cette opération, l'appui de la Caisse des dépôts et consignations (branche retraite) a été sollicité et s'est matérialisé par une convention de gestion du 1<sup>er</sup> avril 2002 prolongée par une convention du 26 janvier 2004 reconductible de façon tacite sans limitation de durée. Elle est 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'AFD dédié aux recettes et dépenses, sans autorisation de découvert et avec des frais de gestion à hauteur de 0,70 % des prestations versées par trimestre aux agents concernés.

La collectivité indique que *« si le plan d'incitation au départ en retraite n'a pas permis de réduire la masse salariale, celui-ci a au moins permis de la contenir malgré le GVT d'une part et les évolutions indiciaires. Pour autant la collectivité ne se satisfait pas totalement de ce résultat et a lancé, sans attendre les observations de la CRC, deux études complémentaires : un audit de la masse salariale pour mieux appréhender sa formation, ses facteurs d'évolution et les axes d'optimisation ; une démarche de Gestion prévisionnelle d'Emploi et des Compétences (GPEC) afin de mieux anticiper les départs en retraite et de réallouer les ressources pour limiter les remplacements »*. Elle indique également que *« sous réserve de pouvoir maintenir le plan de départ, la Ville estime qu'elle pourra, à compter de 2020, engager un plan de réduction de ses effectifs et donc de sa masse salariale compris entre 1,5 et 2 M€ selon les années, objectif qui concourt à son plan de redressement »*. La chambre prend note de cette intention.

<b>Recommandation n° 9 : Mettre fin au régime illégal d'incitation au départ à la retraite</b>
--

#### V. 2.2 Une autre libéralité, illégale et coûteuse, à l'occasion du départ à la retraite

La commune accorde, en dehors de toute base légale, deux mois de congés payés à chaque agent partant à la retraite, en plus des congés annuels et des éventuels comptes épargne-temps. Ces deux mois supplémentaires ont un coût pour la collectivité : en 2015, par exemple, ce coût supplémentaire s'est élevé à 621 082 € dont 245 640 € pour les agents ayant bénéficié du plan.

La ville reconnaît l'illégalité du congé avant la retraite mais indique que le dispositif n'a pas de coût pour la collectivité parce que l'agent n'est pas remplacé au cours de ces deux mois. Cette explication signifie que l'agent concerné n'accomplit aucune tâche utile ou que les services qu'il accomplit peuvent être interrompus pendant deux mois sans conséquence pour la collectivité. A cette condition, en effet, la mesure n'a pas de coût mais ces agents ne devaient pas être rémunérés si leur présence n'est pas utile.

Ces deux mois de congés ne reposant sur aucune base légale et étant coûteux pour la commune, il convient de les supprimer sans délai.

<b>Recommandation n° 10 : Supprimer le congé de deux mois supplémentaires accordé sans base légale aux agents partant à la retraite (retirer la délibération illégale)</b>
--

### V.3 Le régime indemnitaire : une liste disparate qui comporte des primes irrégulières

Lorsque les collectivités territoriales instituent un régime indemnitaire, il leur appartient de respecter le plafond dont peuvent bénéficier les agents de l'État servant dans des corps comparables. En ce sens, l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale prévoit que « *L'assemblée délibérante de chaque collectivité territoriale ou le conseil d'administration d'un établissement public local fixe les régimes indemnitaires dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ». En application du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 modifié, cette limite est déterminée par comparaison entre les cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et les corps équivalents de l'État, à l'exception de certaines catégories de personnel pour lesquels un régime indemnitaire spécifique a été institué, en l'absence de corps équivalents de l'État (le personnel de police municipale et les gardes-champêtres, les sapeurs-pompiers professionnels et certains emplois fonctionnels).

Le régime indemnitaire des agents de la commune de Fort-de-France est complexe et fréquemment amendé par de multiples délibérations, systématiquement votées à l'unanimité, ce qui montre, sur ce sujet au moins, un fort consensus au sein des élus de la collectivité en faveur de l'augmentation régulière et systématique de la masse salariale et l'absence de préoccupation quant à l'équilibre des finances communales.

Les intitulés de ces primes ne reposent pas toujours sur des textes en vigueur. On trouve ainsi une indemnité pour « *travaux cordes à nœud* », une indemnité de « *dépoussiérage* », une indemnité pour les « *déplacements parois très pentues* », une indemnité pour « *travaux sur égouts et tranchées boueuses* »<sup>7</sup>. Ces primes diverses (entre 80 et 90 selon la possibilité de les différencier exactement) qui ne reposent en outre sur aucune délibération, sont de ce fait versées irrégulièrement aux agents. Ainsi, la commune a versé irrégulièrement pour plus de 290 000 € de primes à ses agents en décembre 2015, ces versements étant globalement repris chaque mois sur la période étudiée, ce qui représente environ 3 480 000 € par an.

La collectivité indique que « *si les intitulés utilisés en paye sont parfois imprécis au regard de la délibération, ces primes ne sont pas pour autant privées de base légale et ont fait l'objet d'une délibération et de l'adoption d'un arrêté individuel d'attribution* ». Les délibérations sont illégales car non fondées sur une loi et un règlement national en vigueur. Elles sont, certes, devenues exécutoires mais restent irrégulières. Il convient donc de les supprimer et de les remplacer en utilisant les règles du régime indemnitaire prévu par les textes législatifs. Par exemple, la réglementation nationale prévoit une indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants qui peut remplacer ces primes multiples et irrégulières.

L'attribution des primes n'est pas non plus liée à l'activité réelle des agents. Ainsi, un agent affecté à la cuisine centrale a reçu une prime intitulée utilisation d'arc à soudure, une indemnité pour travaux bruyants, une indemnité pour travaux d'hygiène, une indemnité pour manutention avec engins élévateurs, une indemnité pour travaux sous tension électrique, une indemnité pour travaux en hauteur, une indemnité pour utilisation

---

<sup>7</sup> Voir la liste des primes à l'annexe n° 2

de produits solvants, une indemnité pour manipulation de masse lourde et une indemnité pour exposition aux variations de température.

Outre l'irrégularité de plusieurs d'entre elles, la commune a fait le choix de créer des primes qui augmentent les coûts de gestion. Ainsi, une indemnité pour l'utilisation d'une langue étrangère a été créée par une délibération du 23 octobre 2012, une indemnité pour chaussures et petit équipement a été créée par délibération du 24 septembre 2013. Versée chaque mois à une dizaine d'agents en fonction au service « *Elections et affaires administratives* » pour un montant de 65,48 € (année de référence) par agent et par mois, elle est élargie chaque année en décembre à 70 agents dont plus de 50 à la police municipale pour un montant de 120 € par agent et par mois alors même que ces agents disposent d'un uniforme payé par la ville.

En réponse aux observations, la ville indique que « *l'indemnité de chaussure n'est pas susceptible d'être versée quand l'agent bénéficie d'un achat global de chaussures et de vêtements par la collectivité. Si les agents perçoivent une partie de leurs vêtements, les acquisitions complémentaires et l'entretien restent à leur charge* ».

Le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création d'un régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a pour objet de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire. L'application de ces dispositions permettra à la commune de rendre conforme et plus simple son régime indemnitaire.

**Recommandation n° 11 : Supprimer le versement de toutes les primes qui ne sont pas fondées en droit ; instituer un régime indemnitaire conforme à la réglementation pour les agents qui remplissent les conditions et en intégrant le mérite individuel dans sa modulation.**

A compter de 2016, un cadre de la collectivité a bénéficié irrégulièrement d'une prime, d'un montant mensuel de 3 105 €, intitulée « *Indemnité de fonction, de sujétion, d'expertise et d'engagement professionnel* » qui ne repose sur aucun fondement légal.

La loi prévoit bien une indemnité de sujétion spéciale (ISS) mais son taux, fixé par arrêté interministériel, est largement inférieur au montant versé.

Il existe aussi « *une prime de responsabilité des emplois administratifs de direction* » mais son montant ne peut pas excéder 15 % du traitement brut sans prime.

Une procédure de reversement des sommes indûment perçues doit donc être engagée envers le bénéficiaire. À cet égard, l'article 37-1 de loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations (non codifié et issu de l'article 94 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 portant loi de finances rectificative pour 2011) dispose que « *Les créances résultant de paiements indus effectués par les personnes publiques en matière de rémunération de leurs agents peuvent être répétées dans un délai de deux années à compter du premier jour du mois suivant celui de la date de mise en paiement du versement erroné* », y compris lorsque ces créances ont pour origine une décision créatrice de droits irrégulière devenue définitive. Toutefois, la répétition des sommes versées n'est pas soumise à ce délai dans le cas de paiements indus résultant, soit, de l'absence d'information de l'administration par un agent de modifications de sa situation personnelle ou familiale susceptibles d'avoir une incidence

*sur le montant de sa rémunération, soit, de la transmission par un agent d'informations inexactes sur sa situation personnelle ou familiale. Les deux premiers alinéas ne s'appliquent pas aux paiements ayant pour fondement une décision créatrice de droits prise en application d'une disposition réglementaire ayant fait l'objet d'une annulation contentieuse ou une décision créatrice de droits irrégulière relative à une nomination dans un grade lorsque ces paiements font pour cette raison l'objet d'une procédure de recouvrement ».*

Le Conseil d'État a eu l'occasion de préciser (cf. avis n° 376501 du 28 mai 2014) qu'« *Il résulte de ces dispositions qu'une somme indûment versée par une personne publique à l'un de ses agents au titre de sa rémunération peut, en principe, être répétée dans un délai de deux ans à compter du premier jour du mois suivant celui de sa date de mise en paiement sans que puisse y faire obstacle la circonstance que la décision créatrice de droits qui en constitue le fondement ne peut plus être retirée. Dans les deux hypothèses mentionnées au deuxième alinéa de l'article 37-1, la somme peut être répétée dans le délai de droit commun prévu à l'article 2224 du code civil* » (c'est-à-dire cinq ans).

En réponse aux observations de la chambre, la collectivité indique que l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), est l'une des deux enveloppes du RIFSEEP qui en constitue la part « fonction ». Cependant, en l'attente de l'adoption du RIFSEEP par le conseil municipal, cette prime ne peut pas être attribuée. Il s'agit donc d'un versement indu jusqu'à ce que la délibération l'institue, versement qui doit être remboursé à la collectivité dans les délais légaux.

**Recommandation n° 12 : Procéder à l'émission des titres de recettes en vue du reversement des sommes indûment perçues au titre de l'« Indemnité de fonction, de sujétion, d'expertise et d'engagement professionnel », conformément aux règles précisées par le Conseil d'Etat.**

#### **V. 4 Un niveau de rémunérations déconnecté du temps de travail**

Le temps de travail est régi par une délibération du 18 décembre 2001 qui fixe le temps de travail à 35 h 00 et à 37 h 30 (avec RTT) par semaine pour certains services. Cette délibération n'est pas conforme au décret n°2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale qui transpose les dispositions du décret n°2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et la réduction du temps de travail dans la fonction publique d'État. La délibération du conseil municipal de Fort-de-France n'organise pas le temps de travail sur la base annuelle de 1 607 heures pour un temps complet, seul quantum régulier.

En outre, aucun dispositif automatisé et fiable n'est mis en place pour le comptabiliser.

Enfin, l'absentéisme déclaré est plus élevé que la moyenne nationale<sup>8</sup> : il a oscillé à Fort-de-France, selon les données fournies par les bilans sociaux, entre 21,25 % en 2013 à 34 % en 2015, ce qui correspond au temps de travail normal de 211 agents.

---

<sup>8</sup> L'absentéisme moyen au niveau national est de 20 jours d'absence par an et par agent.

Ces avantages excessifs attachés aux emplois de la commune de Fort-de-France, au-delà même de leur coût, ne peuvent qu'inciter les agents en âge de partir à la retraite à demeurer dans l'effectif « actif » de la commune le plus longtemps possible.

#### V. 4.1 Le versement irrégulier d'indemnités d'astreinte

L'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition immédiate et permanente de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou dans sa proximité afin d'être en mesure d'effectuer un travail au service de l'administration sous très bref préavis. Ce travail et le temps de déplacement qu'il nécessite éventuellement sont considérés comme temps de travail effectif.

Pour toutes les spécialités professionnelles, des filières administratives ou techniques, les périodes d'astreinte peuvent être compensées en temps plutôt qu'indemnisées. La rémunération et la compensation en temps des astreintes sont exclusives l'une de l'autre : il revient à l'organe délibérant, soit, de déterminer si les périodes d'astreinte sont rémunérées ou compensées, soit, de donner à l'autorité territoriale compétence pour choisir l'une ou l'autre de ces modalités. La rémunération ou la compensation en temps des astreintes n'est pas cumulable avec l'indemnité ou la compensation des permanences.

L'indemnité d'astreinte rémunère la contrainte liée à la possibilité d'être mobilisé mais ne concerne pas l'éventuelle intervention pendant la période d'astreinte qui peut donner lieu, elle-même, à indemnité ou à compensation spécifique. Plutôt qu'être indemnisées, les périodes d'intervention peuvent être compensées par une durée d'absence. Pour les agents titulaires et non titulaires relevant des cadres d'emplois de la filière technique, la réglementation distingue trois types d'astreinte, les deux premiers étant applicables aux fonctionnaires de toutes catégories, le dernier concernant exclusivement le personnel d'encadrement :

- astreinte d'exploitation : situation des agents tenus, pour les nécessités du service de demeurer à leur domicile ou dans sa proximité, afin d'être en mesure d'intervenir ;
- astreinte de sécurité : situation des agents appelés à participer à un plan d'intervention dans le cas d'un besoin de renforcement en moyens humains faisant suite à un événement soudain ou imprévu (situation de pré-crise ou de crise) ;
- astreinte de décision : situation de membres du personnel d'encadrement pouvant être joints directement par l'autorité territoriale, en dehors des heures d'activité normale du service, afin d'arrêter les dispositions nécessaires.

Conformément au décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale, la commune de Fort-de-France verse des indemnités d'astreinte à certains agents de la filière technique et de la filière administrative (délibération du 24 septembre 2013). Elle a aussi créé une catégorie spécifique par délibération du 19 décembre 2013 : celle des agents d'encadrement et d'exécution, susceptibles de recevoir également des astreintes. Cette dernière délibération, instituant une catégorie particulière dont la définition n'est pas explicitement précisée, n'est ni utile, ni régulière. Par ailleurs, la commune verse des indemnités qui n'existent pas, ni dans leurs intitulés ni dans leurs montants, sans pour autant utiliser toutes celles qui existent.

Pour les cadres d'emplois des autres filières qui sont soumis à des astreintes, des interventions ou des permanences suivant la délibération prise par l'assemblée délibérante, les modalités de rémunération sont les suivantes :

Tableau n°31 : Comparaison entre les taux d'astreinte réglementaires et les taux d'astreinte pratiqués à Fort-de-France (en 2015)

Règlementation		Application à Fort-de-France		
Indemnité d'astreinte	Indemnisation	Indemnité d'astreinte	Code	Indemnisation
Du vendredi soir au lundi matin	109,28 €	Week-end	409 A	76,00 €
Une nuit en semaine	10,05 €	Nuit de week-end	408 A	18,00 €
Un dimanche ou jour férié	43,38 €	Nuit en semaine	405 A	10,00 €
Semaine complète	149,48 €			
Du lundi matin au vendredi soir	45,00 €			
Un samedi	34,85 €			

Source : Xémélios

Le montant unitaire des indemnités d'astreintes versées par la ville de Fort-de-France à un agent de la filière administrative pendant l'année 2015 sont différents de ceux découlant de la réglementation. Pour les périodes d'intervention pendant les astreintes, la réglementation prévoyait en 2015 des indemnités de 16 € en jour de semaine, 24 € pendant une nuit, 20 € pendant un samedi et 32 € pour une intervention pendant un dimanche. Le travail d'actualisation des primes et indemnités n'est pas réalisé.

Des indemnités d'astreinte ont été versées chaque mois à un agent occupant un emploi fonctionnel (DGA, devenu par la suite DGS), dont la rémunération exclut l'indemnisation d'astreintes, selon un quantum qui n'est pas compatible, en outre, avec le nombre de jours de congés annuels. Le DGA aurait ainsi effectué, au cours de l'année 2015, des astreintes correspondant à toutes les fins de semaine de l'année et à 60 % des nuits de l'année.

Cet agent, occupant un emploi fonctionnel, bénéficie à ce titre d'une bonification indiciaire (NBI) qui lui interdit de recevoir des indemnités d'astreinte, aux termes de l'article 3 du décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale.

La ville indique avoir « *procédé à une vérification de la conformité de réglementation et a noté qu'un autre agent occupant un emploi fonctionnel a perçu également des astreintes dans la cadre du dispositif de permanences effectuées par les DGA et mis en place depuis 2001 afin de répondre aux sollicitations des usagers et des urgences en dehors de heures d'ouverture des services.* » Des titres de recettes, d'un montant de 8 379,29 € à l'encontre du DGS et de 348 € à l'encontre d'un agent faisant fonction de DGA, ont été émis.

#### V. 4.2 Un dispositif d'attribution d'heures supplémentaires à revoir

En dépit de l'abondance de personnel et des récupérations prises, de nombreuses heures supplémentaires sont payées aux agents. Ainsi, en 2013, 49 690 heures supplémentaires ont été rémunérées, soit 20 heures par an et par agent.

La ville de Fort-de-France ne dispose pas de système automatisé de pointage, pourtant nécessaire au versement d'heures supplémentaires, conformément à l'article 2 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires qui précise que « *le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies* » .

La ville indique qu'« *à défaut d'outil d'automatisé, la collectivité a mis en place des outils de vérification et de validation* ». Cela n'est pas conforme à la réglementation. Le texte cité prévoit une dérogation uniquement pour les agents exerçant leur activité hors des locaux de rattachement. Ce n'est donc pas un principe général sur lequel la commune peut s'appuyer. Il appartient donc à la commune d'instaurer un système de pointage automatisé dans les locaux et de prévoir un système dérogatoire pour les cas où un agent n'exercerait pas son activité au sein de ces locaux. Le pointage automatisé permettrait à la collectivité d'instaurer un contrôle sur le temps de travail des agents dans un souci d'efficacité pour le service et d'équité entre les agents.

Par ailleurs, la délibération prévoyant que, pendant cinq mois par an, le nombre d'heures supplémentaires à verser à certains agents pourraient être supérieures aux 25 heures mensuelles, ne respecte pas non plus la réglementation puisqu'elle est contraire à l'article 6 du décret du 14 janvier 2002 précité.

La Ville de Fort de France fait valoir que « *lorsque des circonstances exceptionnelles le justifient, et pour une période limitée, le contingent mensuel peut être dépassé sur décision du chef de service qui en informe immédiatement les représentants du personnel au Comité technique* ». Les circonstances ne sont pas exceptionnelles lorsqu'elles sont prévisibles, répétitives et s'étendent sur un période longue de cinq mois.

**Recommandation n° 13 : Mettre en place un système de pointage automatique et revoir les dispositifs d'attribution des heures supplémentaires afin de le rendre conforme aux obligations légales et d'en limiter le versement.**

#### V. 4.3 Le versement irrégulier de rémunération en l'absence de service fait (grèves)

La ville n'a organisé aucune procédure de suivi des mouvements de grève et ne veille pas à leur régularité : préavis, motifs, décompte des grévistes, retenues sur traitement. Sur ce dernier point, l'autorité territoriale ne dispose d'aucun pouvoir d'appréciation de l'opportunité d'opérer ou non la retenue pour absence de service fait. Lorsque le service n'est pas accompli, la collectivité n'a pas le droit de régler le traitement des agents concernés. Elle se trouve en situation de compétence liée.

La justice administrative annule comme entachées d'illégalité les décisions des collectivités qui ont maintenu tout ou partie de leur rémunération aux agents grévistes.

La pratique restreinte des retenues pour jours de grève avec, par exemple, l'absence de retenue sur les jours de grève « *d'initiative locale* », entraîne la responsabilité de l'autorité territoriale devant les juridictions administratives. Celle-ci a déjà eu l'occasion de juger, en effet que « *l'administration est tenue de suspendre, jusqu'à la reprise effective de son*

*service par l'intéressé, le versement du traitement d'un fonctionnaire qui, de son fait, n'accomplit pas son service<sup>9</sup> ».*

## **VI UN CONTROLE INTERNE ET UNE RELATION AVEC ODYSSEY DECONNECTES DE LA PERFORMANCE**

### **VI.1 Un contrôle interne passif**

#### **VI.1.1 Un contrôle interne des services sans contenu réel**

En 2009, à la suite de tensions budgétaires et financières consécutives à l'absence de d'octroi de mer pendant les trois mois de perturbation économique et sociale qu'a connu la Martinique, la ville a décidé d'établir une stratégie de gestion et de rechercher des marges de manœuvre. Une direction générale-adjointe (DGA) chargée du contrôle de gestion a été créée.

En 2011, cette DGA a été repositionnée comme simple direction au sein de la DGA « Ressource », appelée « Direction du contrôle de gestion et de la performance » et devenue « Direction performance, marges de manœuvre et contrôle de gestion » à la suite à l'avis en date du 25 octobre 2016 du comité technique paritaire. Elle comprend quatre agents dont un cadre.

Une étude<sup>10</sup> a été lancée en 2011 sur les finances de la commune dont les conclusions ont été rendues en 2012. Elle a identifié 15 politiques publiques, 62 programmes et 316 actions.

Cette étude n'a pas fait l'objet de diffusion dans les services, comme la DRH par exemple, ce qui traduit la faible volonté de la direction générale de la commune d'évaluer l'utilité de ses actions et de son organisation et d'améliorer sa performance globale au bénéfice des usagers.

Aucune évaluation de l'exécution des mesures permettant d'augmenter les marges de manœuvre de la collectivité n'a été produite. Les résultats, pour les quelques mesures qui ont connu un début de mise en œuvre, sont restés extrêmement limités. Le tableau suivant présente les résultats constatés, sur 14 actions considérées comme prioritaires.

---

<sup>9</sup> CAA Douai du 21 juin 2007, n° 07DA00028 « Considérant qu'aux termes de l'article 20 de la loi du 13 juillet 1983, les fonctionnaires ont droit, après service fait, à une rémunération comprenant le traitement, l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement ainsi que les indemnités instituées par un texte législatif ou réglementaire. Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'administration est tenue de suspendre, jusqu'à la reprise effective de son service par l'intéressé, le versement du traitement d'un fonctionnaire qui, de son fait, n'accomplit pas son service ; que, par suite, M. X était fondé à demander l'annulation de la décision par laquelle le maire de Dunkerque a accordé le paiement de la journée du 13 mai 2003 aux agents n'ayant pas accompli leur service en raison d'un mouvement de grève ».

<sup>10</sup> Cabinet KPMG



Tableau n°32 : Exécution des mesures d'augmentation des marges financières (en euros)

	Mesure	Réalisation (O/N)	Économies escomptées	Observations
1	Mise en place d'une action volontariste de recouvrement des impayés	N	1 208 000	Les créances impayées sont passés de 20 à 30 M€ de 2012 à 2017
2	Application des retenues sur salaires en cas de grève	En partie	1 000 000	Uniquement pour les grèves nationales et depuis 2017
3	Application des retenues pour journée de carence sur congé de maladie	O	714 000	Depuis janvier 2018
4	Transférer le stade Alikier à l'intercommunalité, au titre des équipements communautaires	N	700 000	
5	Campagne de contrôle des arrêts de maladie ordinaire	N	690 000	Recrutement d'un médecin contrôleur fin 2017
6	Mise en place de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)	O	500 000	Le montant 2017 n'est que de 367 000 €
7	Mise en place d'une politique de départ des personnel inaptes	N	450 000	
8	Majorer la taxe d'aménagement	N	400 000	La taxe d'aménagement a remplacé la TLE et rapporte 100 000 € de moins.
9	Augmenter le tarif moyen des prestations réalisées par la ville	N	170 000	Harmonisation tarifaire des prestations de loisirs rendues par le CCAS et l'Ecole municipale de sports à hauteur de 50 000 €.
10	Adapter la tarification du SERMAC	N	120 000	
11	Mise en œuvre des astreintes de week-end à la place des permanences	O	25 000	
12	Réévaluer la politique tarifaire du domaine privé de la ville	N	non évalué	
13	Optimiser la gest. du patrimoine foncier	N	non évalué	
14	Valoriser systématiquement les avantages en nature aux associations	En partie	non évalué	

Source : chambre régionale des comptes

Les seules mesures mises en place ne l'ont été que très récemment et, le plus souvent, partiellement. Ainsi, les retenues sur les jours de « grève d'initiative locale » ne sont pas appliquées, ce qui est illégal. La retenue de la journée de carence instaurée en 2012 (et supprimée en 2014) s'est heurtée à l'augmentation parallèle des accidents du travail. La taxe locale sur la publicité extérieure n'atteint pas l'objectif fixé.

#### VI. 1.2 L'opacité de la gestion du SERMAC

Le SERMAC (service municipal d'action culturel) a été créé le 1<sup>er</sup> janvier 2003 sous la forme d'une régie dotée de l'autonomie financière mais sans personnalité morale.

Fort-de-France, depuis les mandatures d'Aimé Césaire, a développé une politique culturelle ambitieuse. Dans un premier temps, la formule de l'office municipal a été retenue, c'est-à-dire un organisme avec un budget autonome bien qu'alimenté entièrement par le budget municipal, puis cet office devint un service municipal, le SERMAC, déchargé de tâches administratives et financières et bénéficiant de l'aide matérielle de tous les autres services municipaux. Le 17 décembre 2002, a été créée officiellement la régie autonome du SERMAC. Cette nouvelle structure qui jouit de l'autonomie financière est dotée d'un conseil d'exploitation.

Ses ressources sont de deux ordres : des ressources d'exploitation (dont le montant varie entre 414 504 € et 546 264 € pendant la période sous revue) et des subventions :

Tableau n°33 : Subventions reçues par le SERMAC (en euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne
Etat	88 000	75 000	65 000	100 000	3 000	15 000	-29,8 %
Région	410 000	540 000	1 653	883 127	0	0	
Département	22 500	15 000	22 000	0	0	0	
Commune	3 542 000	4 840 000	4 092 905	5 169 696	6 142 050	5 051 194	7,4 %
Fonds européens	1 593 540	511 277	650 000	552 737	0	0	
Autres	3 279	20 000	12 000	20 000	497 950	141 000	112,2 %
<b>Total</b>	<b>5 659 318</b>	<b>6 001 277</b>	<b>4 843 558</b>	<b>6 725 561</b>	<b>6 643 000</b>	<b>5 207 194</b>	<b>-1,7 %</b>

Source : comptes de gestion

L'augmentation de la subvention en 2016 s'explique notamment par la mise à jour, en 2016, de près de 500 000 € de factures non comptabilisées.

On constate donc que la commune a augmenté sa participation au SERMAC alors que les autres collectivités l'ont fortement baissée, voire supprimée. Le volume important de la subvention municipale révèle l'effort important de la commune dans le domaine culturel.

Le SERMAC est chargé de trois missions : la formation aux arts, l'animation des quartiers, l'animation de l'ancien hôtel de ville (musée, spectacles).

#### VI. 1.2.1 La formation aux arts

La formation aux arts a été développée à travers des ateliers situés à l'espace Camille Darsières, d'une part (arts visuels, danse, photo, vidéo), et au parc floral, d'autre part (musique, danse). L'espace Camille Darsières est l'ancien palais de justice qui appartient à la collectivité territoriale de Martinique. Celle-ci met les locaux à disposition gratuitement. Le site du parc floral est municipal. Une construction nouvelle a été interrompue depuis quatre ans par le maître d'œuvre, la SEMSAMAR, faute de financements suffisants.

Le nombre de stagiaires est en baisse d'environ 50 % par rapport à l'époque de gratuité totale qui a cessé en 1999 et qui correspondait à la volonté d'Aimé Césaire de mener une politique culturelle volontariste et accessible à tous. Il reste environ 3 000 inscrits par an, sachant que la contribution demandée demeure fort modeste : à l'exception des cours d'anglais dont le tarif est fixé à 180 € par trimestre, les autres formations sont tarifées à 100 € par an, soit 10 € par mois de septembre à juin. En 2017, ces ateliers ont engendré une recette de 208 023 €.

L'examen de la catégorie socio-professionnelle des inscrits fait apparaître qu'il s'agit de classes moyennes ou supérieures qui bénéficient ainsi de cours de qualité, avec un nombre de stagiaires très confortable par cours, à un tarif exceptionnellement bas et uniforme quelle que soit la commune où sont domiciliées ces personnes (Fort-de-France ou des communes environnantes, sachant que certains inscrits viennent de villes éloignées telles que Sainte-Anne).

À titre d'exemple, les ateliers de la ville de Pointe-à-Pitre facturent le même type de cours entre 250 € par an pour les enfants et 500 € par an pour les adultes selon le type d'activité. Les ateliers des Beaux-arts à Paris sont facturés, selon le quotient familial et le type de cours, entre 112 € et 974 € annuels. A Marseille, les ateliers publics de l'Ecole d'art et de design Marseille-Méditerranée sont facturés 400 € par an par adulte et 150 € par enfant. La ville de Fort-de-France pratique donc des tarifs exceptionnellement bas.

La dégradation des finances locales ne permet plus à la collectivité d'assumer le coût d'une telle activité culturelle ; une révision des tarifs s'impose.

**Recommandation n° 14 : Mettre en place une tarification plus élevée pour la formation aux arts mais aussi dégressive en fonction du coefficient familial, de l'âge du stagiaire (enfant/adulte) et du lieu de résidence (Fort-de-France/hors Fort-de-France).**

Le SERMAC délivre des formations qualifiantes mais non diplômantes. Il est partiellement en concurrence avec les écoles privées de musique ou le Campus caribéen des arts, établissement public administratif rattaché à la CTM qui délivre des formations diplômantes du supérieur.

Le SERMAC n'a pas pu préciser le coût de fonctionnement des ateliers. La réflexion globale sur ce sujet est absente. Les objectifs de cet organisme sont peu compréhensibles : si la mission est de promouvoir un accès à des formations culturelles pour tous, la ville doit s'interroger sur les moyens qu'elle peut y consacrer. Elle doit concentrer ses moyens sur des objectifs prioritaires qu'il lui appartient de définir en fonction de critères qu'elle aura choisi comme, par exemple, le nombre de stagiaires intéressés par telle ou telle discipline.

**Recommandation n° 15 : Définir formellement les objectifs poursuivis par les ateliers du SERMAC ; évaluer leur coût et vérifier l'opportunité de les maintenir selon le nombre de participants par atelier.**

#### *VI. 1.2.2 L'animation des quartiers*

Le SERMAC intègre aussi sept centres culturels de quartier dont l'un n'est pas complètement utilisé pour des raisons de vétusté, qui dispensent des animations culturelles (danse, vannerie, tambour bel air<sup>11</sup>, gymnastique d'entretien) pour des personnes souvent issues de quartiers défavorisés et qui proposent aussi des services d'aide (un lave-linge peut être utilisé dans un de ces centres) et d'accompagnement (rédaction de documents administratifs). La fréquentation de ces centres est fluctuante, les locaux étant de ce fait sous-utilisés une grande partie du temps. Le nombre d'inscrits de la commune se limite à 450 personnes qui payent 40 € pour l'année. Aucun lien n'apparaît avec les activités des maisons de quartier et les associations qui organisent parfois des manifestations redondantes. Par ailleurs, le SERMAC n'a pas pu fournir

---

<sup>11</sup> *Tanbou bèlè* en créole.

d'élément sur le coût de fonctionnement de ces animations et sur l'évolution de son effectif d'animateurs, ni globalement, ni par structure.

**Recommandation n° 16 : Définir, en relation avec les centres de quartier et les associations, les objectifs de chaque animation, son coût et l'intérêt qu'elle rencontre dans le public, afin de compléter l'offre et de la moderniser ; fermer un, voire deux, centres de quartier ; mutualiser les moyens en personnel et les réduire.**

#### *VI. 1.2.3 Le musée et la production et la diffusion de spectacles*

L'ancien hôtel de ville abrite deux structures différentes : le théâtre « Aimé Césaire » et le bureau d'Aimé Césaire, petit musée regroupant différents objets personnels et présentant à la fois son œuvre poétique, sa vie et ses choix politiques.

La visite du musée est gratuite et son animation est assurée par cinq agents municipaux avec des visites en français, en anglais et en espagnol. De nombreux touristes s'y pressent, en particulier des croisiéristes.

Le théâtre Aimé Césaire date du début du XX<sup>e</sup> siècle avec des fresques panachant personnages de la « *Comédia del arte* » et personnages caribéens. La visite de ce théâtre est aussi gratuite. Aucun objet, livre, n'est proposé à la vente aux visiteurs.

**Recommandation n° 17 : Mettre en place un espace de vente de souvenirs à destination des visiteurs du musée Aimé Césaire et du théâtre.**

Le théâtre Aimé Césaire (167 places) et la salle « Le Grand Carbet » située au parc floral (900 places) sont utilisés pour l'activité de production et de diffusion de spectacles. Les spectateurs payent au maximum 22 € par représentation. À titre de comparaison, l'Atrium, qui est un établissement public de coopération culturelle hébergeant la scène nationale gérée par la CTM, a fixé son tarif maximal à 35 €.

Les représentations au théâtre sont données trois jours par mois. Avec l'installation de troupes, le théâtre est occupé une semaine par mois. Les spectacles ont attiré, en 2011, de 19 à 525 entrées payantes par mois, entre 173 et 322 en 2017. À chaque représentation, des places gratuites sont offertes (entre 20 et 53 par mois, en 2011, et entre 78 et 195, en 2017). Le taux d'occupation par représentation est donc variable et souvent assez faible. Les recettes produites par les entrées se sont élevées à 28 007 € en 2011 et à 31 745 € en 2017.

Le SERMAC n'a pas pu présenter les dépenses de fonctionnement du théâtre, ni le coût de chaque représentation. Il lui est donc impossible de déterminer objectivement s'il serait opportun de développer ses activités pour une occupation supérieure à celle d'aujourd'hui ou s'il vaut mieux, au contraire, les réduire. La programmation permet de produire des spectacles avec des troupes du monde entier (à l'exemple de la programmation 2017-2018) dont la qualité artistique n'est pas en cause mais pour un coût vraisemblablement élevé. L'ouverture à des troupes locales pourrait utilement être réalisée pour compléter l'offre si le SERMAC se donnait pour objectif d'augmenter la fréquentation de ce théâtre.

La salle du Grand Carbet est louée 2 000 € la soirée. En 2016, 124 manifestations s'y sont déroulées mais seulement 49 ont été facturées dont 21 à taux plein et 28 à taux préférentiel. En 2017, 140 manifestations ont eu lieu, 18 facturées à taux plein et 31 à tarif préférentiel. Le SERMAC n'a pas pu indiquer les recettes produites par ces locations ni préciser le coût de fonctionnement de cette structure. Enfin, un festival est organisé chaque année dont les recettes en 2017 se sont élevées à 148 943 € mais dont les dépenses n'ont pas pu être communiquées.

**Recommandation n° 18 : Programmer des spectacles permettant une utilisation optimale du théâtre et du Grand Carbet ; en évaluer les coûts ; augmenter les tarifs sur la base d'une grille dégressive pour permettre l'accès au plus grand nombre ; supprimer les cas de gratuité.**

Le SERMAC ne sait pas déterminer ses coûts par structure ou par type d'animation et de spectacles. Pourtant, il dépense chaque année environ 2,5 M€ sur le chapitre 011 « *Fonctionnement courant* », et plus de 4 M€ en frais de personnel, sans qu'aucune analyse n'ait pu être transmise à la chambre. L'offre culturelle du SERMAC bénéficie à tous les Martiniquais mais est financée presque uniquement par la ville.

Compte tenu de la situation financière de la ville et du fait que les activités du SERMAC sont ouvertes à toute personne habitant la Martinique, la commune doit examiner avec les autres opérateurs compétents à cette échelle du territoire les conditions d'une répartition juridiquement fondée et équitable de la charge financière qui en résulte, au regard, aussi, de la demande des habitants en matière culturelle.

**Recommandation n° 19 : Mutualiser les structures d'animation culturelle ; ouvrir le SERMAC à d'autres financements, au besoin en changeant sa structure juridique et en renforçant son autonomie (personnalité morale) si nécessaire.**

## **VI. 2 Une relation confuse avec Odyssi**

Quand la régie des eaux de Fort-de-France s'est transformée en régie communautaire « Odyssi », le 7 novembre 2003, la nouvelle structure a repris seulement une partie de l'actif et du passif. Après plusieurs années de différend sur les montants à répartir, un accord a été trouvé et une convention conclue le 21 avril 2008.

Aux termes de cette convention, Odyssi s'est engagée à rembourser 10 692 933 € à la ville sur une période de 15 ans, de 2008 à 2022. Le montant du versement annuel est théoriquement de 712 862 €. Cette dette concerne le remboursement de prêts que la ville de Fort-de-France avait contractés pour l'eau et l'assainissement et le remboursement de salaires de cinq agents mis à disposition par la ville en 2008 et 2009.

En raison du retard dans les versements, le comptable de Fort-de-France a saisi la chambre d'une demande d'inscription de crédits au budget d'Odyssi des crédits nécessaires au règlement de la dépense, en tant que dépense obligatoire, conformément à l'article L. 1612-15 du CGCT. La chambre a constaté, dans son avis n° 2013-023 du 28 février 2013, que le paiement des échéances de 2009 et de 2010 avait été mandaté par l'ordonnateur et que, même en l'absence de paiement effectif par manque de trésorerie,

il n'y avait pas lieu de poursuivre la procédure pour ces dépenses mais que, pour les exercices 2011 à 2013, la régie devait inscrire les annuités à son budget. La chambre a invité la régie à respecter les délais de règlement en inscrivant à chaque budget primitif le montant des crédits de l'annuité et en le mandatant avant la fin de l'exercice.

Sur le fond, cette convention pose un problème de régularité et d'équité entre la ville et Odyssi. En termes de régularité, les dispositions de l'article L. 1321-1 du CGCT n'ont pas été respectées puisqu'en cas de transfert de compétence, il est prévu d'établir un procès-verbal qui « *précise la consistance, la situation juridique, l'état des biens et l'évaluation de la remise en état de ceux-ci* ».

En termes d'équilibre financier, l'opération se présente comme la mise à disposition des biens par la ville à Odyssi contre la prise en charge par Odyssi des emprunts supportés par la ville. Si l'opération est bien menée comptablement, elle doit être équilibrée entre l'actif transféré (les immobilisations) et le passif transféré (la dotation au compte 1021 « *Dotations* »). La composition du passif transféré sera différente selon le financement du bien. Si le bien transféré a été financé par l'emprunt, une partie de cet emprunt apparaîtra dans le passif transféré ; de même, si le bien a fait l'objet d'amortissement. Si le bien n'a pas fait l'objet d'amortissement, la dotation transférée au compte 1021 sera plus importante et le crédit au compte 281 « *Reprise sur amortissement* » sera nul. C'est le cas en l'espèce : les biens n'ont pas fait l'objet d'amortissement.

Le traitement comptable de ces transferts ne respecte pas les dispositions réglementaires. Odyssi aurait dû être substituée à la ville pour le paiement des échéances des prêts et non rembourser à la ville ces échéances. Cela signifie que le prêt lui-même n'a pas été transféré au passif d'Odyssi.

Parallèlement, un audit était prévu pour clarifier la situation des transferts d'actifs. Cet audit a été réalisé et une délibération a été prise par la ville pour transférer les ouvrages. Aujourd'hui, une convention de transfert des biens a été conclue mais une partie des biens figure encore irrégulièrement dans le patrimoine de la ville, ce qui lui occasionne le versement de taxes foncières (234 000 € par an, dont seulement une partie seulement lui revient, certains équipements étant situés dans la commune voisine de Saint-Joseph). Au passif, les emprunts contractés par la ville pour financer ces équipements (entre 12 et 15 M€) font l'objet d'un remboursement par Odyssi sur la base de 1,2 M€ par an.

Odyssi a intégré les agents de la ville qui, aujourd'hui, veulent bénéficier du plan de départ à la retraite de la commune. Ces agents sont réintégrés dans l'effectif de la commune pour bénéficier de ces mesures mais la date de leur départ à la retraite n'est pas clairement définie entre les deux entités. De ce fait, la commune demande des remboursements à Odyssi sur cette base (230 000 €).

Il importe que la commune et sa régie des eaux clarifient définitivement les obligations financières qui incombent à chacune des deux entités.

<p><b>Recommandation n° 20 : Clarifier les relations entre Odyssi et Fort-de-France en répartissant définitivement les biens et les moyens liés au service de l'eau et de l'assainissement.</b></p>
---

**Annexe 1 : trajectoire financière prévisible pour la commune au vu des données corrigées par la chambre**

Tableau n°34 : Comptes administratifs : prospective financière selon les paramètres de la ville à partir de la situation corrigée par la chambre (en euros)

Section de fonctionnement		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
<b>Réalisations</b>	Dépenses, dont	174 248 368	154 685 610	154 870 464	155 017 394	153 865 617	152 706 137	151 554 286	150 406 983	149 238 923
	<i>Chapitre 011</i>	<i>10 571 984</i>	<i>10 677 704</i>	<i>10 784 481</i>	<i>10 892 326</i>	<i>11 001 249</i>	<i>11 111 261</i>	<i>11 222 374</i>	<i>11 334 598</i>	<i>11 447 944</i>
	<i>Personnel</i>	<i>100 844 307</i>	<i>100 844 307</i>	<i>100 844 307</i>	<i>100 844 307</i>	<i>99 583 754</i>	<i>98 338 957</i>	<i>97 109 720</i>	<i>95 895 848</i>	<i>94 697 150</i>
	<i>Chapitre 65</i>	<i>16 393 573</i>	<i>16 393 573</i>	<i>16 393 573</i>	<i>16 393 573</i>	<i>16 393 573</i>	<i>16 393 573</i>	<i>16 393 573</i>	<i>16 393 573</i>	<i>16 393 573</i>
	<i>Charges financières</i>	<i>10 752 503</i>	<i>8 425 964</i>	<i>8 504 041</i>	<i>8 543 126</i>	<i>8 542 980</i>	<i>8 518 284</i>	<i>8 484 558</i>	<i>8 438 902</i>	<i>8 356 195</i>
	<i>Subvent. au SERMAC</i>	<i>5 051 194</i>	<i>4 990 000</i>	<i>4 990 000</i>	<i>4 990 000</i>	<i>4 990 000</i>	<i>4 990 000</i>	<i>4 990 000</i>	<i>4 990 000</i>	<i>4 990 000</i>
	<i>Dotation amort., prov.</i>	<i>21 276 008</i>	<i>3 995 263</i>	<i>3 995 263</i>	<i>3 995 263</i>	<i>3 995 263</i>	<i>3 995 263</i>	<i>3 995 263</i>	<i>3 995 263</i>	<i>3 995 263</i>
	<i>Autres dépenses</i>	<i>9 358 799</i>	<i>9 358 799</i>	<i>9 358 799</i>	<i>9 358 799</i>	<i>9 358 799</i>	<i>9 358 799</i>	<i>9 358 799</i>	<i>9 358 799</i>	<i>9 358 799</i>
	Recettes, dont	153 069 410	154 514 554	155 983 697	157 477 241	158 995 598	160 539 185	162 108 425	163 703 751	165 325 600
	<i>(73) hors 7321 et 7373</i>	<i>50 842 571</i>	<i>51 757 737</i>	<i>52 689 377</i>	<i>53 637 785</i>	<i>54 603 265</i>	<i>55 586 124</i>	<i>56 586 674</i>	<i>57 605 235</i>	<i>58 642 129</i>
	<i>Fiscal. reversée 7321</i>	<i>14 599 451</i>	<i>14 599 451</i>	<i>14 599 451</i>	<i>14 599 451</i>	<i>14 599 451</i>	<i>14 599 451</i>	<i>14 599 451</i>	<i>14 599 451</i>	<i>14 599 451</i>
	<i>Octroi mer</i>	<i>37 322 372</i>	<i>37 852 350</i>	<i>38 389 853</i>	<i>38 934 989</i>	<i>39 487 866</i>	<i>40 048 593</i>	<i>40 617 284</i>	<i>41 194 049</i>	<i>41 779 004</i>
	<i>Autres recettes</i>	<i>50 305 016</i>	<i>50 305 016</i>	<i>50 305 016</i>	<i>50 305 016</i>	<i>50 305 016</i>	<i>50 305 016</i>	<i>50 305 016</i>	<i>50 305 016</i>	<i>50 305 016</i>
	<b>Résultat</b>	<b>-21 178 958</b>	<b>-171 056</b>	<b>1 113 233</b>	<b>2 459 848</b>	<b>5 129 981</b>	<b>7 833 048</b>	<b>10 554 139</b>	<b>13 296 768</b>	<b>16 086 677</b>
<b>Reports de n-1</b>	Dépenses	32 743 983	53 922 941	54 093 997	52 980 764	50 520 917	45 390 935	37 557 887	27 003 749	13 706 981
	Recettes	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Résultat cumulé</b>		<b>-53 922 941</b>	<b>-54 093 997</b>	<b>-52 980 764</b>	<b>-50 520 917</b>	<b>-45 390 935</b>	<b>-37 557 887</b>	<b>-27 003 749</b>	<b>-13 706 981</b>	<b>2 379 696</b>

Source : comptes administratifs corrigés et prospective de la ville de Fort-de-France

**Annexe 2 : liste des primes**

Tableau n°35 : Exemple des primes versées aux agents en décembre 2015 (en euros)

Prime	Nombre d'agents concernés	Montant global	Montant moyen par agent
Travaux dangereux	4	197,76	49,44
Travaux insalubres	4	446,34	111,59
Travaux incommodants	14	34,08	2,43
Travaux bruyants	698	59 499,00	85,24
Travaux en sous-sol	15	322,40	21,49
Travaux manutention en sous-sol	2	58,56	29,28
Indemnité de sablage	1	12,48	12,48
Travaux corde à nœuds	14	692,16	49,44
Vernissage au pistolet	40	329,76	8,24
Travaux parois verticales	20	766,32	38,32
Travaux sur immeubles, poteaux, pylônes	58	721,14	12,43
Indemnité produits solvants	61	723,84	11,87
Utilisation matières colorantes	25	61,12	2,44
Dépoussiérage	75	256,96	3,43
Travaux de labo et imprimerie	4	28,80	7,20
Utilisation outillage pneumatique	246	9 712,80	39,48
Matériel lourd	10	124,80	12,48
Manipulation masses lourdes	288	5 643,56	19,60
Essai routier sur chaussée	127	1 643,20	12,94
Manipulations installations électriques	2	16,48	8,24
Travaux sous tension électrique	51	2 030,13	39,81
Liants hydrocarbures	23	488,80	21,25
Hygiène bitume	3	181,22	60,41
Hygiène bitume	24	1 080,00	45,00
Travaux de chaudronnerie	15	322,40	21,49
Goudronnage	14	1 369,40	97,81
Indemnité de plomberie	4	31,20	7,80
Élagage > 6 m	51	592,80	11,62
Élagage > 8 m	12	593,28	49,44
Débroussaillage	40	841,88	21,05
Travaux affûtage	15	187,20	12,48
Produits phytosanitaires	4	31,20	7,80
Utilisation arc à soudeuse	30	312,00	10,40
Utilisation tours et perceuses	19	464,88	24,47
Utilisation carotteuses	19	469,68	24,72
Travaux scies, toupies, dégauchisseuse	19	412,88	21,73
Travaux de meulage et sciage	26	53,76	2,07
Exposition aux variations de température	38	920,40	24,22
Déplacements parois très pentues	121	1 481,52	12,24
Indemnité plonge et dégraissage de filtres	3	11,52	3,84



Travaux d'entretien de batterie	6	23,04	3,84
Utilisation de ponts roulants	18	224,64	12,48
Indemnité graissage et réparations	30	93,38	3,11
Conduite d'engins	33	1 485,26	45,01
Manutention avec engins élévateurs	137	4 367,20	31,88
Travaux sur voiries ouvertes	61	1 085,76	17,80
Travaux hygiène	904	12 939,72	14,31
Utilisation de chlore ammoniacal	13	307,62	23,66
Exposition aux sons et vibrations	36	839,80	23,33
Utilisation de marteaux-piqueurs	64	1 961,96	30,66
Travaux corrosifs	13	101,40	7,80
Utilisation machines-outils dangereuses	31	358,80	11,57
Indemnités eaux usées	9	28,80	3,20
Travaux sur égouts et tranchées boueuses	98	1 989,52	20,30
Réfection d'égouts	71	1 109,68	15,63
Travaux sur toitures et marquises	40	263,12	6,58
Utilisation de produits toxiques	67	943,28	14,08
Utilisation de produits solvants	61	723,84	11,87
Indemnité service malades agités	21	776,16	36,96
Prime sujétion spéciale pers acc	2	66,32	33,16
Prime sujétion spéciale pers acc	2	59,68	29,84
Prime tech perso bibliothèques	1	99,47	99,47
Indem sujétion spéciale puéricultrice H.C	3	696,84	232,28
IS SPE aux de puériculture	100	17 840,10	178,40
Prime encadrement puéricultrice	3	243,42	81,14
Prime de sujétion	3	1 726,73	575,58
Prime de sujétion	1	107,01	107,01
Indemnité de sujétion spéciale	14	2 250,21	160,73
Indemnité de sujétion spéciale	23	2 913,29	126,66
Indemnité de sujétion spéciale	1	80,10	80,10
Indemnité de sujétion spéciale	1	276,25	276,25
Sujétion spéciale	25	1 610,67	64,43
IPT hors échelle	3	4 107,70	1 369,23
IFSS Conse ass soc educ	2	333,33	166,67
Ind de fonction médecin vaccinateur	2	250,00	125,00
Sujétion spéciale conseiller APS	2	939,58	469,79
Prime informatique	24	9 370,84	390,45
Indemnité compensatrice	9	1 611,58	179,06
Indemnité compensatrice	1	601,93	601,93
Indemnité de fonction	5	762,25	152,45
Prime de service	22	6 196,69	281,67
Prime de service	9	1 978,35	219,82
Prime de service rendement	43	42 170,97	980,72
Prime service rendements	3	2 487,57	829,19
Travaux et rendements	3	1 127,94	375,98

Travaux et rendements	3	2 035,03	678,34
Travaux et rendements	88	45 030,42	511,71
Indemnités parcs et jardins	28	4 760,00	170,00
Prime ASVP/prime forfaitaire police	62	9 256,72	149,30
Prime exceptionnelle	528	7 517,25	14,24
<b>Total</b>		<b>291 298,93</b>	

Source : Xémélios





Chambre régionale des comptes de la Martinique

Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D CS 18111 –  
97181 LES ABYMES CEDEX

adresse mél. : [antillesguyane@crtc.ccomptes.fr](mailto:antillesguyane@crtc.ccomptes.fr)

[www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane](http://www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane)