



Annexe à la lettre n° 0364 du 12 mai 2015

**RAPPORT D'OBSERVATIONS PROVISOIRES
SUR LA GESTION DE LA COMMUNE
D'ANSE-BERTRAND**

—

Années 2009 et suivantes

Ordonnateurs :

- M. Alfred DONA-ERIE, du 11 juin 2006 au 25 avril 2014 ;
- M. Edouard DELTA, depuis le 26 avril 2014.

La chambre a inscrit à son programme de 2014 l'examen de la gestion de la commune d'Anse-Bertrand. Par lettre en date du 3 juin 2014, le président de la chambre en a informé M. Edouard DELTA, maire en fonction, ainsi que M. Alfred DONA-ERIE, ordonnateur précédent. L'entretien préalable prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est tenu :

- le 7 juillet 2014, avec M. Edouard DELTA
- le 8 juillet 2014, avec M. DONA-ERIE

L'entretien de fin de contrôle avec M. DONA-ERIE a eu lieu le 6 mars 2015 et celui avec M. DELTA a eu lieu le 3 mars 2015.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 14 avril 2015, les observations ci-après.

Ces observations ont un caractère provisoire et les personnes concernées disposent d'un délai de deux mois pour faire part de leurs réponses. Ces observations sont fondées sur des pièces figurant au dossier qui peut être consulté, sur rendez-vous, au greffe de la chambre. A ce stade de la procédure, ces observations restent strictement confidentielles et ne peuvent être rendues publiques.

En l'absence de réponse, la chambre considèrera que le destinataire acquiesce aux observations.

Les destinataires des observations provisoires peuvent, s'ils le souhaitent, être entendus par la chambre, assistés des personnes de leur choix, pour préciser et compléter leur réponse écrite. Ils doivent, en ce cas, l'indiquer dans leur réponse. La chambre leur fera alors connaître la date de l'audition.

Table des matières

SYNTHESE	4
RECOMMANDATIONS	6
I. PRESENTATION	7
I.1. Une situation marquée par le déclin de l'industrie sucrière et la question foncière	7
I.2. Une géographie qui offre de nombreux atouts	7
I.3. Une histoire politique mouvementée et lourde de conséquences	7
I.4. Une commune sous la surveillance de la chambre régionale des comptes.....	8
II. FIABILITE DES COMPTES	8
II.1. Les immobilisations.....	8
II.1.1. Le recensement des immobilisations.....	8
II.1.2. L'amortissement des immobilisations	9
II.2. Les capitaux	9
II.2.1. Les subventions	9
II.2.2. Les provisions pour risque.....	9
II.2.3. La dette bancaire.....	10
II.2.4. Les lotissements : la nécessité de mettre en place un budget annexe et une comptabilité de stock.....	10
II.3. Les créances sur les usagers.....	11
II.4. Les dettes aux fournisseurs et aux organismes tiers.....	11
II.4.1. Les restes à payer	11
II.4.2. Le rattachement des charges	12
II.5. Les outils d'engagement et de prévision budgétaire.....	12
II.6. La transparence financière	13
III. ANALYSE FINANCIERE	13
III.1. La capacité d'autofinancement est largement négative	14
III.1.1. Les produits de gestion marquent le pas depuis 2012	14
III.1.2. Les charges de gestion sont en constante augmentation.....	14
III.1.3. La capacité d'autofinancement est très négative	15
III.2. L'équilibre du bilan	16
III.2.1. Les dépenses d'équipement.....	16
III.2.2. Le financement des investissements	16
III.2.3. La trésorerie	17
III.2.4. L'endettement.....	17
III.3. Les marges de manœuvre.....	17
IV. RELATIONS DE LA COMMUNE AVEC SES PARTENAIRES	18
IV.1. La communauté d'agglomération	18

CONFIDENTIEL

IV.2. La SEMANOR.....	19
IV.3. Les satellites	20
IV.3.1. La caisse des écoles est surdotée au regard du nombre de rationnaires	20
IV.3.2. L'Office municipal de la culture et des sports.....	21
V. GESTION DU PERSONNEL	23
V.1. Une masse salariale en forte hausse	23
V.1.1. Une relative stabilité de l'effectif (hors emplois aidés)	23
V.1.2. Un coût en progression.....	23
V.2. Un taux d'encadrement faible	24
V.3. Le régime indemnitaire	25
V.3.1. Le dispositif indemnitaire mis en œuvre.....	25
V.3.2. La part des indemnités dans la rémunération principale	25
V.4. Les heures supplémentaires en hausse sans contrôle	26
VI. COMMANDE PUBLIQUE	26
VI.1. Le processus d'achat	26
VI.2. Les commandes passées hors marché	26
VI.2.1. Les règles applicables.....	26
VI.2.2. Les marchés de tuf	27
VII. PATRIMOINE FONCIER COMMUNAL	29
VII.1. Des résidents sans titre de propriété et des titres de recette sans paiement	30
VII.2. Deux acquéreurs sans titre	31
VII.3. De nombreux loyers impayés	31
GLOSSAIRE ____	33

SYNTHESE

Anse-Bertrand est une commune rurale de 5 045 habitants, d'une densité de population trois fois inférieure au reste de la Guadeloupe. Ses nombreux sites naturels relativement préservés en font une commune qui détient un fort potentiel de développement touristique. La commune détient un foncier important, résultat pour une grande partie du « faire valoir direct » de l'usine de Beauport qui a définitivement fermé en 1990. La gestion désastreuse du projet de station balnéaire lancé dans les années 1980 avec la SEMANOR, le manque de ressources fiscales et l'inadaptation des dépenses aux ressources ont contribué à placer la commune sous la surveillance de la chambre depuis de nombreuses années.

Les comptes de la commune manquent de fiabilité. Sur la période sous revue, les immobilisations et les subventions transférables n'ont pas été amortis et les provisions pour contentieux et pour créances douteuses n'ont été que partiellement constituées. Les relations avec les tiers sont marquées par l'incapacité de recouvrer correctement les créances et, en sens inverse, par la constitution de dettes très importantes. Les restes à payer de la commune vis-à-vis de ses créanciers atteignent 4,7 M€, soit les trois quarts du budget annuel de fonctionnement. La commune n'a pas mis en place de comptabilité de stock ni de budget annexe pour suivre l'aménagement des terrains à bâtir, comme la réglementation le prescrit.

Les déficits se succèdent et s'aggravent, d'année en année. Les charges de personnel grèvent trop lourdement le budget, avec un ratio de dépense par habitant supérieur de 20 % à la moyenne départementale et de 100 % à la moyenne nationale de la strate de population. La commune ne s'est ainsi réservée aucune possibilité d'investir par elle-même, sa capacité d'autofinancement étant constamment négative. Son budget d'investissement, d'un montant moyen de 169 € par habitant, soit moins de la moitié du ratio national, résulte des seules subventions.

La commune gère un effectif trop nombreux et sous-encadré. L'administration générale est défaillante avec, par exemple, des délibérations relatives au régime indemnitaire incomplètes. La chambre constate une hausse des heures supplémentaires et des indemnités versées sans, pour autant, que la commune se soit mise en mesure de vérifier la présence des agents à leur travail.

La gestion de la commande publique est marquée par l'improvisation. La commune aurait dû passer, pour la recharge en tuf des voies de la commune, de 2013 à fin mars 2014, au minimum un marché à procédure adaptée pour la réalisation des prestations, c'est-à-dire effectuer une mise en concurrence avec une publicité adaptée. En raison de la proximité avec le seuil des 90 000 € HT pour les travaux effectués en 2013, elle aurait dû mettre en place une publicité dans un journal d'annonce légale ou au BOAMP. Or, la commune a simplement demandé des devis et transmis des bons de commande avant de régler sur facture.

En matière foncière, l'action de la commune s'illustre également le manque de professionnalisme. La situation problématique des lotissements dont elle a engagé la réalisation date des années 1980-1990. Faute de ressources suffisantes, la commune n'a pas pu achever la viabilisation des lots. Cela ne l'avait pas empêché de consentir des promesses de vente puis d'accorder des permis de construire à de futurs propriétaires qui n'avaient pas encore, pour certains, payé les terrains. Les conséquences de ces errements persistent aujourd'hui et pénalisent la commune qui doit faire face à des désistements d'achat et à des impayés importants comme les résidents qui, pour la plupart, ne peuvent obtenir de titre de propriété avant achèvement des lotissements.

En outre, un projet de vente de vastes surfaces à des particuliers, engagé en 2006 et censé apporter des ressources importantes à la commune, n'a connu aucune concrétisation. L'un s'est traduit par l'annulation du titre de recette émis, suite au retrait de l'acheteur, et l'autre par une situation juridique incertaine, la cession ne s'étant traduite par aucun paiement ni prise de possession.

Enfin, le niveau des loyers impayés dus à la commune est particulièrement élevé. Les créances ont augmenté de 35 % entre 2008 et 2015, passant de 176 314 € à 238 952 €, sans que la commune réagisse en vue d'obtenir leur paiement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n°1 :

Provisionner les risques, notamment ceux liés aux créances douteuses.

Recommandation n°2 :

Intégrer les opérations de lotissement non terminées dans un budget annexe.

Recommandation n°3 :

Revoir le circuit des certifications de service fait afin de rattacher les charges aux exercices au titre desquels elles sont dues et surseoir aux engagements juridiques dépassant les crédits disponibles.

Recommandation n°4 :

Diminuer les coûts de fonctionnement en limitant les dépenses de personnel, en optimisant les tâches des agents et en ne remplaçant pas les agents partant à la retraite.

Maîtriser de même les charges de personnel de la caisse des écoles en ne remplaçant pas les agents partant à la retraite et en s'abstenant de toute augmentation de quota horaire pour les agents en place.

Recommandation n°5 :

Apporter de la rigueur dans les processus de cession foncière par le recours aux notaires et aux garanties de paiement associées.

Recommandation n°6 :

Formaliser par convention la mise à disposition d'agents communaux à l'Office municipal de la culture et des sports, conformément à la réglementation, et faire respecter l'obligation de compte rendu sur l'utilisation des subventions versées.

Recommandation n°7 :

Mettre en place une procédure interne écrite et détaillée pour les marchés publics et conclure des marchés à bons de commande pour les fournitures récurrentes.

Recommandation n°8 :

Mettre en demeure les locataires de la commune de payer les loyers dus ou utiliser les voies légales pour faire libérer les locaux.

I. PRESENTATION

I.1. Une situation marquée par le déclin de l'industrie sucrière et la question foncière

Anse-Bertrand est une commune rurale fortement marquée, comme les autres communes du Nord Grande-Terre, par l'histoire de la culture et de la transformation de la canne à sucre. Durant tout le XIX^e siècle, c'est l'industrie sucrière qui domine l'économie. A partir des années 70, cette production décline. Des problèmes conjoncturels, la baisse des cours du sucre et le cyclone Hugo de 1989, vont s'additionner aux problèmes structurels et mener à la fermeture définitive de l'usine de Beauport, en 1990.

Peu d'activités économiques sont aujourd'hui implantées sur son territoire.

Suite à la fermeture de l'usine, le conseil général et le conseil régional ont acquis en copropriété les terres appartenant à la société anonyme des usines de Beauport (SAUB), société née en 1908 et disparue en 1981. Une partie de ces terres a été rachetée par la commune qui dispose désormais d'un patrimoine foncier important. Tout comme à Port-Louis mais à un degré moindre, la problématique de « l'occupation » des terres par le biais du système du colonage rend parfois délicate la régularisation des occupations.

Anse-Bertrand a été associée aux communes de Port-Louis et de Petit-Canal au sein du SIVOM du Nord-Grande Terre dont les statuts ont été visés en préfecture le 8 mars 1977. Ce syndicat avait notamment pour objet la gestion de l'eau potable, la mise en place d'un réseau de récupération et de traitement des ordures ménagères et la construction de lotissements. Le SIVOM a été transformé en syndicat mixte par arrêté préfectoral du 21 février 2000. Port-Louis et Anse-Bertrand ont aussi constitué la Communauté de communes du Nord-Grande Terre (CCNGT) dont les statuts initiaux ont été approuvés par arrêté préfectoral du 22 décembre 1999, structure qui a fait place à la Communauté d'agglomération du Nord-Grande Terre (CANGT) le 1^{er} janvier 2014.

I.2. Une géographie qui offre de nombreux atouts

La commune se caractérise par de vastes espaces naturels relativement préservés. Parmi les sites remarquables, on peut citer la pointe de la Grande Vigie dont le paysage est constitué de falaises impressionnantes, le port de pêche de Ravine Sable et des plages comme la plage de la Chapelle, la plage d'Enfer ou l'anse Laborde. Ces espaces sont autant d'atouts touristiques au potentiel faiblement exploité, tout comme l'hippodrome régional situé sur la commune, le seul de Guadeloupe.

La population s'élève à 5 045 habitants, relativement stable et équivalente à celle que la commune avait en 1961. La densité est faible (83 hab./km²), soit le tiers seulement de la densité moyenne de la Guadeloupe.

I.3. Une histoire politique mouvementée et lourde de conséquences

M. José Moustache, maire de 1965 à 1995 et de 2001 à 2006, avait conçu le projet de transformer la commune en station balnéaire. La gestion du projet s'est révélée désastreuse pour la commune puisque la société d'économie mixte qui portait ce projet, la SEMANOR, a été mise en liquidation judiciaire le 30 septembre 1994 avec un passif de près de 4 M€.

L'acquisition de la société Biotechnica figure parmi les causes principales de la faillite de la SEM. Cette entreprise devait installer une usine de fabrication de cycles sur la commune mais elle n'a jamais pu mener à son terme ce projet. Le maire a alors fait racheter la société, dans laquelle il était actionnaire, par la SEMANOR dont il était le président. Cette affaire a valu à M. Moustache d'être poursuivi pour prise illégale d'intérêts, abus de biens sociaux et détournements de fonds. Il a été condamné en première instance, en 1997, à un an de prison ferme et cinq ans de privation de ses droits civiques et civils. Ce jugement a été

confirmé en appel en 1998 à l'exception de la privation de liberté, réduite à six mois de prison ferme. Malgré la peine d'inéligibilité prononcée, un imbroglio juridique et le défaut d'inscription de la peine sur son casier judiciaire lui a permis de se présenter aux élections de 2001 qu'il a gagnées.

Les conséquences financières de cette affaire continuent de peser sur la commune qui a été appelée en comblement du passif de la SEM, alors qu'aucun aménagement notable n'a été réalisé.

I.4. Une commune sous la surveillance de la chambre régionale des comptes

Les budgets de la commune de 2010 à 2014, votés en déséquilibre, ont fait l'objet d'une saisine de la chambre des comptes par le préfet¹. Le préfet avait déjà eu l'occasion de saisir la chambre pour le même motif en 2005 et 2006. En outre, la chambre a été saisie des comptes administratifs de 2005 et de 2007, votés en déséquilibre². Au total, ce n'est pas moins d'une quinzaine d'avis et d'un rapport de gestion (en 2008) qui ont été émis sur la situation financière de la commune d'Anse-Bertrand par la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe.

Les avis constatent la dégradation de la situation sans que des mesures de redressement à la hauteur des déficits aient été prises.

Tableau n° 1 : Avis budgétaires

2010	2011	2012	2013	2014
Budgets votés				
-876 789	-1 788 015	-975 844	-954 611	-4 274 415
Budgets modifiés suite à l'avis de la chambre régionale des comptes				
-870 748	-523 234	-737 840	-1 624 087	-3 858 748

Source : avis de la chambre régionale des comptes

II. FIABILITE DES COMPTES

La commune d'Anse-Bertrand est dotée d'un budget principal et n'a pas de budget annexe.

II.1. Les immobilisations

II.1.1. Le recensement des immobilisations

La responsabilité du suivi des immobilisations incombe, de manière conjointe, au maire et au comptable. Le maire est chargé, plus spécifiquement, de recenser les biens, de les identifier et d'en tenir l'inventaire sur un registre justifiant de leur réalité physique.

Pour sa part, le comptable est responsable de leur enregistrement et de leur suivi à l'actif du bilan et, à ce titre, tient l'état de l'actif ainsi que le fichier des immobilisations, documents comptables justifiant les soldes des comptes apparaissant à la balance et au bilan. L'état de l'actif doit être établi tous les deux ans, lors des exercices budgétaires pairs. Sur la période considérée, trois états de l'actif ont été fournis.

¹ Article L. 1612-5 du CGCT.

² Article L. 1612-14 du CGCT.

Le contrôle de concordance entre le montant des immobilisations figurant au bilan du compte de gestion 2009 et le montant total des subdivisions correspondantes n'appelle pas d'observation.

II.1.2. L'amortissement des immobilisations

L'instruction comptable M. 14 rappelle que « lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 et 232 sont virés au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire ». Hormis un virement de 39 165 € en 2013, sur les cinq années sous revue, un seul virement a été réalisé, en 2011, d'un montant de 6,9 M€, correspondant à des opérations anciennes.

Corrélativement, les amortissements ont été multipliés par trois entre la période antérieure à 2011 et celle postérieure. Il apparaît donc que la commune ne procède pas à l'intégration progressive de ses actifs au compte 21.

La chambre des comptes invite la commune intégrer les actifs réalisés au compte 21 pour procéder à leur amortissement dès leur réalisation.

II.2. Les capitaux

II.2.1. Les subventions

La ville a reçu des subventions et fonds transférables servant à réaliser des immobilisations amortissables. Ces subventions et fonds n'ont pas vocation à rester au bilan et doivent faire l'objet d'une reprise au compte de résultat jusqu'à disparaître du bilan. Le schéma comptable prévoit que les subventions sont comptabilisées au compte 131 (ou 133 pour les fonds) et qu'elles doivent être reprises annuellement aux comptes 1391 en contrepartie du compte 777, pour un montant égal au montant de la subvention rapporté à la durée de l'amortissement du bien subventionné. L'absence de reprise des subventions transférables diminue indûment le solde d'exploitation et fait apparaître un fonds de roulement plus important qu'il l'est en réalité.

Ces principes n'ont pas été respectés puisqu'entre 2010 et 2011, aucune écriture de reprise n'a été effectuée au compte 139 pour les subventions transférables. En revanche, en 2009, la commune a transféré au compte de résultat l'ensemble des subventions reçues dans l'année, ce qui a eu pour effet de majorer indument le résultat.

La chambre rappelle que la M. 14 prescrit que la reprise doit être effectuée pour un montant égal à la subvention rapportée à la durée d'amortissement du bien pour lequel la subvention est reçue. Le montant doit donc être étalé sur la durée d'amortissement du bien subventionné.

II.2.2. Les provisions pour risque

La collectivité est exposée à de nombreux risques financiers en relation avec le non-recouvrement de ses créances. Les restes à recouvrer atteignent 2 551 115 €³. Une partie de ces créances est prescrite ou n'a que peu de chance d'être recouvrée en raison du caractère non solvable des débiteurs.

Elle doit également provisionner le risque lié au contentieux qui l'oppose à la Caisse générale de sécurité sociale, ce qu'elle a fait pour le budget 2014 en inscrivant la somme de 318 819 €.

Recommandation n°1 :

Provisionner les risques, notamment ceux liés aux créances douteuses.

³ Chiffres arrêtés au 23 février 2015.

II.2.3. La dette bancaire

L'état de la dette figurant en annexe du compte administratif et celui figurant dans le compte de gestion établi par le comptable ne coïncident pas, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : Dette bancaire (montants en euros)

Au 31/12/..	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Solde du compte 1641 selon compte de gestion	2 086 689	1 822 463	1 575 041	1 335 273	1 496 775	1 279 743
Etat de la dette (dette au 1er janvier - encours de l'exercice capital) selon compte administratif	2 422 742	2 172 111	1 944 481	1 690 704	1 502 206	1 629 404
discordance de	336 053	349 648	369 440	355 431	5 431	349 661

Source : comptes de gestion et compte administratif.

L'état de la dette présenté dans la comptabilité de l'ordonnateur doit correspondre à celui du compte de gestion du comptable. La chambre invite la collectivité à se rapprocher du comptable et des organismes prêteurs afin de mettre en concordance les comptes et de faciliter le suivi de la dette.

II.2.4. Les lotissements : la nécessité de mettre en place un budget annexe et une comptabilité de stock

Les lotissements créés dans les années 80-90⁴ ont fait l'objet d'arrêtés de lotir dont certains ont été perdus⁵. L'instruction M. 14 prévoit que les opérations d'aménagement fassent l'objet d'un suivi dans un budget annexe au budget principal de la commune. Il n'est pas forcément nécessaire d'individualiser toutes les opérations, un seul budget annexe peut suffire.

Cette obligation répond à la nécessité d'individualiser les risques propres aux opérations d'aménagement. Le budget annexe permet de déterminer la perte ou le gain financier réalisé par la collectivité. Par ailleurs, les aménagements de lotissements à usage d'habitation peuvent être soumis à la TVA sur option⁶ et, dès lors qu'il y a assujettissement à la TVA, il est nécessaire de tenir une comptabilité dédiée aux opérations concernées. Enfin, la comptabilité des terrains aménagés n'a pas à être incorporée dans les comptes d'immobilisation car l'objectif est de vendre les terrains et non de les immobiliser. La valeur de ces terrains doit être retracée dans une comptabilité de stocks.

La gestion des lotissements altère la fiabilité des comptes. En premier lieu, la comptabilisation en immobilisation d'opérations qui auraient dû être comptabilisées en stock minore artificiellement le fonds de roulement de la collectivité. En deuxième lieu, le processus de commercialisation des terrains par simple promesse de vente, sans le recours à un notaire, expose la commune aux impayés. Dès la signature de la promesse de vente, un titre de recette est émis, qui, s'il n'est pas recouvré dans des délais raisonnables ou s'il n'est pas intangible⁷, majore artificiellement les recettes de la collectivité. Les services d'un notaire permettent de s'assurer de la disponibilité des fonds puisque l'acquéreur doit les consigner avant la signature de l'engagement. En l'espèce, des titres ont été émis mais les recettes ne sont pas recouvrées, dans une proportion importante. Certains acquéreurs potentiels ont même pu renoncer à l'achat du terrain, objet de la promesse de vente.

⁴ Voir partie 6.1.

⁵ Voir rapport Chambre des comptes du 4 juillet 2008 sur la commune d'Anse-Bertrand.

⁶ Les opérations d'aménagement de zones d'activité sont de droit dans le champ de la TVA. Mais la commune n'est pas passée par la création de ZAC.

⁷ De nombreux renoncements à des promesses de vente ont été enregistrés.

Il appartient à la commune de réintégrer les opérations non terminées dans un budget annexe afin de permettre un suivi des ventes de terrains.

Recommandation n°2 :

Intégrer les opérations de lotissement non terminées dans un budget annexe.

II.3. Les créances sur les usagers

L'absence de prise en considération des difficultés de recouvrement de créances majeure artificiellement l'actif circulant et le besoin en fonds de roulement. Afin de limiter ces distorsions et de présenter un bilan fiable, la commune doit utiliser deux techniques adaptées à deux cas différents.

La première est la mise en place de provisions pour dépréciation des comptes de tiers, dans le cas où la valeur de la créance diminue en raison du caractère douteux de son recouvrement. Ces provisions doivent être adaptées chaque année à la proportion de créance douteuse que la commune définit.

La deuxième est l'apurement des créances devenues manifestement irrécouvrables.

La commune ne pratique aucune de ces opérations.

Tableau n° 3 : Etat des restes à recouvrer

En euros	1988 à 2008	2009 à 2014	total au 23/02/2015
4111-redevables amiables	268 668	0	268 668
4116-redevables contentieux	533 573	0	533 573
4141-acquéreurs et locataires	137 360	88 030	225 390
4146-acquéreurs et locataires (contentieux)	204 401	31 195	235 596
4621-créances sur cessions amiable	137 554	690 318	827 872
4626-créances sur cessions contentieux	331 454	106 067	437 521
46721-débiteurs divers amiable	788	0	788
46726- débiteurs divers contentieux	21 697	0	21 697
Total	1 635 495	915 610	2 551 105

Source : Etats des restes du comptable.

Le tableau indique des restes à recouvrer de 2,55 M€, soit une majoration de l'actif circulant de ce montant. La mise en place des mécanismes de provision et de d'apurement des créances devenues irrécouvrables est nécessaire.

II.4. Les dettes aux fournisseurs et aux organismes tiers

II.4.1. Les restes à payer

Faute de trésorerie, la commune ne peut honorer ses dettes envers les fournisseurs dans un délai raisonnable. Le 29 septembre 2014, les restes à payer s'élevaient à 3 175 754 € dont 558 021 € dus aux fournisseurs et 1 121 420 € à la Sécurité sociale. La situation s'est aggravée récemment puisque fin février 2015, les restes à payer s'élevaient à 4 702 379 €, soit les trois quarts des recettes de fonctionnement d'une année. Ce montant comprend notamment les 346 756 € dus par la commune au SICTOM/SYVADE et la subvention à la caisse des écoles.

II.4.2. Le rattachement des charges

En application du principe d'indépendance des exercices comptables, il appartient à l'ordonnateur de procéder au rattachement des charges et des produits à l'exercice qu'ils concernent. Le rattachement des dépenses de fonctionnement concerne les opérations dont la constatation du service fait est intervenue avant le 31 décembre de l'année mais dont les factures ne sont pas parvenues à l'ordonnateur avant la fin de la journée complémentaire.

Il ressort de l'examen des comptes administratifs qu'entre 2009 et 2013, à l'exception de l'exercice 2012, la commune n'a effectué aucun rattachement pour les charges à caractère général. Pour 2013, seuls les intérêts courus non échus ont été rattachés. En 2013 et 2014, la commune n'a pas pu rattacher les charges à l'exercice précédent, en raison de l'insuffisance de crédits disponibles. Les dépenses ont donc été payées sur le budget suivant et un « état des restes », correspondant à des restes à réaliser en fonctionnement, a été établi. Il s'élève à 118 196 €, à imputer sur la gestion 2015.

S'agissant des produits, la commune a procédé à un seul rattachement, en 2012.

La chambre invite la commune d'Anse-Bertrand à revoir le circuit de certification du service fait afin de pouvoir rattacher les produits et dépenses conformément aux normes et à surseoir aux engagements juridiques qui excéderait les crédits disponibles.

Recommandation n°3 :

Revoir le circuit des certifications de service fait afin de rattacher les charges aux exercices au titre desquels elles sont dues et surseoir aux engagements juridiques dépassant les crédits disponibles.

II.5. Les outils d'engagement et de prévision budgétaire

La collectivité est soumise à l'obligation de tenir une comptabilité des engagements. Cela se traduit, pour ce qui est des dépenses, par l'inscription en comptabilité du montant de la dépense dès qu'une décision entraînant une dépense est prise, qu'elle soit formalisée par un bon de commande, par un marché ou par tout autre acte de la collectivité. Or, le logiciel utilisé par la commune permet d'engager des dépenses au-delà des crédits du chapitre budgétaire considéré. Cette anomalie favorise la pratique d'engagements irréguliers et remet en cause la fiabilité du circuit de la dépense.

Lors de l'examen du budget primitif de 2014, la chambre a constaté que des dépenses engagées en 2013 à hauteur de 76 016 €, au chapitre 011, ont été rejetées par le comptable, faute de crédits suffisants. Ces dépenses inscrites en mesures nouvelles ont ensuite été admises au regard des états d'engagements produits par la commune.

D'autres dépassements ont été constatés pour les années 2010 et 2011, ainsi que le montre le tableau suivant :

Tableau n° 4 : Dépassements de crédit (montants en euros)

Comptes	Années	Crédits ouverts	Mandats émis	Restes à réaliser	Total	Dépassement
011	2010	862 670	820 823	253 788	1 074 611	211 941
	2011	1 196 474	1 189 616	84 931	1 274 547	78 073
012	2011	3 594 947	3 594 541	19 510	3 614 051	19 104
65	2010	1 434 932	1 417 511	20 050	1 437 561	2 629
	2011	1 382 597	1 381 827	36 722	1 418 549	35 952
67	2011	202 112	202 077	2 067	204 144	2 032

Source : comptes administratifs

En outre, de nombreux engagements juridiques sont pris informellement auprès des fournisseurs de la commune et ne sont pas précédés d'un engagement comptable. Ainsi, la commune a produit une liste de bons de commandes établis en 2014, pour un montant total de 60 321 €, correspondant notamment à des travaux de réfection de route, qui n'ont donné lieu à aucun engagement comptable.

Les budgets constituent un exercice de prévision et d'autorisation budgétaire. En matière d'investissement, la faiblesse des taux de réalisation des opérations d'équipement, notamment pour les années 2010, 2011 et 2014, traduisent les difficultés de la commune à piloter ses dépenses d'investissement.

Tableau n° 5 : Taux de réalisation des investissements (montants en euros)

Année	Crédits ouverts	Mandats émis	Taux de réalisation
2009	2 571 488	1 411 862	55 %
2010	2 443 611	555 816	23 %
2011	3 886 637	595 617	15 %
2012	3 362 567	546 366	16 %
2013	5 823 542	950 657	16 %
2014	5 546 168	963 575	17 %

Source : comptes administratifs et compte de gestion 2014

La commune ne tient donc pas une comptabilité fiable des engagements. Elle ne respecte pas non plus les autorisations budgétaires votées par l'assemblée délibérante.

La commune doit se doter des outils logiciels et de procédure lui permettant de mettre en place une réelle comptabilité des engagements. Afin de mieux suivre les opérations d'investissement sur la durée, une gestion en autorisations de programme et crédits de paiement (AP/CP) peut utilement être mise en place. Elle nécessite cependant une capacité d'anticipation à travers la réalisation d'une programmation pluriannuelle des investissements.

II.6. La transparence financière

Plusieurs documents rassemblant des données normalement annexées aux états financiers, aux termes de l'instruction M. 14, manquent. L'état du personnel non titulaire n'est pas joint au budget primitif ni au compte administratif. La liste des concours attribués aux associations, annexé au compte administratif, n'indique que les subventions versées et n'intègre pas les concours en nature alors même que des locaux et des équipements appartenant à la commune sont mis à leur disposition, notamment à celle de l'office municipal de la culture et des sports (OMCS).

III. ANALYSE FINANCIERE

L'analyse financière a été réalisée à partir des comptes produits, entachés des anomalies affectant leur fiabilité présentées ci-dessus. Elle doit donc être considérée avec réserve.

III.1. La capacité d'autofinancement est largement négative

III.1.1. Les produits de gestion marquent le pas depuis 2012

Les produits de gestion ont progressé de 12,4 % entre 2009 et 2014, ce qui correspond à 674 342 € de ressources en plus. Cette évolution résulte principalement de l'augmentation des ressources institutionnelles, notamment de la dotation globale de fonctionnement.

Tableau n° 6 : Produits de gestion

Au 31 décembre, en euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	var. annuelle moyenne
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	4 177 211	4 665 052	4 328 438	4 725 416	4 459 269	4 399 505	1,0 %
+ Ressources d'exploitation	43 447	55 525	45 040	48 863	77 446	84 662	14,3 %
= Produits "flexibles" (a)	4 220 658	4 720 577	4 373 478	4 774 279	4 536 716	4 484 167	1,2 %
Ressources institutionnelles (dotations et participations)	1 166 961	1 157 070	1 346 339	1 396 798	1 634 878	1 582 736	6,3 %
+ Fiscalité reversée par l'interco et l'Etat	0	5 699	0	0	27 407	0	N.C.
= Produits "rigides" (b)	1 166 961	1 162 769	1 346 339	1 396 798	1 662 285	1 582 736	6,3 %
Production immobilisée, travaux en régie (c)	39 466	0	0	73 106	32 447	34 525	-2,6 %
= Produits de gestion (a+b+c = A)	5 427 085	5 883 346	5 719 817	6 244 184	6 231 447	6 101 427	2,4 %

Source : Comptes de gestion

La chambre constate que les ressources fiscales, après avoir augmenté entre 2009 et 2012, ont diminué. Cette diminution est de 266 147 € entre 2012 et 2013 et de 59 764 € pour l'exercice 2014 par rapport à 2013, soit une baisse cumulée de 325 911 €. L'augmentation des ressources jusqu'à 2012 s'explique par un élargissement des bases des taxes sur les ménages. En effet, les bases de la taxe d'habitation (TH) ont augmenté de 37 % et celles de la taxe sur le foncier bâti de 35 %. En revanche, les bases de la taxe sur le foncier non bâti (TFNB) ont été divisées par 2,5. Les taux sur les deux premières taxes ont très faiblement augmenté et atteignent un niveau élevé. On observe des taux deux fois plus élevés que la moyenne nationale pour la TH, la TFB et la TFNB. Le taux est égal à un tiers de plus par rapport à la moyenne régionale pour la TH, 20 % pour la TFB et 5 % pour la TFNB. La diminution des ressources fiscales s'explique, notamment, par le transfert de la taxe d'enlèvement d'ordures ménagères à compter de 2014 à la Communauté d'agglomération du Nord-Grande Terre.

Les autres taxes sont peu dynamiques. La principale taxe, l'octroi de mer, a augmenté de 14 % sur la période mais l'évolution depuis 2010 est globalement négative, de 5,3 %. Les produits de la taxe sur les carburants sont en recul de 3,4 % en 2014 par rapport à 2009. Le produit de la taxe sur les ordures ménagères avait augmenté de 60 % sur la période, avant son transfert à la CANGT.

Les ressources institutionnelles ont été dynamiques sur la période, grâce à la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui a augmenté de 15 % et à la dotation de péréquation qui a triplé en 2011.

III.1.2. Les charges de gestion sont en constante augmentation

Les charges de gestion ont progressé de 22 % sur la période 2009-2014, soit près de 1 301 155 € de charges en plus.

Tableau n°7 : Charges de gestion

CONFIDENTIEL

au 31 décembre en €	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuell e
Charges à caractère général	814 757	820 823	1 189 616	981 127	863 472	979 178	3,7 %
+ Charges de personnel	3 665 114	3 501 221	3 573 572	3 916 224	4 066 880	4 387 346	3,7 %
+ Subventions de fonctionnement	1 063 810	996 465	935 943	1 022 987	1 030 495	1 756 498	10,5 %
+ Autres charges de gestion	508 456	421 046	445 883	488 679	567 129	230 270	-14,7 %
= Charges de gestion (B)	6 052 137	5 739 556	6 145 015	6 409 017	6 527 976	7 353 292	4,0 %

Source : Comptes de gestion

Avec 4,3 M€ en 2014, les charges de personnel constituent le premier poste des charges de gestion, soit 60 % du total. L'augmentation des dépenses s'explique par des dispositifs très favorables au personnel tels que l'application du protocole d'accord signé le 8 juin 2011 portant sur des régularisations statutaires, la mise en place à titre expérimental du régime indemnitaire et l'augmentation du volume horaire théorique des agents. Des recrutements ont également été opérés en 2014. Le ratio des dépenses de personnel par habitant est très élevé puisqu'il atteint 894 €, soit 30 % de plus que la moyenne départementale et plus du double de la moyenne nationale de la strate.

Les subventions versées ont augmenté de 76 % sur la période 2010 à 2014. Cette évolution s'explique principalement par la progression des subventions accordées à la caisse des écoles. En 2014, ces charges représentent 24 % des charges de gestion courante contre 15 % en 2011. L'augmentation de la subvention à l'OMCS allouée en 2014, de 85 000 € par rapport à 2013, est due à la prise en charge par l'OMCS des activités du centre de loisirs sans hébergement (CLSH) et du centre de loisirs associé à l'école (CLAE).

Les autres charges de gestion ont progressé de 35 % entre 2009 et 2013 et correspondent aux contributions obligatoires. La commune a transféré la compétence de traitement des déchets ménagers au SICTOM le 1^{er} juillet 2006. De nombreuses contributions obligatoires, comme celles dues au SICTOM/SYVADE et au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP), ne sont pas encore réglées en raison de la situation financière dégradée de la commune.

Le rythme d'évolution des charges de gestion, notamment les charges de personnel, les participations de la commune à ses établissements publics et aux associations n'est, à l'évidence, pas soutenable.

III.1.3. La capacité d'autofinancement est très négative

Sur l'ensemble de la période sous revue, la commune dégage un excédent brut de fonctionnement (EBF) que sur l'année 2010. Dans ces conditions la commune ne peut avoir une capacité d'autofinancement (CAF) brute positive.

Tableau n° 7 : Capacité d'autofinancement

Au 31 décembre, en euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Produits de gestion (A)	5 427 085	5 883 346	5 719 817	6 244 184	6 231 447	6 101 427	2,4 %
Charges de gestion (B)	6 052 137	5 739 556	6 145 015	6 409 017	6 527 976	7 353 292	4,0 %
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	-625 052	143 790	-425 198	-164 833	-296 529	-1 251 865	14,9 %
en % des produits de gestion	-11,5 %	2,4 %	-7,4 %	-2,6 %	-4,8 %	-20,5 %	
+/- Résultat financier (réel seulement)	-103 072	-73 008	-68 997	-76 477	-45 085	-37 640	-18,2 %
+/- Autres produits et charges excep. réels	-4 959	-82 114	240 099	-13 934	4 543	-23 499	36,5 %
= CAF brute	-733 083	-11 332	-254 097	-255 245	-337 071	-1 313 004	12,4 %
en % des produits de gestion	-13,5 %	-0,2 %	-4,4 %	-4,1 %	-5,4 %	-21,5 %	

Source : comptes de gestion

Le déficit de la commune d'Anse-Bertrand est structurel dans la mesure où les charges sont essentiellement composées de dépenses rigides et où leur poids aboutit chaque année à un résultat négatif de la section de fonctionnement. Cette situation est principalement liée au niveau des dépenses de personnel et à leur augmentation ainsi qu'à l'augmentation des subventions versées depuis 2011, notamment à la caisse des écoles.

Le résultat exceptionnel contribue parfois significativement à la CAF. Ainsi, en 2011, la commune a annulé 441 515 € correspondant à un mandat émis en 2000 sur la SEMANOR et qui avait fait l'objet d'un mandatement d'office en 2006.

III.2. L'équilibre du bilan

III.2.1. Les dépenses d'équipement

En dépit d'une situation financière peu propice, les dépenses d'équipement de la commune ont progressé de 67 % entre 2010 et 2014, passant de 555 816 € à 929 050 €, hors restes à réaliser.

Tableau n° 8 : Dépenses d'équipement

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement réelles nettes (j)	1 372 396	555 816	595 617	473 260	918 210	929 050	4 844 349
Travaux en régie (jj)	39 466	0	0	73 106	32 447	34 525	179 544
Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie) (j+jj)	1 411 862	555 816	595 617	546 366	950 657	963 575	5 023 893

Source : Comptes de gestion

Les dépenses d'équipement sont de 170 € par habitant en moyenne sur la période.

III.2.2. Le financement des investissements

Pour financer ses investissements, la collectivité recourt à trois types de financements : des financements propres, la diminution de son fonds de roulement et l'emprunt.

Tableau n° 9 : Financement des investissements

au 31 décembre, en euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Cumul sur les années
Dépenses d'équipement	1 411 862	555 816	595 617	546 366	950 657	963 575	5 023 893
Financement propre disponible	-189 415	1 217 643	39 238	607 198	366 560	563 295	2 598 010
financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)	-13,4 %	219,1 %	6,6 %	111,1 %	37,9 %	58,5 %	
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-1 601 765	661 827	-506 379	60 833	-584 097	-1 565 118	-3 534 698
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	8	0	0	0	350 000	0	350 008
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-1 601 757	661 827	-506 379	60 833	-234 097	-1 565 118	-3 184 691

Source : Comptes de gestion.

Pour financer ses investissements, la commune ne peut pas recourir à sa capacité d'autofinancement ; elle doit au contraire combler une CAF négative. Elle a donc eu recours à des cessions de terrains pour 1,7 M€, soit 42 % des dépenses d'investissements sur la période, et a bénéficié de subventions à hauteur de 2 M€, soit 50 % des dépenses d'investissements.

Pour compléter le financement des opérations, la commune a drastiquement diminué son fonds de roulement et n'a que marginalement eu recours à la dette bancaire.

III.2.3. La trésorerie

La trésorerie provient d'un besoin en fonds de roulement négatif, c'est-à-dire une dette envers les fournisseurs qui, après avoir diminué en 2010, a presque triplé depuis. L'encours fournisseur représente en moyenne sur la période, presque deux années de charges à caractère général.

Tableau n° 10 : Trésorerie

au 31 décembre, en euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Fonds de roulement net global	-711 041	-49 214	-555 593	-494 761	-728 857	-2 293 975	26,4 %
- Besoin en fonds de roulement global	-926 578	-406 155	-831 582	-927 568	-1 128 139	-2 449 971	21,5 %
=Trésorerie nette	215 537	356 940	275 989	432 808	399 282	155 997	-6,3 %
en nombre de jours de charges courantes	12,8	22,4	16,2	24,4	22,2	7,7	

Source : Comptes de gestion

III.2.4. L'endettement

L'endettement a diminué en 2010 et 2011 et reste stable depuis, à 1,5 M€, soit un encours relativement faible, représentant 25 % des produits de gestion en 2013. Il est vrai que la situation financière de la commune ne facilite pas le recours à l'emprunt.

Tableau n° 11 : Endettement (montants en euros)

Principaux ratios d'alerte	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Charge d'intérêts et pertes nettes de change	103 072	73 124	69 142	76 590	45 178	37 727
Taux d'intérêt apparent du budget principal (BP)	4,9 %	4,0 %	4,3 %	5,7 %	3,0 %	2,9 %
Encours de dettes du budget principal au 31 décembre (1641)	2 086 689	1 822 463	1 575 041	1 335 273	1 335 273	1 496 775

Source : Comptes de gestion.

III.3. Les marges de manœuvre

Le rapport de la chambre des comptes du 4 juillet 2008 constatait que la situation financière de la commune s'était améliorée sur la période 2000-2006 par rapport aux années antérieures avec, notamment, un EBF positif. Ce n'est plus le cas et la situation financière de la collectivité s'est aggravée.

La marge principale de la collectivité réside dans la diminution de ses coûts de fonctionnement. Cette diminution passe par la limitation des dépenses de personnel et l'optimisation des tâches des agents. Il est impératif que la commune maîtrise également les charges de personnel des agents de la caisse des écoles, en ne remplaçant pas les agents partant à la retraite et en s'abstenant de toute augmentation de quota horaire pour les agents en place.

Pour ce qui est du financement de ses investissements, la collectivité doit accroître les recettes liées aux cessions de son patrimoine et prendre les mesures nécessaires au paiement de leur dette par les débiteurs de la commune.

Recommandation n°4 :

Diminuer les coûts de fonctionnement en limitant les dépenses de personnel, en optimisant les tâches des agents et en ne remplaçant pas les agents partant à la retraite.

Maîtriser de même les charges de personnel de la caisse des écoles en ne remplaçant pas les agents partant à la retraite et en s'abstenant de toute augmentation de quota horaire pour les agents en place.

Recommandation n°5 :

Apporter de la rigueur dans les processus de cession foncière par le recours aux notaires et aux garanties de paiement associées.

IV. RELATIONS DE LA COMMUNE AVEC SES PARTENAIRES

IV.1. La communauté d'agglomération

La commune d'Anse-Bertrand appartient depuis le 22 décembre 1999 à la Communauté des communes du Nord Grande-Terre dans laquelle elle est associée à la commune de Port-Louis. Par arrêté du 30 mai 2013, cette communauté a élargi son périmètre aux communes de Morne-à-L'Eau, Petit-Canal, Le Moule ; elle s'est transformée en communauté d'agglomération (CANGT) à compter du 1^{er} janvier 2014. Cette communauté s'est vue confier, en lieu et place des communes membres, les compétences obligatoires en matière de développement économique, d'aménagement de l'espace communautaire, d'équilibre social de l'habitat, de politique de la ville. Par ailleurs, la CANGT exerce la compétence optionnelle portant sur la création, l'aménagement et l'entretien de la voirie d'intérêt communautaire.

Les compétences transférées le 1^{er} janvier 2014 par les nouvelles communes membres sont l'élimination et la valorisation des déchets ménagers et assimilés⁸, le transport urbain de voyageurs - y compris le transport scolaire - l'eau et l'assainissement. Cependant, les charges transférées ne concernent que les charges liées à la collecte et au traitement des déchets et au transport scolaire.

Une compensation provisoire a été attribuée à chaque commune membre par délibération n° COM-2014-02-02 du conseil communautaire en date du 13 février 2014. La compensation a été calculée en fonction du coût net des charges transférées (différence entre la fiscalité et les charges transférées), sur la base de l'évaluation réalisée par la commission locale d'évaluation des charges transférées (CLETC).

L'attribution compensatrice d'Anse-Bertrand est négative, ce qui veut dire que la collectivité doit verser une contribution nette à la communauté d'agglomération, fixée à la 242 846 €⁹.

Même si la compétence de la collecte de déchets a été transférée, la commune continue en réalité à assurer le service, en vertu d'une convention couvrant la période du 1^{er} janvier au 30 juin, prolongée jusqu'au 31 décembre 2014 par un avenant 25 septembre 2014. Les dispositions du code général des collectivités territoriales¹⁰ permet, en effet, à une communauté d'agglomération de confier par convention la gestion de certains équipements relevant de ses attributions à une commune membre, sans passer par un marché public¹¹,

⁸ S'agissant des déchets non triés, la collecte est entièrement réalisée en régie et les bacs de pré-collecte sont fournis par la collectivité ; la collecte sélective est réalisée par le Syvade.

⁹ Hors caisse des écoles.

¹⁰ Article L. 5216-7-1 du CGCT.

¹¹ Conformément à la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

sous réserve du règlement des dépenses nécessaires à l'exécution du service. La commune a bénéficié à ce titre d'un remboursement mensuel sur la base de l'évaluation des charges. La communauté garde cependant la compétence pour le service de collecte, y compris sur le territoire de la commune, et est associée à la gestion du service.

Depuis le 1^{er} janvier 2015, la CANGT exerce pleinement la compétence de collecte des déchets. En vertu de la délibération n°6 du 26 juin 2014, huit agents ont été transférés de la commune à la CANGT et deux ont été mis à disposition. Par ce transfert de compétence, l'effectif du personnel de la commune diminue de huit agents en contrepartie du versement d'une contribution nette de 242 846 €.

IV.2. La SEMANOR

La SEMANOR a été liquidée par jugement du 30 septembre 1994. Cependant, malgré l'ouverture de la procédure collective et le fait que les créances aient été produites dans ce cadre, des instances individuelles ont été engagées, aboutissant, pour certaines d'entre elles, à une reconnaissance judiciaire puis à une demande de mandatement d'office auprès de l'autorité préfectorale qui se sont conclues par des arrêtés de mandatement d'office. Ce déroulement de procédures parallèles liées à la liquidation d'une même société suscite l'interrogation de la chambre.

Pour autant, dans le cadre de la liquidation de la SEMANOR, la Cour d'appel de Basse-Terre, dans un arrêt du 27 avril 1998, saisie par le liquidateur d'une action en comblement de passif, a condamné la commune (*in solidum* avec deux autres administrateurs de la SEMANOR) à réparer les fautes de gestion qu'elle a commises et qui sont réputées avoir contribué à l'insuffisance de l'actif à hauteur de 15 MFrancs (2 286 735,26 €).

Le rapport d'observations définitives rendu par la chambre le 4 juillet 2008 avait formulé deux observations sur la gestion du dossier de la liquidation de la SEMANOR qui demeurent d'actualité.

La première portait sur l'interprétation divergente entre la commune et la liquidatrice sur l'exécution de l'arrêt de la Cour d'appel de Basse-Terre. La commune a estimé *in fine* sa dette à la somme de 1 375 164 €, montant correspondant à la somme mise à sa charge en comblement de passif par l'arrêt d'appel (2 286 735 €) dont elle avait déduit les remboursements directs aux divers créanciers ayant agi individuellement. Elle a émis un mandat de ce montant au profit de la liquidatrice, Mme Ravisé-Bès. La liquidatrice considérait quant à elle que la dette de la commune demeurait du montant total fixé par la Cour d'appel. La chambre invitait les deux parties à se rapprocher pour rechercher les modalités propres à assurer l'exécution de l'arrêt de la Cour d'appel. Ce dossier n'a pas évolué depuis et la liquidatrice reste injoignable.

La commune a parallèlement émis un mandat de 305 898 € au profit de Me Roche, liquidateur de la société Biotechnica.

Sur l'ensemble de ces sommes mandatées, seuls 15 898 € ont été payés.

La deuxième observation portait sur la comptabilisation d'une créance de la commune sur la SEMANOR. La commune avait produit une créance de 609 784 € lors de la liquidation de la SEM, créance correspondant à des avances versées. La commune conserve encore aujourd'hui dans ses comptes, en restes à réaliser en recettes d'investissement, 50 % de cette créance, soit 304 898 €. Quelle que soit la valeur juridique de cette créance, elle est peu susceptible d'être recouvrée, d'autant qu'elle n'est assortie d'aucune garantie ou sûreté. La chambre recommandait que la commune inscrive une provision couvrant le risque encouru. Cette recommandation demeure d'actualité.

IV.3. Les satellites

IV.3.1. La caisse des écoles est surdotée au regard du nombre de rationnaires

La caisse des écoles était au centre d'un important projet qui consistait à développer une production locale et à la distribuer afin d'aboutir à une nourriture dans les écoles constituée de 50 % de produits locaux, dans la continuité des idées émises en 2009 sur la priorité à accorder à cette production. Le projet, conduit par la communauté de communes et porté par l'ancienne municipalité, devait bénéficier du financement de l'Europe en 2011 ainsi que l'approbation des partenaires locaux (département et région) et de l'Etat. La caisse des écoles d'Anse-Bertrand avait alors vocation à être transformée en atelier de transformation tout en servant de cuisine centrale.

Ce projet a été abandonné au profit d'un autre, réduit, porté par la CANGT et consistant à découpler cuisine centrale et atelier de transformation. La cuisine centrale d'Anse-Bertrand serait abandonnée mais l'atelier de transformation serait mis en place à l'échelle intercommunale, avec l'objectif de traiter 500 tonnes de fruits et légumes par an.

La caisse des écoles d'Anse-Bertrand demeure donc réduite à sa fonction de gestion des réfectoires de la commune et de surveillance des élèves pendant la pause méridienne. Trente-trois agents sont occupés à ces tâches : trois à temps complet, deux à 30 heures par semaine et 28 à temps incomplet, pour un total de 15 à 20 ETP.

La commune tente de rentabiliser la caisse des écoles en fournissant des repas aux enseignants du collège mais certains agents refusent de se déplacer pour fournir des tickets et des repas.

La subvention versée par la ville en 2014 représente 80 % des recettes de la caisse des écoles et couvre 99,11 % de ses dépenses réelles de fonctionnement qui s'élèvent à 1 382 025 €. Une subvention de 1 394 330 € a permis de couvrir le déficit de 306 305,10 € constaté au compte administratif de 2013 et d'assurer l'équilibre du budget de 2014.

Tableau n° 12 : Subvention à la caisse des écoles (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014
845 342	794 865	744 000	774 865	774 865	1 394 330

Source : comptes de gestion.

Si l'effectif est relativement stable, les dépenses de personnel ont progressé de 168 534 € entre 2011 et 2014 ; elles représentent 72 % des charges courantes et 57 % des recettes de fonctionnement. Cette augmentation résulte principalement de la titularisation d'agents et de l'augmentation des quotas horaires.

Tableau n° 13 : Dépenses de personnel de la caisse des écoles

Montants en euros	2011	2012	2013	2014
charges de personnel et frais assimilés (012) dont	826 066	955 555	988 798	963 942
<i>personnel temps complet</i>	<i>145 315</i>	<i>159 711</i>	<i>162 955</i>	<i>159 567</i>
<i>personnel à moins de 28 h</i>	<i>477 729</i>	<i>555 081</i>	<i>574 420</i>	<i>553 480</i>

Source : comptes administratifs et compte de gestion 2014

Malgré la revalorisation des tarifs mensuels des repas et des transports, approuvée par délibération du 13 août 2013, la caisse des écoles doit assumer une augmentation de ses charges et un plafonnement de ses ressources qui font peser un risque financier important

sur la ville, son principal financeur. La chambre rappelle les mesures qu'elle a préconisées dans son avis rendu le 23 septembre 2014 sur le compte administratif de 2013, portant notamment sur la maîtrise des charges de fonctionnement et sur le développement des recettes. En outre, de nombreuses créances restent impayées, ce qui n'est pas admissible.

Tableau n° 14 : Nombre de repas servis par la caisse des écoles

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
nombre de repas servis	59 920	58 977	78 465	74 169	69 146	65 992

Une partie des repas est destinée aux élèves du collège. En 2014, 50 859 repas ont été servis aux élèves des écoles primaires de la commune (77 %).

Le taux d'encadrement pour les cantines scolaires n'est pas réglementé. Cependant, si l'on se réfère aux normes fixées pour les garderies périscolaires (article R. 227-16 du code de l'action sociale et des familles), l'effectif minimal d'encadrement est fixé à un surveillant pour 10 enfants de moins de six ans et à un surveillant pour 14 enfants de plus de six ans.

Le nombre moyen d'élèves servis par la caisse des écoles d'Anse-Bertrand peut être évalué à 254¹². Sur cette base, le taux d'encadrement est d'un agent pour 7,7 élèves, ce qui est excessif.

IV.3.2. L'Office municipal de la culture et des sports

L'Office municipal de la culture et des sports (OMCS) d'Anse-Bertrand est une association régie par les dispositions de la loi de 1901. En vertu des statuts récemment modifiés¹³, il est administré par un comité directeur composé de 12 membres, élus par l'assemblée générale.

La commune, conformément aux dispositions de l'article 10 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, a signé le 18 septembre 2014 une convention d'objectifs et de moyens matériels et humains avec l'OMCS, pour la période du 1^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015, en vue de la réalisation d'actions sportives et culturelles. Pour d'autres activités, comme la gestion des centres de loisir sans hébergement (CLSH) et l'accueil périscolaire, notamment pour les centres de loisir associés à l'école (CLAE), l'OMCS est lié à la caisse d'allocations familiales dans le cadre d'un contrat « enfance-jeunesse ».

Tableau n° 15 : Résultats de l'OMCS (en euros)

TOTAL	2010	2011	2012	2013
CHARGES	98 138	148 733	126 395	175 857
PRODUITS	101 732	130 194	145 207	129 652
Résultat	3 595	-18 539	18 811	-46 205

Source : comptes annuels de l'OMCS

L'implication de la commune dans l'OMCS se traduit par l'octroi de subventions et la mise à disposition de locaux et de personnel. Les subventions versées à l'OMCS ont été multipliées par quatre entre 2009 et 2014.

Tableau n° 16 : Subventions à l'OMCS (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014
20 000	25 000	31 500	40 000	30 000	85 000

Source : comptes administratifs

L'OMCS dispose de huit agents : quatre mis à disposition par la commune et quatre emplois aidés. La mise à disposition d'agents est encadrée par les textes¹⁴ qui imposent la signature

¹² On estime à 200 le nombre de jours de présence par an ; 50 859 repas servis divisés par 200 jours de présence aboutissent à 254 élèves en moyenne.

¹³ Le 9 octobre 2014.

de conventions de mises à disposition. Elles doivent définir la nature des activités exercées par les agents, leurs conditions d'emploi mais aussi les modalités de contrôle et d'évaluation de leurs activités et les conditions de remboursement de leur rémunération à la commune. Par ailleurs, les mises à disposition doivent recueillir accord de l'agent et être arrêtées par le maire après information de l'assemblée délibérante, pour une durée maximale de trois ans, renouvelable.

L'OMCS et la commune n'ont pas mis en place ces conventions et la commune ne perçoit pas de remboursement de l'association. Outre l'insécurité juridique dans laquelle sont placés les agents et les risques pesant de ce fait sur les employeurs, la collectivité n'a pas à prendre directement en charge la rémunération des agents concernés.

Par ailleurs, les organismes bénéficiant de subventions supérieures à 23 000 € affectées à un projet particulier doivent attester de la conformité des dépenses à l'objet de la subvention par un compte rendu financier déposé auprès de l'organisme ayant délivré la subvention dans les six mois qui suivent la fin de l'exercice concerné. Ces dispositions n'ont pas été respectées, ni l'obligation pour l'OMCS de transmettre à la commune un compte rendu d'exécution avant le 1^{er} juillet de l'année suivant l'octroi de la subvention¹⁴. Le compte annuel a été établi le 16 décembre 2011 pour le compte 2010, le 5 avril 2014 pour l'exercice 2011 et le 22 avril 2014 pour 2012. Ces constats traduisent un manque de suivi et de contrôle de l'OMCS par la collectivité.

Les comptes de l'OMCS sont marqués par d'importantes dettes aux organismes sociaux et aux fournisseurs qui s'élèvent, en 2013, à 120 221 €, soit à 93 % des produits de l'association.

Tableau n° 17 : Dettes de l'OMCS (en euros)

	2010	2011	2012	2013
fournisseurs et comptes rattachés	2 821	33 583	32 402	40 923
dettes	0	0	0	720
autres dettes dont	7 221	20 467	45 456	78 578
<i>REMUNERATIONS</i>	0	0	3 553	0
<i>CONGES A PAYER</i>	1783	2 700	3325	3186
<i>S. SOCIALE</i>	3 572	14 536	29 765	56 477
<i>CAISSE RETRAITE</i>	726	2 650	8 175	13 893
<i>ASSEDIC</i>	827	115	0	0
<i>ORGANISMES SOCIAUX</i>	313	467	638	1102
<i>DIVERSES CHARGES</i>	0	0	0	3921
TOTAL DETTES	10 042	54 050	77 858	120 221

Source : comptes annuels

Recommandation n°6 :

Formaliser par convention la mise à disposition d'agents communaux à l'Office municipal de la culture et des sports, conformément à la réglementation, et faire respecter l'obligation de compte rendu sur l'utilisation des subventions versées.

¹⁴ La loi n°2007-148 du 2 février 2007 portant modernisation de la fonction publique territoriale, notamment son article 16, et le décret n°2008-580 du 18 juin 2008 fixant les mesures réglementaires d'application

¹⁵ Article 5 de la convention signée entre l'OMCS et la commune.

V. GESTION DU PERSONNEL

V.1. Une masse salariale en forte hausse

V.1.1. Une relative stabilité de l'effectif (hors emplois aidés)

L'analyse des données chiffrées sur la période montre que l'effectif de la commune est stable, voire en légère régression. En 2014, les services municipaux comptaient au total 124 agents, ce qui représente un ratio d'un agent pour 40 habitants ou de 25 agents pour 1 000 habitants, soit près du double de la moyenne nationale¹⁶.

Tableau n° 18 : Evolution et structure de l'effectif (hors contrats aidés)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Effectif au 31/12	122	122	125	124	125	124
<i>Evol effectif</i>			3	-1	1	-1
Titulaires cat. A dont	1	1	1	1	1	1
Contractuel (cat. A)	0	0	0	0	0	1
Titulaires cat. B dont	3	3	4	4	5	5
Titulaires cat. C dont	118	118	120	119	119	117
<i>temps complet</i>	46	46	47	45	49	52
<i>temps non complet</i>	72	72	73	74	70	65

Source : données de la commune.

Au regard de l'importance de la ressource humaine dont dispose la commune, la qualité d'entretien des espaces publics apparaît fort médiocre et en décalage avec l'attractivité des sites naturels qui constituent un potentiel économique essentiel de la commune. Ce constat est encore plus flagrant si l'on prend en compte l'allègement des tâches résultant du transfert de compétences à la CANGT.

Les contrats aidés de droit privé représentaient 8 % du total des effectifs en 2014, soit 11 agents. Depuis 2013, les contrats aidés sont financés à hauteur de 75 % par l'Etat et de 25 % par la région ou par le département.

A cet effectif, il y a lieu d'ajouter les 33 agents de la caisse des écoles, les trois agents du centre communal d'action sociale et les agents mis à disposition des organismes satellites : OMCS (quatre agents) et office municipal du tourisme (un agent).

V.1.2. Un coût en progression

Les dépenses de personnel constituent le premier poste de dépenses de fonctionnement de la collectivité (60 % des charges réelles en 2014). Elles sont en augmentation constante sur la période entre 2009 et 2014, s'élevant à 4 387 346 € en 2014 contre 3 665 114 € en 2009, soit une augmentation de 20 % sur la période examinée.

¹⁶ Le ratio est de 14 agents pour 1 000 habitants.

Tableau n° 19 : Evolution de la masse salariale

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Var. annuelle moyenne
Rémunérations du personnel dont :	2 742 040	2 672 835	2 748 638	3 006 550	3 144 788	3 340 594	4,0 %
titulaire	1 875 228	2 024 653	2 547 626	2 743 833	2 865 842	2 977 007	9,7 %
non titulaire	740 615	615 410	157 334	227 276	191 568	198 064	-23,2 %
emplois d'insertion	126 197	35 940	44 166	40 172	88 498	165 523	5,6 %
+ Charges sociales	886 627	793 243	796 054	887 519	899 583	998 830	2,4 %
+ Impôts et taxes sur rémunérations	29 024	28 271	28 880	22 155	22 508	47 922	10,5 %
+ Autres charges de personnel	7 423	6 873	0	0	0	0	
= Charges de personnel interne	3 665 114	3 501 221	3 573 572	3 916 224	4 066 880	4 387 346	3,7 %

Source : comptes de gestion

L'évolution des dépenses résulte d'une augmentation des quotas horaires, de l'application du régime indemnitaire en 2011, des avancements d'échelon et de grade, par application du protocole d'accord signé le 7 juin 2011 avec les organisations syndicales.

La proportion d'agents de catégorie C à temps non complet dans l'effectif atteint 60 % de l'effectif en 2009 et 52 % en 2014. Cette proportion élevée fait peser un risque important sur les finances de la commune, au regard du droit de ces agents de demander à passer à temps complet.

V.2. Un taux d'encadrement faible

Les services techniques emploient en 2014 sensiblement plus de la moitié du personnel de la collectivité (63 %). La proportion était de 65 % en 2010. Sur les 11 contrats aidés, cinq agents ont été affectés au service technique et six aux missions culturelles. Les services techniques sont nombreux alors même que les travaux ou les services réalisés en interne sont limités : peu de travaux en régie et des compétences transférées à la communauté d'agglomération.

L'encadrement de la collectivité a été renforcé par l'arrivée d'un directeur de cabinet, recruté le 1^{er} septembre 2014 pour une durée de deux ans renouvelable. En outre, un adjoint administratif a été recruté au cabinet du maire.

Tableau n° 20 : Filières d'emploi

	2014
Administration	28
Services techniques	78
Filière culturelle et animation	11
Police municipale	4
filière sociale (ATSEM)	3
TOTAL	124

Source : données de la commune.

V.3. Le régime indemnitaire

V.3.1. Le dispositif indemnitaire mis en œuvre

Le régime indemnitaire a été fixé par des délibérations successives dont la plus récente date du 9 novembre 2011. Par cette délibération n°7, le conseil municipal a adopté un nouveau régime indemnitaire pour le personnel communal et décidé d'attribuer aux agents titulaires, non titulaires ou stagiaires :

- l'indemnité d'administration et de technicité, pour les agents de catégorie C ;
- l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS) pour les agents de catégorie B et C ;
- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) pour les agents de catégorie A et B ;
- l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires, dans le cadre des élections, pour les agents de catégorie B et C ;
- l'indemnité forfaitaire complémentaire pour élection aux agents de catégorie A ;
- l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (IEMP), dans les conditions du décret 97-1223 du 26 décembre 1997.

La réglementation¹⁷ impose à l'assemblée délibérante de définir le cadre général d'attribution des primes (nature de la prime, catégories de bénéficiaires, taux moyen applicable, modalités d'attribution) et de voter les crédits nécessaires sur la base du taux moyen et du nombre d'emplois pourvus. L'assemblée délibérante d'Anse Bertrand ne n'est pas prononcée formellement sur les crédits nécessaires au régime indemnitaire et n'a pas fixé d'enveloppe par prime, notamment pour l'indemnité d'exercice des missions de préfecture (IEMP). En dépit des critères de modulation définis par l'assemblée, l'attribution d'une prime implique nécessairement le vote d'un crédit global, en fonction du calcul défini par le texte et du nombre de bénéficiaires potentiels.

Une nouvelle délibération est donc nécessaire pour définir le régime applicable à l'ensemble du personnel, par filière, pour préciser les montants annuels de référence, les coefficients appliqués ainsi que l'enveloppe globale consacrée, notamment, à l'indemnité de mission de préfecture. En outre, cette délibération devrait déterminer la nature des fonctions dont l'exercice peut permettre, à titre dérogatoire et permanent, un dépassement du contingent mensuel de 25 heures.

V.3.2. La part des indemnités dans la rémunération principale

Les revalorisations indemnitaires en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2012 ont contribué à accroître les dépenses de personnel. Il est à noter que l'imputation des indemnités est effectuée sur le compte de paye principale et non sur celui réservé au paiement des indemnités, ce qui nuit à la qualité comptable et, donc, à l'information du conseil municipal.

Tableau n° 21 : Indemnités

En euros	2009	2010	2011	2012	2013	2014
rémunération du personnel titulaire	1 875 228	2 024 653	2 547 626	2 743 833	2 865 842	2 912 636
indemnité (titulaires)	40 827	41 610	38 644	91 876	179 028	198 005
	2 %	2 %	2 %	3 %	6 %	7 %

Source : montant des indemnités communiquées par la commune.

¹⁷ Décret n°91-875 du 6 septembre 1991.

V.4. Les heures supplémentaires en hausse sans contrôle

On constate en 2014 une augmentation des heures supplémentaires et complémentaires, effectuées généralement par des agents à temps non complet. En 2014, quatre agents ont bénéficié d'indemnités oscillant entre 2 600 € et 3 400 € et, en 2012, un agent de catégorie C mis à la disposition - sans contrepartie - de l'office municipal du tourisme a bénéficié d'indemnités pour des heures complémentaires, effectuées de janvier à avril 2012, pour un montant total de 214 €.

La chambre rappelle que les heures supplémentaires effectuées peuvent donner droit à récupération afin, notamment, de respecter le plafond mensuel de 25 heures. Ces dispositions sont d'ailleurs prévues à l'article 3 de la délibération du 9 novembre 2011.

Par ailleurs, un volume constant d'heures supplémentaires devrait amener la collectivité à réorganiser ses services et à mettre en place le contrôle interne pour s'assurer de la réalité des heures déclarées.

Tableau n° 22 : Heures supplémentaires

	2012	2013	2014	total
Montant	25 962	12 027	43 943	81 932

Source : données de la commune

L'article 2 du décret n°2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) subordonne le versement des indemnités à la mise en place d'un système de contrôle automatisé permettant de comptabiliser les heures supplémentaires effectuées par les agents. Malgré l'absence d'un système automatisé de comptabilisation du temps de travail, la commune d'Anse Bertrand verse des IHTS à ses agents. Le seul moyen de contrôle permettant de comptabiliser actuellement les heures supplémentaires est matérialisé par un état précisant les jours, les travaux effectués par l'agent et les heures supplémentaires accomplies, signé par l'ordonnateur.

Recommandation : cf. recommandation n°4

VI. COMMANDE PUBLIQUE

VI.1. Le processus d'achat

La collectivité n'a pas produit de note décrivant son processus d'achat et se fonde sur les dispositions du code des marchés publics et sur ses circulaires d'application et de méthode. Le code ne fixe pas les règles précises à appliquer sur la publicité à mettre en place sur les marchés passés au-dessous du seuil de 90 000 €, laissant à la collectivité le libre choix de sa publicité.

Compte tenu du nombre de marchés de ce type passés par la commune et des irrégularités commises, il importe qu'elle détermine précisément les procédures internes à suivre pour assurer cette publicité.

VI.2. Les commandes passées hors marché

VI.2.1. Les règles applicables

Trois principes fondamentaux, énoncés à l'article 1^{er} du code des marchés publics (CMP), président à la mise en œuvre de la commande publique, quel que soit le montant en jeu : libre accès à la commande publique, égalité de traitement des candidats, transparence des procédures.

Pour la mise en application, le code distingue deux types de procédures en fonction du montant estimé de la commande :

- la procédure « formalisée » qui est obligatoire, dans le cas de marché de travaux, au-dessus de 5 M€ jusqu'au 31 décembre 2013 et de 5,186 M€ depuis le 1^{er} janvier 2014¹⁸ ;
- la procédure « adaptée », au-dessous des seuils fixés, avec toutefois des contraintes accrues si le marché dépasse 90 000 € HT (la publicité doit obligatoirement être effectuée dans un journal d'annonce local ou au BOAMP).

Enfin, tout en ayant l'obligation de respecter les principes de la commande publique, le pouvoir adjudicateur est dispensé de la mise en œuvre de mesures de publicité et de mise en concurrence prévues par le code des marchés publics pour les marchés inférieurs à 15 000 € HT. L'article 28, alinéa III, du CMP dispose en effet que « *le pouvoir adjudicateur peut également décider que le marché sera passé sans publicité ni mise en concurrence préalables si son montant estimé est inférieur à 15 000 € HT. Lorsqu'il fait usage de cette faculté, il veille à choisir une offre répondant de manière pertinente au besoin, à faire une bonne utilisation des deniers publics et à ne pas contracter systématiquement avec un même prestataire lorsqu'il existe une pluralité d'offres potentielles susceptibles de répondre au besoin.* »

Ces marchés restent dans le champ du code et les collectivités doivent donc toujours respecter leurs obligations en matière de définition préalable des besoins (art. 5). La détermination de la valeur estimée des besoins au regard des notions d'opération et de prestations homogènes doit faire l'objet d'une attention particulière (art. 27). Les acheteurs publics ne doivent pas découper le montant de leurs marchés, de façon à pouvoir bénéficier artificiellement de la dispense des obligations de publicité et de mise en concurrence, aux dépens de la sécurité juridique des contrats ainsi conclus.

VI.2.2. Les marchés de tuf

Certaines commandes passées par la commune d'Anse-Bertrand peuvent être regardée sous les deux angles : les prestations homogènes et la notion d'opération. Il résulte de cette analyse que la commune a méconnu le code des marchés publics pour les commandes passées pour la livraison et le compactage de tuf.

S'agissant des prestations homogènes, la chambre constate que la commune a commandé en 2013 des prestations de livraison et de compactage de tuf pour un montant de 58 135 €.

Tableau n° 23 : Commandes de tuf en 2013

Société choisie	Nature des travaux	Date facture	Montant TTC (€)
INAMO Antoinette et Cie	mise en œuvre de tuf	04/01/2013	8 398,99
SOTRAG TRAVAUX PUBLICS	curage de fossé + création d'entrée en remblai (tuf) + béton armé	17/06/2013	3 146,50
SDTP	tuf compact et transport	31/07/2013	2 083,20
DEBY PIERRE	décaissement + mise en œuvre de tuf compac	31/07/2013	14 604,10
SEP TROUVEE CONSTRUCTION	transports de tufs + compactage	24/09/2013	4 589,78
SDTP	mise en œuvre de tuf compact	24/09/2013	3 255,00
MUTI-TRAVAUX NORD G.T.	apport de tuf + mise en place	07/10/2013	6 238,75
SEP TROUVEE CONSTRUCTION	mise en place de tuf+ compactage de route	09/10/2013	2 468,38
SEP TROUVEE CONSTRUCTION	mise en œuvre de tuf compact	05/11/2013	2 088,63

¹⁸ Décret n°2013-1259 du 29 décembre 2013.

CONFIDENTIEL

SDTP	tuf 160 ml	05/11/2013	4 665,50
SOTRAG	fourniture et mise en œuvre de tuf	29/11/2013	2 799,30
SOTRAG	fourniture et mise en œuvre de tuf	31/12/2013	3 797,50
TOTAL			58 135,63

Source : mandats et factures de la commune.

En 2014, le montant des mêmes prestations est plus important et s'élève à 81 188,40 € dont 94 % (76 187 €) ont été réalisés au cours de la période du 9 janvier au 11 mars 2014, soit juste avant les élections municipales des 23 et 30 mars 2014.

Tableau n° 24 : Commandes de tuf en 2014

Société	Travaux	Devis	Bon de commande	Date facture	Montant TTC (€)
SARL TROUVEE CONSTRUCTION	Compactage + location camion + fourniture tuf			23/03/2014	3 590,98
SARL TROUVEE CONSTRUCTION	terrassement en déblais et remblais en tuf + location de camion + location de rouleau compacteur			03/09/2014	5 001,08
SDTP	mise en œuvre de tuf compact			09/01/2014	2 712,50
SDTP	fourniture et mise en œuvre de tuf			09/01/2014	8 924,13
SOTRAG	fourniture et transport de tuf compacté			21/01/2014	2 712,50
SOTRAG	fourniture et transport de tuf compacté			21/01/2014	4 882,50
SOTRAG	décassement + mise en œuvre de tuf compacté				8 647,45
GUERANDE LUCIEN ROBERT	tuf compacté 320 m ³ sur une longueur de 400 m/épaisseur 20cm	14/01/2014	26/01/2014	14/01/2014	8 680,00
GUERANDE LUCIEN ROBERT	350 m linéaire	03/03/2014	06/03/2014		7 595,00
SOTRAG TRAVAUX PUBLICS	mise en œuvre tuf compacté 270 m ³	13/01/2014	26/01/2014		9 276,75
SOTRAG TRAVAUX PUBLICS	mise en œuvre tuf compacté 240 m ³	13/01/2014	26/01/2014		6 998,25
SGSGM ENVIRONNEMENT SARL	étalement de tuf + compactage de route	15/02/2014	10/03/2014		3 738,37
SGSGM ENVIRONNEMENT SARL	étalement de tuf + compactage de route	15/02/2014	10/03/2014		2 513,29
SEP TROUVEE CONSTRUCTION	mise en place de tuf + compactage	28/01/2014	05/02/2014		2 240,25
SEP TROUVEE CONSTRUCTION	compactage de route + fourniture de tuf	11/03/2014	26/03/2014		884,60
SEP TROUVEE CONSTRUCTION	compactage de portion de route 460 m ³	17/02/2014	28/02/2014		2 790,75
TOTAL					81 188,40

Source : mandats et factures de la commune.

Selon le critère des prestations homogènes, la collectivité dépasse largement le seuil des 15 000 € HT et se rapproche en 2014 des 90 000 € HT (97 650 € TTC). Elle aurait dû passer au minimum un marché à procédure adaptée pour la réalisation de ces prestations, c'est-à-dire effectuer une mise en concurrence avec une publicité adaptée et un délai raisonnable laissé aux entreprises pour soumissionner. En raison de la proximité avec le seuil des 90 000 € HT, cette publicité aurait dû comporter une publication dans un journal d'annonce légale ou au BOAMP. Or, pour ces travaux, la commune a simplement adressée des demandes de devis et transmis des bons de commande pour des règlements sur facture.

Selon le critère de l'opération, le découpage opéré n'est pas conforme au CMP, art. 27, qui dispose : « *il y a opération de travaux lorsque le pouvoir adjudicateur prend la décision de mettre en œuvre, dans une période de temps et un périmètre limités, un ensemble de travaux caractérisé par son unité fonctionnelle, technique ou économique* ». Des travaux

conclus dans une période restreinte et qui font appel aux mêmes techniques ou aux mêmes prestations sont qualifiées d'opération unique par la jurisprudence¹⁹.

La somme des prestations payées par entreprise est souvent très proche du seuil des 15 000 € HT (16 275 € TTC). Le montant de travaux attribué à l'entreprise Guérande Lucien est de 16 275 € TTC, tout comme celui attribué à l'entreprise SOTRAG pour le bon de commande signé le 26 janvier 2014. On peut mentionner également les bons de commande signés avec l'entreprise SOTRAG les 9 et 21 janvier 2014, pour un montant de 16 242 €, soit juste au-dessous du seuil, tout comme les travaux attribués à l'entreprise SDTP par les bons de commande du 9 janvier 2014, soit 11 636 €.

La commune a donc méconnu les principes du CMP dans la commande de ces prestations.

Il lui appartient, à tout le moins, d'arrêter une procédure interne de nature à éviter que les errements constatés se renouvellent.

Recommandation n°7 :

Mettre en place une procédure interne écrite et détaillée pour les marchés publics et conclure des marchés à bons de commande pour les fournitures récurrentes.

VII. PATRIMOINE FONCIER COMMUNAL

L'histoire de la gestion du patrimoine foncier de la commune d'Anse-Bertrand explique une partie de ses difficultés financières.

Tout comme dans les autres communes du Nord-Grande Terre, l'industrie sucrière a dominé l'économie, du XIX^e siècle jusqu'à la cessation d'activité de l'usine de Beauport en 1990.

La superficie de la commune s'étend sur 60,47 km², soit 6 047 ha, et se caractérise par la présence de nombreuses terres issues du « faire valoir direct²⁰ » de l'usine de Beauport, dont une partie a été achetée par la région et par le département de la Guadeloupe. Le département possède encore, en indivision avec la région, 1 480 ha à vocation agricole issus de ce domaine.

Dans les années 80, M. Moustache, maire de 1965 à 1995 et de 2001 à 2006, soit pendant 35 ans, et aussi président du conseil régional de 1983 à 1986, a eu pour ambition de transformer la commune en station balnéaire et d'augmenter sa population. La commune a alors procédé à l'achat d'environ 250 ha qui appartenaient, pour la plus grande partie, à la SAFER et, pour l'autre partie, à la Société anonyme des usines Beauport (SAUB), afin de constituer une réserve foncière pour la station balnéaire, d'une part, et de créer des lotissements, d'autre part.

Le premier projet s'est conclu par la faillite de la SEMANOR. La commune a cependant conservé de cet épisode une réserve foncière évaluée entre 100 et 150 ha (imprécision qui ne laisse pas de surprendre et qui appelle à un recensement approfondi sur les plans géographiques et juridiques).

Le second projet a connu un début de concrétisation puis s'est traduit par un sinistre lié au destin de la SEMANOR qui en assurait la maîtrise d'œuvre.

¹⁹ CE, 26 septembre 1994, préfet d'Eure-et-Loire n°122759 ; CE, 26 juillet 1991, commune de Sainte-Marie de La Réunion, n°117717.

²⁰ Il s'agit des terres exploitées directement par l'usine, à la différence des autres terres exploitées par des planteurs ; voir, à ce sujet, l'étude « L'habitation/plantation, Héritages et mutations (Caraïbe - Amérique), Volume 1 », par Maurice BURAC et Danielle BEGOT (dir.).

VII.1. Des résidents sans titre de propriété et des titres de recette sans paiement

La création de 14 lotissements a été entreprise dans les années 80-90, sur quatre zones : Guéry (trois lotissements : centre, nord et « régularisation »), Lacroix (trois lotissements : LTS Lacroix, Lacroix-Beaufond, Montrésor « régularisation »), la zone du bourg (sept lotissements situés sur trois zones du bourg : Macaille (LTS Macaille, Macaille Sud I, Macaille Sud II et Macaille Sud III), le stade et Mahaudière (Mahaudière I et Mahaudière II), et la zone de Campèche (un lotissement).

Sur une partie des lotissements, dénommés « régularisation », des habitants s'étaient déjà installés sans titre officiel ; sur les autres, il s'agissait d'implanter des populations. Un lotissement démarre avec un permis de lotir organisant l'aménagement et la viabilisation des terrains ; ces aménagements sont réalisés puis les parcelles sont vendues et les permis de construire accordés aux acquéreurs pour l'édification des habitations.

En 1995, aucun des lotissements commencés n'était terminé mais, malgré cela, des promesses de vente et des permis de construire ont été accordés par la mairie, le plus souvent en dehors de l'office d'un notaire, de telle sorte que des résidents ont bénéficié de ces titres sans avoir procédé au règlement complet du terrain et alors que les aménagements et la viabilisation du lotissement concerné n'était pas terminés.

Dans la plupart de ces cas, les titres de propriété n'ont pas été délivrés, cette délivrance étant juridiquement conditionnée par l'achèvement des lotissements (la viabilisation complète des parcelles).

Cette difficulté perdure pour de nombreux habitants qui ne peuvent toujours pas bénéficier, de titres de propriété. Sur les 14, un lotissement (Campèche) a été construit dans les normes et les habitants ont pu obtenir un titre de propriété. Pour deux autres (Guéry centre et Mahaudière I), les habitants sont parvenus à disposer d'un titre. Pour trois autres, les habitants n'ont pu obtenir leur titre que récemment, à la faveur du déclassement du lotissement. Les habitants de huit lotissements restent encore sans titre.

La commune n'est pas en mesure de terminer la viabilisation des lotissements pour permettre la régularisation des situations. Un travail de déclassement qui ne peut être obtenu qu'après une longue durée (10 ans), est actuellement entrepris afin de permettre la régularisation des titres de propriété. Les ventes sont alors réalisées à titre individuel. La commune estime à 20 % le nombre de résidents de ces lotissements qui détiennent leur titre de propriété. Des résidents, ne pouvant obtenir des titres de propriété, se désistent aussi de leur acquisition et demandent à la commune le remboursement des acomptes versés.

Les résidents des lotissements très sociaux (LTS), qui ont bénéficié de l'aide de la CAF pour l'acquisition d'un logement, sont dans une situation encore plus particulière. Dans son rapport de 2008, la chambre avait identifié 19 titres de recette datant de 1996 à 1998 parmi les restes à recouvrer, pour un montant de 90 415 €. La chambre avait invité la commune à traiter ces dossiers en priorité. Aujourd'hui, 10 de ces titres ont été soldés. Les neuf restants représentent un montant de 50 060 €.

En conclusion – encore provisoire – de ces projets, il apparaît que la commune reste lourdement pénalisée aujourd'hui :

- les terrains ont été vendus pour des montants souvent très faibles (100 F le m², soit 15 €) alors que l'équilibre financier des opérations se situait au-delà de 30 € et que le prix du marché peut aller jusqu'à 65 € ;
- les titres non recouverts sont encore nombreux et l'obtention des règlements laborieuse lorsque les résidents ont pu disposer d'un permis de construire avant paiement total ;

- tant que les titres de propriété ne sont pas émis, la commune n'encaisse pas les taxes foncières et d'habitation pour les résidents sans titre ; c'est elle qui prend en charge les taxes foncières.

VII.2. Deux acquéreurs sans titre

Deux personnes ont conclu l'acquisition de parcelles de grande dimension, soit 3,48 ha pour M. X et 2,86 ha pour Mme Y. Ces propriétés sont situées à l'intérieur d'un périmètre de ZAC dont il revenait à la commune d'assurer la viabilisation. Dans une ZAC, la viabilisation constitue un préalable obligatoire à la délivrance des titres de propriété. Cependant, le coût de cette viabilisation excède les moyens de la commune car, les terrains étant à l'écart des espaces urbanisés, elle nécessite d'importants travaux, routiers notamment.

La commune a pris la décision de procéder tout de même à la vente en 2006, pour un prix de 15 €/m².

S'agissant de M. X, cette vente a été suivie de l'émission d'un titre de recette pour la totalité du prix (523 080 €), ce qui a permis à la municipalité de présenter un budget équilibré en 2006, mais la vente n'est pas parvenue à son terme. Invité par la commune à se désister, M. X a finalement renoncé à la vente et le titre a fait l'objet d'une annulation, le 31 décembre 2006.

S'agissant de Mme Y, la commune n'a pas émis de titre de recette. La décision de vente a été rapportée par la nouvelle municipalité en 2006 mais cette délibération a été annulée, suite à un recours de Mme Y. La vente, au prix de 430 095 €, serait donc censée se conclure, pour autant que la commune parvienne à reprendre contact avec Mme Y.

VII.3. De nombreux loyers impayés

Le rapport de la chambre du 4 juillet 2008 avait mis en évidence l'existence de nombreux loyers dus à la commune qui étaient restés impayés. Il s'agit de locataires de bâtiments de la mairie, certains à caractère social, d'autres à caractère commercial (restaurants).

Il avait été relevé que cinq locataires avaient accumulé une dette de 176 314 € auprès de la commune, sans que les ordonnateurs successifs n'aient jamais cherché à y remédier notamment en actionnant les clauses résolutoires des contrats.

Tableau n° 25 : Dettes des locataires

En euros	2008	2015
Mme A	38 889	13 349
Mme B	37 340	74 729
Mme C	31 998	62 384
Mme D	34 340	65 647
M E	33 745	22 843
Total	176 312	238 952

Source : Etats de situation du comptable.

Le comptable a engagé diverses actions pour recouvrer les sommes : accord sur un échelonnement du paiement des dettes, compensations entre créances et dettes, opposition à tiers détenteur. Mais, hormis pour une créance sur un bâtiment à caractère commercial où la situation est en voie de règlement, les dettes ont augmenté dans des proportions parfois très importantes (35 % entre 2008 et 2015).

CONFIDENTIEL

La commune n'est pas dans une situation où elle peut se permettre de négliger des recettes propres. En outre, l'absence de perception de ces recettes crée une distorsion de concurrence lorsque les locaux sont occupés par des commerces, au détriment des commerçants qui assument les charges liés aux locaux qu'ils occupent.

Recommandation n°7 :

Mettre en demeure les locataires de la commune de payer les loyers dus ou utiliser les voies légales pour faire libérer les locaux.

GLOSSAIRE

AP/CP	: Autorisations de programmes/crédits de paiement
BOAMP	: Bulletin officiel d'annonces des marchés publics
CAF	: Capacité d'autofinancement
CANGT	: Communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre
CCNGT	: Communauté de communes du Nord Grande-Terre
CGCT	: Code général des collectivités territoriales
CLAE	: Centre de loisirs associé à l'école
CLETC	: Commission locale d'évaluation des charges transférées
CLSH	: Centre de loisirs sans hébergement
DGF	: Dotation globale de fonctionnement
EBF	: Excédent brut de fonctionnement
EBE	: Excédent brut d'exploitation
ETP	: Equivalent temps plein
FIPHFP	: Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
IEMP	: Indemnité d'exercice de missions des préfectures
IPTS	: Indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires
IHTS	: Indemnités d'horaires pour travaux supplémentaires
LTS	: Lotissements très sociaux
MAPA	: Marché à procédure adaptée
OMCS	: Office municipal de la culture et du sport
OTD	: Opposition à tiers détenteur
SAFER	: Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAUB	: Société anonyme des usines de Beauport
SIVOM	: Syndicat intercommunal à vocation multiple
SEM	: Société d'économie mixte
SEMANOR	: Société d'économie mixte d'aménagement du Nord-Grande Terre
SICTOM	: Syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères
SYVADE	: Syndicat de valorisation des déchets de la Guadeloupe
TEOM	: Taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TFB	: Taxe sur le foncier bâti
TFNB	: Taxe sur le foncier non bâti
TH	: Taxe d'habitation
TTC	: Toutes taxes comprises
TVA	: Taxe sur la valeur ajoutée

