



**CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES DE GUADELOUPE, GUYANE, MARTINIQUE
CHAMBRES TERRITORIALES DES COMPTES DE SAINT-MARTIN, SAINT-BARTHELEMY**

Le Président

Pointe-à-Pitre, le 8 décembre 2011

CONFIDENTIEL

RECOMMANDE AVEC A.R.

2C 048 290 2832 0

CRC/JLM/Greffe/n° 2011-1116

P.J : Une annexe

Monsieur le Maire,

Par lettre du 28 octobre 2011, j'ai porté à votre connaissance sous la forme d'un rapport, les observations définitives de la Chambre régionale des comptes de la Martinique concernant la gestion de la commune de Fort-de-France, à partir de l'année 2004.

Conformément aux dispositions de l'article L. 243-5 du code des juridictions financières, vous disposiez d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception.

Le rapport d'observations accompagné de votre réponse parvenue le 8 décembre 2011, dont vous trouverez ci-joint l'exemplaire définitif, doit désormais être communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

.../...

Monsieur Raymond SAINT-LOUIS-AUGUSTIN
Maire de FORT-DE-FRANCE
Hôtel de Ville
Boulevard du Général de Gaulle
97200 FORT-DE-FRANCE

En vertu de l'article R.241-18 du code des juridictions financières, le rapport d'observations deviendra communicable aux tiers dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. En conséquence, je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Maire, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président,

B. DIRINGER

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES
DE MARTINIQUE**

Annexe à la lettre n° 2011-1116 du 8 décembre 2011

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
SUR LA GESTION
DE LA COMMUNE DE FORT-DE-FRANCE**

Années 2004 et suivants

Ordonnateurs :

- Monsieur Serge LETCHIMY
- Monsieur Raymond SAINT-LOUIS-AUGUSTIN

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme 2009 l'examen de la gestion de la commune de Fort-de-France à partir de l'année 2004. Par lettre en date du 22 avril 2009, le président de la chambre en a informé le maire. A la suite de l'élection d'un nouveau maire, un entretien a également été organisé avec lui, le 31 mars 2010. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 7 juin 2011, avec M. Serge LETCHIMY, ancien maire, et avec M. Raymond SAINT-LOUIS AUGUSTIN, maire en exercice.

Lors de sa séance du 14 juin 2011, la chambre a arrêté ses observations provisoires. Celles-ci ont été transmises dans leur intégralité le 20 juin 2011 à M. SAINT-LOUIS AUGUSTIN, ordonnateur en fonction et M. LETCHIMY, ancien ordonnateur. Le maire en exercice a répondu par lettre du 19 août 2011 en précisant que cette réponse était commune aux deux ordonnateurs successifs.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 25 octobre 2011, le présent rapport d'observations définitives.

Le rapport a été communiqué par lettre du 28 octobre 2011 à M SAINT-LOUIS AUGUSTIN, en fonctions ainsi qu'à M. LETCHIMY, précédent ordonnateur pour les parties le concernant. Les destinataires disposaient d'un délai d'un mois pour faire parvenir à la chambre leurs réponses aux observations définitives.

M Raymond SAINT-LOUIS-AUGUSTIN a fait parvenir à la chambre une réponse qui, engageant sa seule responsabilité, est jointe au présent rapport d'observations définitives.

Ce rapport devra être communiqué par le maire 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 en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr.

LES THEMES DE CONTROLE

Le précédent examen de la gestion de la commune de Fort-de-France a fait l'objet d'une lettre d'observations définitives, en date du 31 mai 2001. Les conclusions du précédent contrôle portaient sur :

- diverses irrégularités budgétaires et comptables ;
- la situation financière très tendue (importance des dépenses de personnel et des charges financières, faiblesse de l'autofinancement) ;
- la présence de sureffectifs ;

Dix années plus tard, la Chambre régionale des comptes a souhaité évaluer les améliorations qui ont pu être apportées dans ces domaines.

Il demeure un certain nombre de lacunes dans la fiabilité et la transparence des comptes de la ville.

Sans mésestimer l'importance des réalisations de la ville (tant en matière d'équipement que de services rendus au public), la fragilité de la situation financière, malgré les efforts accomplis dans certains domaines, tels que la fiscalité directe, demeure, aujourd'hui encore, l'aspect le plus inquiétant.

De plus, il existe toujours un sureffectif communal.

Tels sont donc les quatre thèmes évoqués dans le présent rapport à fin d'observations définitives sur la gestion de la ville de Fort-de-France.

I - La transparence financière des comptes de la ville.

II - La fiabilité des comptes.

III - Les éléments caractéristiques de la situation financière.

IV - La politique du personnel au cours des dix dernières années.

SOMMAIRE

I - LA TRANSPARENCE FINANCIERE DES COMPTES DE LA VILLE DE FORT-DE-FRANCE	6
<i>A - Les annexes relatives à l'état de la dette et aux provisions.</i>	<i>6</i>
1 - Discordance entre l'état de la dette des documents budgétaires et le montant de la dette figurant au compte de gestion.....	6
2 - Différence sur l'état des provisions pour risques.....	7
<i>B - L'absence de transmission des comptes certifiés des organismes garantis ou subventionnés.</i>	<i>8</i>
<i>C - Le caractère incomplet de certaines annexes relatives aux produits et charges.</i>	<i>8</i>
II - LA FIABILITE DES COMPTES DE LA VILLE.....	10
1 - L'absence de production de l'état de l'actif de la collectivité.	10
2 - Des frais d'études demeurés en attente d'imputation.	11
3 - Un suivi incertain de la comptabilisation des immobilisations en cours.....	11
4 - Une régularisation très tardive de certaines opérations effectuées pour le compte de tiers.....	12
5 - L'insuffisance des provisions budgétaires pour litiges.....	12
6 - Les travaux en régie.	13
III - ELEMENTS CARACTERISTIQUES DE LA SITUATION FINANCIERE DE LA VILLE.....	16
1 - Une situation budgétaire tendue depuis vingt ans.....	16
2 - Des résultats comptables souvent négatifs entre 2004 et 2010.....	18
3 - Une trésorerie parfois tendue.....	18
4 - Une faible croissance des produits de fonctionnement.....	19
5 - Examen des charges de fonctionnement.....	20
6 - Examen des dépenses de personnel.....	20
7 - Des charges financières stabilisées.....	21
8 - Un endettement croissant.....	21
9 - De meilleures recettes de fiscalité directe.....	22
10 - Une quasi stagnation de la fiscalité indirecte.....	24
11 - L'octroi de mer en 2010/2011.....	24
12 - La gestion active de la dette.....	25
13 - Une impasse de financement des investissements.....	26
14 - Le difficile exercice du budget 2010.....	27
15 - Des opérations de mandat anciennes, en attente de règlement.....	28

16 - Le remboursement d'un prêt pour le compte du CHU.	29
IV - LE PERSONNEL COMMUNAL.	30
1 - La nécessité ancienne d'une réduction des effectifs municipaux.	30
2 - L'évolution des emplois du groupe communal de Fort-de-France.	31
3 - L'effectif de la ville.	31
4 - La masse salariale communale continue à augmenter.	32
5 - Les recrutements de la ville ont été plus nombreux que les départs en retraite.....	33
6 - L'absentéisme dans les services.....	33
7 - Les effets du « plan d'incitation au départ à la retraite ».....	34
a) La mise en place d'un plan d'incitation à la cessation d'activité.....	34
b) Le bilan financier contrasté du plan de cessation anticipée d'activité.....	35

I - La transparence financière des comptes de la ville de Fort-de-France

Les dispositions de la loi n° 92-125 du 6 février 1992 (article 10) relative à l'administration territoriale de la République ont consacré le principe d'un droit à l'information des élus et des citoyens sur les affaires intéressant la gestion de la collectivité (patrimoine, engagements de la commune, ...). Les pièces complémentaires jointes aux documents budgétaires contribuent à l'information du Conseil municipal appelé à donner son approbation sur les prévisions et les réalisations budgétaires. Ces annexes sont énumérées à l'article L.2313-1 du CGCT. La production de ces informations financières et statistiques ainsi que l'élaboration d'annexes budgétaires sont obligatoires. L'absence des rapports obligatoires et de certaines annexes aux documents budgétaires, ou leur contradiction, constitue un déficit d'information pour les élus, les partenaires des collectivités et les citoyens.

L'examen des documents budgétaires a montré que la ville de Fort-de-France n'a pas toujours fait preuve, en ce domaine, d'une totale transparence. En effet, les annexes du bilan relatives à l'état de la dette et aux provisions, de même que celles relatives aux engagements donnés par la ville et celles qui précisent certains produits et charges, ne sont pas conformes aux prescriptions réglementaires de forme ou de contenu.

A - Les annexes relatives à l'état de la dette et aux provisions.

1 - Discordance entre l'état de la dette des documents budgétaires et le montant de la dette figurant au compte de gestion.

L'état de la dette permet de connaître la nature et le montant des emprunts de la collectivité. La récapitulation se présente sous la forme de deux tableaux. Le premier, ventilé par établissement ou organisme prêteur, détermine l'encours de la dette et l'annuité de l'exercice. Le second récapitule l'encours des emprunts et dettes destinées à financer l'investissement et l'annuité par catégorie d'emprunts et dettes, en distinguant les emprunts auprès d'établissement de crédit, les dépôts et cautionnements reçus et les emprunts et dettes assortis de conditions particulières.

Un sondage effectué sur les états de la dette annexés aux documents budgétaires relatifs aux exercices 2005, 2006 et 2007 montre qu'ils présentent des discordances avec les soldes créditeurs du compte 16 figurant en balance de sortie du compte de gestion. Si certaines de ces discordances ont été explicitées et justifiées en cours d'instruction, deux différences méritent toutefois d'être soulignées.

Tel est le cas, d'une part, d'un emprunt contracté pour la construction du centre hospitalier universitaire de La Meynard, dont les annuités sont prises en charge par la ville depuis 1983 et dont le capital restant à rembourser figure au bilan, ce qui constitue une charge qui vient fausser le bilan de la ville, au sens strict. Il en va d'ailleurs de même de son amortissement. Or, la participation annuelle de la ville est loin d'être négligeable (plus de 400 000 € par an, par exemple, entre 2007 et 2010).

D'autre part, le compte 51 931 « *lignes de crédit de trésorerie* » a présenté, pour les exercices 2003, 2004, 2005 et 2007, des soldes respectifs de 4 500 000 €, 5 000 000 €, 7 000 000 € et 4 000 000 € qui, n'ayant pas été consolidés en emprunt classique, ne figurent pas à l'état de la dette communale alors qu'ils apparaissent bien au passif du bilan du compte de gestion.

En outre, l'état annexe relatif à la « *ligne de trésorerie* » est incomplet dans sa forme. En effet, il ne mentionne ni l'index retenu pour le calcul, ni la marge et le montant de la commission à verser à l'organisme prêteur. Enfin, le montant des remboursements et des tirages est celui de l'année (n-1) et non celui de l'exercice en cours.

Des écarts entre le compte administratif et le compte de gestion sont de nature à fausser les analyses financières ou les calculs de ratios effectués à partir de données extraites du compte de gestion. Il est donc nécessaire qu'en collaboration avec le comptable, soit assurée rapidement la concordance des montants des encours de la dette figurant dans la comptabilité de l'ordonnateur et dans celle du receveur municipal.

2 - Différence sur l'état des provisions pour risques.

L'état des provisions, à produire chaque année, est destiné à l'information des élus sur le montant des condamnations susceptibles d'être prononcées à l'encontre de la collectivité. Il doit permettre le contrôle et le suivi de l'exécution des provisions préalablement autorisées.

Au cours de la période examinée par la Chambre, l'état des provisions n'a été produit qu'en 2006 et 2007 et concerne des provisions pour litiges et contentieux avec trois entreprises. Il s'agit de provisions, à caractère budgétaire, autorisées par délibération du Conseil municipal du 27 janvier 2006. Elles correspondent à une dépense de fonctionnement ayant pour contrepartie une recette équivalente en investissement.

L'état produit appelle les observations suivantes :

Le montant des provisions pour litiges retracées au c/15 112 du compte de gestion présente au 31 décembre 2007 un solde de 95 816,64 € contre 345 816,65 € pour l'état annexe, soit une différence de 250 000,01 €. Quant aux provisions pour risques enregistrées au c/15 182, la différence entre le compte de gestion (solde du c/15 182 au 31/12/2007 : 288 460,00 €) et l'état (solde au 31/12/07 : 38 460,00 €) est de 250 000,00 €.

Sur ce point, la commune fait valoir qu'il s'agit d'une erreur au niveau des écritures comptables.

B - L'absence de transmission des comptes certifiés des organismes garantis ou subventionnés.

L'obligation d'information sur les risques liés aux engagements donnés par la ville est également issue de la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République. L'ordonnance du 26 août 2005 relative à la simplification des règles comptables et budgétaires est venue, ultérieurement, modifier la portée de cette obligation. Les comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public et pour lesquels la commune a garanti un emprunt, ou versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant (emprunt) 50 % du produit figurant au compte du résultat de l'organisme et dépassant le seuil prévu par le troisième alinéa de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000, ne doivent désormais plus être annexés au compte administratif de la collectivité. En revanche, la liste des organismes en cause doit toujours figurer en annexe. Toutefois, l'article L. 2313-1-1 du CGCT, issu de l'ordonnance du 26 août 2005, dispose que les comptes certifiés conformes des organismes visés au 4° de l'article L. 2313-1 sont obligatoirement transmis par la commune au représentant de l'Etat, et donc au comptable, à l'appui du compte administratif.

Au cours de la période examinée, la ville de Fort-de-France n'a pas respecté cette obligation de transmission des comptes certifiés.

D'une part, les comptes de cinq organismes (sociétés et EPCI) bénéficiant d'une garantie d'emprunt de la ville à hauteur de 115 millions d'euros n'ont pas été communiqués.

Il en est de même pour les associations subventionnées, en ce qui concerne sept associations, pour un montant total de 295 593 € ;

Dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre, la ville précise que, malgré l'absence de transmission de ces documents au contrôle de légalité, elle disposait des comptes certifiés de ces organismes. Elle s'engage désormais à transmettre les documents prévus.

C - Le caractère incomplet de certaines annexes relatives aux produits et charges.

1. Des défauts d'information et des écarts sur l'état du personnel.

L'état du personnel communal ne respecte pas totalement les conditions de forme réglementaire. Pour les agents titulaires, il détaille les effectifs par grade ou emploi à l'intérieur des différentes filières. En revanche, s'agissant des personnels non-titulaires, il ne mentionne ni leur secteur d'appartenance, ni la nature de leur contrat. Par ailleurs il subsiste, notamment en 2007, un écart entre les emplois budgétaires (2 445) et le total des emplois ouverts (2 025) de 420 emplois non pourvus constituant ainsi une autorisation permanente de recrutement donnée à l'exécutif, contraire à une bonne information et à l'exercice du pouvoir de décision de l'assemblée délibérante.

Dans sa réponse, la collectivité justifie l'écart entre les emplois budgétés et les emplois ouverts par le maintien dans les services municipaux de la totalité des emplois aidés arrivés en fin de contrat. L'absence de délibération créant les emplois budgétaires correspondants serait

volontaire, afin d'«éviter le surcoût de rémunération, impossible à supporter pour le budget communal ».

Il n'en demeure pas moins que, faute de délibération créant les emplois, ce dispositif ne repose pas sur une base juridique certaine.

2. Des écarts et des incertitudes sur l'état des concours aux associations.

Cet état, qui n'a pas été produit en 2006, appelle par ailleurs les observations suivantes :

En premier lieu, il existe de nombreuses discordances entre le montant total indiqué à chaque annexe budgétaire et le montant des subventions réellement versées.

Ces écarts s'élèvent, par exemple en 2005, respectivement à 88 000,00 €, 185 072,80 € et 60 842,71 € pour les subventions accordées à la Caisse des écoles et au Centre communal d'action sociale, ainsi qu'aux associations et aux personnes privées. En 2007, l'état mentionne des concours de 1 775 090,00 € et de 271 182,00 € à la Caisse des écoles et au Centre communal d'action social contre respectivement 7 063 000 € et 3 783 000 € réalisés, selon les informations figurant au compte de gestion. Même si les montants inscrits au compte administratif sont conformes à ceux du compte de gestion, les sommes figurant dans l'annexe doivent y être transcrites pour leur montant effectif.

En second lieu, les sommes versées sous la forme de subventions à l'association « Les amis de la Caisse des écoles » ne correspondent pas réellement à des subventions dès lors qu'elles visent à obtenir une contrepartie sous la forme de prestations, exécutées à la demande de la ville, dans le cadre de conventions prévoyant d'ailleurs, conformément aux prescriptions de l'article 10, alinéa 3 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000, le contrôle des activités et des comptes des associations concernées.

Cette manière de procéder a pour conséquence de provoquer une confusion entre le montant des prestations de services et celui des aides aux associations.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur la compatibilité de cette pratique avec les règles de la commande publique, dès lors qu'il s'agit plutôt de l'expression d'un besoin de prestations qui pourrait être requalifiées comme entrant dans le cadre d'un marché public, et comme tel, soumis aux règles de publicité et de concurrence.

Sur ce point, la Chambre prend acte que, dans sa réponse, la ville précise que l'association est désormais effectivement considérée comme un prestataire de service, ce qui nécessite le respect des règles relatives à la commande publique.

Enfin, il a été observé que l'état annexe ne comporte pas toujours les concours en nature offerts aux associations, alors que certaines en ont été bénéficiaires. C'est par exemple le cas, en 2009, pour trois associations bénéficiant d'une aide en nature pour un montant total de 69 150 €.

La ville précise dans sa réponse que chaque contribution fait toutefois l'objet d'une délibération du Conseil municipal et que, désormais, l'état, mis à jour, sera transmis au receveur municipal, en pièce justificative.

En matière de transparence budgétaire et financière, l'absence de communication de certaines annexes aux documents budgétaires constitue un défaut d'information des élus, des partenaires de la ville et des citoyens.

Même s'il est possible de constater une amélioration au fil des années, eu égard aux carences qui subsistent encore, il est demandé à la ville de remplir toutes ses obligations en la matière conformément aux dispositions de loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992, codifié à l'article L 2141-1 du code général des collectivités territoriales.

Par ailleurs, dès lors que les annexes sont produites à l'appui de la comptabilité de l'ordonnateur, il convient de veiller à leur exhaustivité et à leur concordance avec le compte de gestion du receveur municipal.

II - La fiabilité des comptes de la ville.

Certains documents ne sont pas présentés à l'assemblée délibérante ou comportent des irrégularités qui en altèrent la lecture et la compréhension des opérations retracées dans les comptes.

1 - L'absence de production de l'état de l'actif de la collectivité.

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. Actuellement, l'instruction M14 prévoit la production obligatoire de l'état de l'actif à l'appui du compte de gestion pour les années paires. Antérieurement, la circulaire du 22 décembre 1999 relative aux modalités de recensement des immobilisations, à la tenue de l'inventaire et la présentation de l'état de l'actif, avait rendu impérative pour les collectivités l'achèvement des opérations de recensement et d'ajustement de l'inventaire et de l'état de l'actif au plus tard au 31 décembre 1999.

Les services de la ville ont fait part des nombreuses difficultés rencontrées en la matière, en particulier celles relatives à la révision de l'inventaire existant, ou encore celles concernant la reconstitution du coût historique des immobilisations. 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.

Cependant, compte tenu des insuffisances et lacunes existantes au moment du contrôle, la vision patrimoniale de la ville de Fort-de-France ne peut être actuellement considérée comme sincère et complète. Il importe donc, afin de remédier rapidement à cette situation et de réaliser, à partir du fichier d'immobilisations du comptable, un inventaire révisé ou réactualisé devant permettre au comptable, à son tour, d'ajuster sa comptabilité. Pour ce faire, la Chambre recommande à la ville de procéder à une clarification juridique de ses biens, de valoriser les immobilisations à leur juste prix en recourant à l'acte de propriété ou au service des domaines et d'améliorer, en les formalisant, les procédures internes se rapportant à

l'attribution des numéros d'inventaire, à la comptabilisation des flux « entrée-sortie » et au contrôle à intervalle régulier de l'inventaire.

En toute hypothèse, la ville ne s'est pas mise à jour du recensement obligatoire de son patrimoine. La Chambre insiste sur l'importance que revêt la fiabilisation de la comptabilité patrimoniale et recommande aux services de l'ordonnateur de se conformer, sur ce point, aux obligations réglementaires de la M14.

2 - Des frais d'études demeurés en attente d'imputation.

Les frais qui correspondent aux études effectuées en vue de la réalisation des travaux sont normalement enregistrés, dans un premier temps, au c/2031 « *frais d'études* ». Lors du début des travaux, ils sont ensuite virés à la subdivision intéressée du c/23 « *immobilisations en cours* ». En cas de non réalisation de l'équipement ils sont amortis sur une période de cinq ans.

On constate que le solde du c/2031, qui était de 1 685 362,72 € au 31 décembre 2004, de 1 670 488,34 € au 31 décembre 2005, de 3 570 054,09 € et de 5 328 130,25 € au 31 décembre 2007, s'élève, dans une progression constante, à la somme de 5 736 425,00 € au 31 décembre 2009, faute d'un apurement régulier du compte par transfert au compte d'immobilisation concerné.

La Chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur la persistance anormale de ces frais d'études en solde du c/2031, et lui demande en conséquence de préciser au comptable leur affectation afin que celui-ci procède aux régularisations nécessaires (intégration aux travaux ou amortissement du montant des études).

Dans sa réponse aux observations provisoires, la ville précise que le travail de régularisation est en cours avec la trésorerie municipale.

3 - Un suivi incertain de la comptabilisation des immobilisations en cours.

Le c/23 « *immobilisations en cours* » enregistre en débit les dépenses afférentes aux immobilisations en cours, avances ou acomptes versés avant justification des travaux (c/237 et c/238) ou d'acomptes versés au fur et à mesure de leur exécution (c/231 et c/232). Il enregistre à son crédit les travaux terminés. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées au c/23 doivent être transportées au c/21 par une opération d'ordre non budgétaire. Ainsi, en fin d'exercice, le solde du c/23 ne doit représenter que le montant des travaux non terminés.

Or, entre le 31 décembre 2004 et le 31 décembre 2009, le solde du c/23 a évolué de la manière suivante :

- 2004 :	290 097 094,34 €
- 2005 :	263 834 668,13 €
- 2006 :	158 016 542,64 €
- 2007 :	159 728 296,38 €
- 2008 :	118 640 131,00 €
- 2009 :	130 735 589,00 €

La Chambre n'ignore pas l'importance des travaux d'équipement et de rénovation entrepris par la ville sur la période, dans le cadre de la mise en œuvre du plan de développement et de rénovation urbaine, mais 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.

4 - Une régularisation très tardive de certaines opérations effectuées pour le compte de tiers.

Les opérations d'investissement réalisées pour le compte de tiers sont retracées en dépense au c/458-1. Il peut s'agir d'opérations réalisées d'office ou d'opérations sous mandat. D'une manière générale, les dépenses réalisées par la collectivité sont compensées intégralement par les remboursements du tiers bénéficiaire, de façon à garantir l'équilibre à la clôture des opérations.

Or, sur toute la période allant de 2003 jusqu'au 31 décembre 2008, le c/458-1 a présenté un solde débiteur de 5 383 383,22 €, avec un solde créditeur de 2 858 076,38 € seulement au c/458-2, ce qui conduisait à un déséquilibre de clôture de 2 525 306,84 € pouvant constituer une charge pour la ville. La régularisation n'est intervenue que très tardivement, le 31 décembre 2009.

La Chambre rappelle que les opérations réalisées pour compte de tiers n'ont pas vocation à subsister durablement dans le patrimoine communal, mais qu'elles doivent au contraire, dès leur achèvement, être intégrées dans l'actif du mandant, d'autant que les régularisations tardives peuvent être délicates en raison de l'ancienneté de certains travaux, rendant difficile, voire impossible, leur identification.

5 - L'insuffisance des provisions budgétaires pour litiges.

Les provisions pour risques en cas de litige sont enregistrées au c/1511 et sont obligatoirement constituées dès l'ouverture du contentieux. Elles sont destinées à couvrir des charges nettement précisées quant à leur objet dont la réalisation est incertaine, mais que des événements survenus ou en cours rendent probables. Elles doivent être maintenues et ajustées si nécessaire jusqu'à l'intervention du jugement définitif.

Il apparaît que la ville de Fort-de-France est engagée dans un certain nombre de contentieux dont le risque financier peut-être estimé assez précisément.

Selon les informations apportées par les services de la ville, les plus importants risques contentieux sont concentrés sur sept affaires pour une charge financière qui pourrait atteindre 2,4 M€.

A noter qu'il n'est pas ici tenu compte des litiges d'un faible montant, ni de ceux, pourtant clairement identifiés, pour lesquels aucune évaluation n'a été faite.

Contrairement aux dispositions de l'article R.2321-2 du code général des collectivités territoriales qui confère, pour les communes de 3 500 habitants et plus, un caractère obligatoire aux provisions pour faire face aux charges découlant de litiges et contentieux clairement identifiés, la ville de Fort-de-France n'a pas constitué de provisions relatives à ces risques.

Cette carence n'est pas sans incidence sur le montant annuel des charges de la ville. Ainsi, le montant des seuls litiges recensés ci-dessus (soit 2,4 M €), représente, par exemple, 32 % de l'excédent de fonctionnement arrêté à 7 531 337,94 € au 31 décembre 2009. Dans ces conditions le provisionnement aurait conduit à une minoration du résultat de fonctionnement.

La Chambre appelle l'attention de l'ordonnateur sur l'obligation de constitution de provisions, résultant des dispositions combinées des articles L 2321-2 et R 2321-2 du code général des collectivités territoriales, en cas de contentieux clairement identifiés. Elle insiste sur l'insécurité juridique qui pèse de ce fait sur le budget communal puisque de telles provisions sont, de par la loi, obligatoires pour la ville.

6 - Les travaux en régie.

1°) Un volume de travaux en régie particulièrement élevé.

La ville de Fort-de-France réalise d'importants travaux sous la dénomination de « travaux en régie ». Entre 2003 et 2010, ils ont évolué de la manière suivante (en millions d'euros) :

année	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
montant	7,37	7,59	7,80	6,89	6,99	6,45	5,55	5,71

Pour remplir ses missions, la ville fait appel à un service dénommé « Régie Municipale », qui dispose d'un effectif très important, dont l'évolution, par catégorie d'agent est retracée dans le tableau ci-après :

Catégorie	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
A	14	18	19	20	25	24	49	49
B	35	38	37	39	40	38	52	52
C	473	481	462	471	471	472	627	599
TOTAL	522	537	518	530	536	534	728	700

Ces agents sont répartis entre trois départements et neuf directions, l'ensemble étant rattaché à la direction générale adjointe chargée des services techniques, de l'aménagement et de la planification (DGA STAP).

A partir de 2009, cette direction générale adjointe a intégré de nouvelles directions (aménagement et architecture, éclairage public et signalisation, planification et urbanisme) avec comme conséquence l'évolution globale des effectifs.

Le personnel directement affecté aux travaux en régie, soit 513 agents, représente 73% de l'effectif total (700 agents en 2010). Il provient pour l'essentiel du département technique qui comporte 529 agents.

Le champ d'exercice de la Régie municipale est particulièrement vaste. On peut citer les domaines de la maçonnerie, de l'électricité, de la climatisation, de l'éclairage public, de la signalisation routière, des voies et réseaux, des espaces verts..... En ce qui concerne les moyens matériels, la DGA STAP dispose d'un parc de matériel lourd composé de vingt huit camions (plateau grue, nacelle, malaxeur, citerne gasoil....) de vingt deux engins (pelles mécaniques, tractopelles, engins de terrassement...) et de quatre vingt six petits engins (compresseurs, pompes, bétonnières citernes, dumper ..).

Compte tenu de l'importance prise par cette Régie municipale de travaux, les opérations budgétaires concernées doivent faire l'objet d'une attention particulière, compte tenu notamment du mécanisme financier qui permet, dans ce cas, de créer des recettes de fonctionnement.

Le tableau suivant détaille, entre 2004 et 2009, la part que représente (en pourcentage) le montant des travaux exécutés en régie, respectivement dans le total des recettes et des mouvements d'ordre de la section de fonctionnement. Il en ressort qu'en moyenne, la part des travaux en régie dans le total des recettes de fonctionnement, soit 4,58%, est très largement supérieure à la moyenne nationale, toujours inférieure à 1%.

Part des travaux en régie dans le budget de la ville (en euros et en %):

Année	Recettes/ fonctionnement	Mouvements d'ordre	Travaux en régie	Part en % dans les recettes de fonctionnement	Part en % dans les mouvements d'ordre
2004	150 175 471	15 051 745	7 587 960 €	5,05	50,41
2005	155 053 545	16 971 608	7 813 009 €	5,04	46,04
2006	146 040 557	11 285 132	6 889 056 €	4,72	61,05
2007	154 170 263	10 272 541	6 999 597 €	4,54	68,14
2008	149 582 157	6 454 738	6 454 738 €	4,32	100,00
2009	146 521 047	5 569 702 €	5 550 973 €	3,79	99,00

2°) rappel des principes de comptabilisation des travaux en régie.

Les dispositions réglementaires, et notamment l'instruction M 14, disposent que les travaux en régie doivent concerner des opérations ayant le caractère d'investissement, c'est-à-dire d'opérations non répétitives et non renouvelables à l'identique à intervalle régulier. Elles se traduisent, soit par l'entrée dans le patrimoine communal d'actifs destinés à y demeurer durablement, soit par l'augmentation de la valeur ou de la durée probable d'utilisation d'immobilisations existantes.

Dès lors que ces critères sont remplis, il peut s'agir de dépenses d'équipement, de grosses réparations, ou d'amélioration. Les travaux en régie doivent être exécutés par les moyens propres de la collectivité (personnel, fournitures, outillages, matériels acquis ou loués) et les dépenses qui en découlent sont alors inscrites, selon leur nature, dans des comptes de charges de la section de fonctionnement. Sur le plan comptable, pour éviter que

ces charges ne grèvent le résultat d'un seul exercice, alors que les exercices successifs vont bénéficier de cette production immobilisée, elles sont transférées à la section d'investissement, par une écriture d'ordre budgétaire, au débit des c/231 ou c/232 (selon qu'il s'agit d'immobilisations corporelles ou incorporelles) et au crédit de la subdivision concernée du c/72, à la section de fonctionnement.

S'agissant d'un mécanisme comptable très spécifique, l'intégration de ces investissements doit être justifiée par un état des travaux d'investissement effectués en régie, établi avant la clôture de l'exercice, donnant le montant des dépenses par nature de travaux ou par opération.

Cet état doit détailler le montant des dépenses par compte d'imputation budgétaire de la classe 6 avec mention des numéros de mandats. Pour les dépenses de main-d'œuvre, il doit être effectué un décompte des heures de travail, celui-ci devant alors préciser les taux horaires de rémunération retenus selon chaque catégorie de personnel.

Les travaux en régie réalisés à Fort-de-France appellent les observations suivantes :

3°) Un volume annuel assez constant.

Le taux de réalisation est toujours très proche de la prévision budgétaire comme le montre le tableau suivant :

Exercice	Prévisions	Réalisations	taux
2004	7 404 000 €	7 587 960 €	102,48%
2005	7 815 900 €	7 813 009 €	99,96%
2006	7 500 000 €	6 889 056 €	91,85%
2007	7 000 000 €	6 999 597 €	99,99%
2008	6 700 000 €	6 454 738 €	96,34%
2009	7 000 000 €	5 550 973 €	79,30%

Il est à noter par ailleurs le caractère très peu fluctuant du volume des travaux d'un exercice à l'autre, le volume moyen entre 2004 et 2007 étant de 7 322 406,28 €. On observe cependant une tendance à la baisse en fin de période.

4°) Certains des travaux imputés à la section d'investissement ne correspondent pas à la définition réglementaire et comptable des travaux en régie

Un sondage effectué sur les états de travaux de l'année 2006 a permis de montrer que vingt et une lignes de dépenses (pour un montant de 101 713,19 €) contre cinq en 2007 (pour un montant de 60 811,46 €) ont été intégrées aux travaux en régie, alors qu'elles ne sont inscrites sous aucun intitulé qui puisse identifier leur nature et donc permettre le contrôle de leur imputation.

Par ailleurs un certain nombre de dépenses, compte tenu de leur nature et de leur caractère répétitif, ne relèvent manifestement pas de l'investissement, mais du fonctionnement. A ce titre, on peut citer, pour l'année 2007, les dépenses relatives à l'organisation d'un semi marathon (16 511,32 €), à l'illumination de la ville à l'occasion des

fêtes de fin d'année (289 279,43 €), à l'opération « tournage du film André ALIKER » (8 011,02 €), à l'éclairage festif du tour des yoles (3 371,46 €). Il en va de même pour les multiples réparations consécutives au passage de l'ouragan DEAN qui, au total, sont de l'ordre de 0,4 M €.

De même, certaines dépenses sont d'un montant très modeste (inférieur à cinquante et parfois même à vingt euros).

On relève enfin que des travaux d'entretien de bâtiments administratifs, d'écoles (réfection de peinture) et de réparation de voirie ont été irrégulièrement imputés alors qu'il ne s'agissait manifestement pas de travaux relevant de l'investissement.

L'examen de la fiabilité des comptes a mis en évidence un certain nombre de carences et d'anomalies, telles la non production de l'état de l'actif les années paires, en justification des soldes des comptes d'immobilisations, l'absence ou la non passation régulière des écritures comptables relatives aux transferts réglementaires et la non constitution de provisions obligatoires pour litiges et contentieux clairement identifiés.

Ces anomalies étant de nature à altérer la réalité de la situation financière, la Chambre demande à la ville de prendre toutes les dispositions nécessaires pour améliorer la qualité de son information financière et, de ce fait, fiabiliser davantage le contenu de ses comptes. Elle prend acte que la ville s'est engagée dans cette démarche.

III - Eléments caractéristiques de la situation financière de la ville.

1 - Une situation budgétaire tendue depuis vingt ans.

La situation financière de la ville de Fort-de-France apparaît tendue depuis les années 1990. Ce constat a déjà été effectué par la Chambre lors du précédent examen de la gestion portant sur les années 1990 à 2000. Ainsi, en 2000, les charges de personnel représentent 55,74% des dépenses de fonctionnement (contre 46,81% en moyenne) et l'encours de la dette 1 740 €/habitant (contre 1 337 €, en moyenne). Les deux causes principales en sont connues. En effet, pendant cette période, le budget de la ville a été dans l'obligation de supporter en même temps des charges de personnel très importantes et un effort d'investissement très lourd.

Après son élection en 2001, la municipalité a d'ailleurs procédé à un bilan de la situation et réalisé un audit, dans la perspective de la mise en place d'un plan de rétablissement financier, en août 2001. Ce plan de redressement, véritable projet de mandature, comportait 25 mesures relatives tant aux dépenses qu'aux recettes, à la dette, aux structures communales et au patrimoine de la ville.

Les principales dispositions relevant directement de la problématique budgétaire étaient les suivantes :

- Action sur les recettes, avec la révision du fichier fiscal et des politiques tarifaires ainsi que la redynamisation des régies de recettes ;
- Action sur les dépenses comportant la réduction de la masse salariale, le gel des recrutements, la recherche d'économies fonctionnelles, la recherche d'économies par l'intercommunalité, la modernisation de la régie des eaux et la mise en place d'une comptabilité pluriannuelle ;
- Action sur la dette, avec un plan de réduction de la dette, son lissage dans le temps et la mise en place d'une ligne de trésorerie.

Sur le plan de l'organisation et des procédures, un « guide des procédures budgétaires » a été mis en œuvre à partir de l'année 2004. Sa philosophie générale repose sur la création de centres de gestion et sur une déconcentration comptable contrôlée.

Enfin, en février 2010, les conclusions d'un audit organisationnel sont rendues par un cabinet de conseil. Cet audit trace les lignes de l'actuelle mandature autour de trois axes :

- optimiser la gestion ;
- améliorer la gouvernance ;
- maîtriser les effectifs.

Malgré cet effort d'organisation et de rationalisation, force est cependant de constater que les indicateurs relatifs aux frais de personnel et à l'endettement ne se sont pas améliorés durant cette période de 10 ans.

D'une manière générale, dans sa réponse aux observations provisoires de la Chambre, la ville de Fort-de-France tient à souligner que, du fait des contraintes spécifiques qui pèsent sur les budgets des communes d'Outre-mer (primes de vie chère, écarts de prix avec l'Hexagone, structure des recettes fiscales notamment) « la dynamique des recettes est bien inférieure à celle des charges ».

Tel est effectivement le constat opéré par la Chambre. Toutefois, en termes budgétaires, on constate que deux des principaux indicateurs tendent à se dégrader au cours des dix dernières années.

Indicateurs de charges de personnel et d'endettement, source : comptes des communes, comptes de gestion, BERCY COLLOC

Ratio de charges de personnel/total des charges :

- en 2000 : 55,74 % (80,7 M€)
- en 2010 : 63,30 % (90,3 M€)

Ratio d'endettement, en pourcentage des produits de fonctionnement :

- en 2000 : 103,54 % (165,9 M€) et 1 740 € par habitant
- en 2010 : 142,89 % (215,6 M€) et 2 363 € par habitant

Au terme de la décennie 2000, deux des indicateurs fondamentaux de suivi du plan de redressement ne traduisent pas encore une amélioration de la gestion de la ville. Il est vrai que la situation actuelle demeure obérée par les charges de personnel et l'impact de la titularisation exhaustive des agents municipaux, dans l'attente des minoration de charge qui sont liées au plan de départ à la retraite et à l'effet naturel du jeu de la pyramide des âges (cf. : partie suivante relative au personnel).

2 - Des résultats comptables souvent négatifs entre 2004 et 2010.

Sur la période allant de l'exercice 2004 à l'année 2010, les résultats d'exécution budgétaire sont les suivants.

Résultats d'ensemble, fonctionnement et investissement, en million d'euros (source, comptes de gestion).

Année	Résultat comptable (R)	Besoin ou capacité de financement (E)	Résultat d'ensemble (R-E)
2004	+ 8,006	- 5,509	+ 13,515
2005	+ 6,029	+ 4,611	+ 1,418
2006	- 0,810	- 18,359	+ 17,549
2007	+ 4,172	- 0,568	+ 4,740
2008	- 1,238	+ 16,563	- 17,501
2009	- 4,712	- 6,891	+ 2,179
2010	+ 8,257	+ 0,03	+ 8,254

Sur la période, le résultat de fonctionnement a été négatif en 2006, en 2008 et en 2009, cette dernière année étant affectée par les conséquences de la crise de 2009. Toutefois, la situation était déjà critique en 2008, avec un résultat d'ensemble négatif de 17,5 M€. A noter toutefois que l'année 2010 marque un redressement du fait, notamment, d'une forte diminution des charges de fonctionnement, qui passent, globalement, de 149,5 M€ en 2008 à 142,7 M€ en 2010 ainsi que d'une plus grande maîtrise des dépenses de personnel, qui diminuent, en deux ans, de 93 millions d'euros à 90,3 millions. La Chambre s'interroge toutefois sur le caractère durable de cette amélioration (cf. § 4 ci-après).

3 - Une trésorerie parfois tendue.

Il ressort de deux sondages sur les délais de règlement de la ville, que, pour les années 2008 et 2009, la durée moyenne de paiement a été particulièrement longue, en conséquence de la tension que connaît la trésorerie, de manière chronique. Les deux recensements ont eu lieu sur les 15 premiers jours de juillet, sur 86 mandats en 2008 et 33 mandats en 2009.

Pour 2008, alors que le délai légal de paiement était de 45 jours, un délai global de 105,3 jours a été observé. 43 mandats étaient concernés, avec un retard moyen de 60,3 jours. Pour 32 de ces mandats, le retard tenait à une insuffisance de la trésorerie.

Pour 2009, 30 mandats sur l'échantillon de 33 étaient concernés, tous pour insuffisance de trésorerie. Sur cette période, le délai moyen global de paiement s'élevait à 140,9 jours.

Cette situation, préjudiciable aux fournisseurs de la ville, est également susceptible de renchérir le prix des prestations et des achats, dès lors qu'en toute hypothèse, les fournisseurs, en cas de retards de règlement habituel, ont tendance à majorer leurs offres à concurrence du délai réel de paiement. Elle provoque aussi, réglementairement, l'application d'intérêts moratoires au profit du créancier.

4 - Une faible croissance des produits de fonctionnement

NB : A noter que l'analyse des données budgétaires de la ville de Fort-de-France, en euros par habitant, tient compte de la diminution de la population légale de la commune, au cours de la période. En effet, celle-ci diminue entre 2004 et 2010, passant de 95 405 habitants à 90 498 habitants, ce qui tend à amplifier les variations exprimées en €/habitant du fait de la répartition des produits et des charges sur une population qui baisse de 5,15 %. Par ailleurs, en fin de période, cette réduction emporte des conséquences sur le montant des produits calculés par habitant, dont les dotations de fonctionnement et le produit de l'octroi de mer, dont les bases de calcul sont essentiellement « par habitant ».

Sur la période allant de l'exercice 2004 à l'année 2010, les produits de fonctionnement sont les suivants :

Produits de fonctionnement, en million d'euros et en €/habitant (source, comptes de gestion).

Année	Produits en M€	€/hbt Fort de france	€/hbt/state de la ville
2004	146,821	1 549	1 337
2005	151,795	1 602	1 365
2006	144,723	1 527	1 392
2007	152,771	1 612	1 400
2008	148,235	1 564	1 422
2009	144,773	1 577	1 407
2010	150,915	1 654	nc

L'amélioration des recettes de fonctionnement de la ville suit la tendance générale des villes de 50 000 à 100 000 habitants. Sur la période 2004 à 2009, elles connaissent une croissance de 6,8%, légèrement supérieure à l'augmentation de 5,25 % observée pour les communes de la strate.

Cette augmentation des recettes, supérieure à la moyenne nationale, ne suffit cependant pas à faire face à la croissance des charges.

5 - Examen des charges de fonctionnement.

Sur la période allant de l'exercice 2004 à l'année 2010, les charges de fonctionnement sont les suivantes :

Charges de fonctionnement, en million d'euros et en €/habitant (source, comptes de gestion).

Année	charges en M€	€/hbt Fort de france	€/hbt/state de la ville
2004	138,815	1 465	1 221
2005	145,766	1 538	1 242
2006	145,553	1 536	1 268
2007	148,599	1 568	1 293
2008	149,473	1 577	1 330
2009	149,485	1 628	1 305
2010	142,658	1 563	nc

Sur la période 2004 à 2009, les charges de fonctionnement connaissent, pour la ville de Fort-de-France, une croissance de 11,13 %, très nettement supérieure à celle des communes de la strate (6,88 %). Cette tendance traduit le poids et l'inertie des charges de structure (notamment les dépenses de personnel et les frais financiers de la dette) et limite toujours les marges de manœuvre de la ville.

6 - Examen des dépenses de personnel.

Sur la période allant de l'exercice 2004 à l'année 2010, les charges de personnel sont les suivantes.

Charges de personnel, en pourcentage des charges de fonctionnement (source, comptes de gestion).

Année	Commune de Fort-de-France	Moyenne de la strate correspondante	Ecart en points par rapport à la moyenne
2004	60,67	50,84	9,83
2005	57,10	51,64	5,46
2006	58,35	52,11	6,24
2007	60,83	52,96	7,87
2008	62,22	53,07	9,15
2009	63,03	53,68	9,35
2010	63,30	nc	9,62

Triple conséquence d'un effectif important, d'un très fort mouvement de titularisation des agents municipaux et du mécanisme de sur-rémunération, les dépenses de personnel de la ville de Fort-de-France sont donc toujours très nettement supérieures à la moyenne nationale de la strate, ce qui conduit la ville à supporter une dépense dont le dynamisme demeure supérieur à l'amélioration de ses recettes et qui provoque un « effet de ciseaux », qui demeure présent sur toute la période allant jusqu'à 2009. Certes, les recettes connaissent une croissance

régulière, mais celle-ci est toutefois insuffisante pour financer celles des charges, et, singulièrement, celle des dépenses de personnel.

L'écart financier des charges de personnel par rapport à la moyenne peut être mesuré par la différence entre le pourcentage de structure de ces dépenses par rapport à ce que serait ce ratio si la ville se situait dans la moyenne de la strate. Ce calcul, opéré sur toute la période, fait ressortir une charge supplémentaire qui, selon les années, varie de 8 à 14 millions d'euros. La moyenne annuelle de charges supplémentaires s'établit à 12 millions et la différence cumulée sur sept ans à 84 millions d'euros.

A noter que le calcul effectué en euros/habitant conduit au même constat : entre 2004 et 2009, les dépenses de personnel augmentent de 136 € par habitant à Fort-de-France, passant de 890 €/ht à 1 026 €/ht, contre 80 €/ht pour la strate, pour un montant par habitant passant de 621 € à 701 € ;

Dans sa réponse, la ville explique cette situation par le double effet du volume de la part très prépondérante d'agents titulaires (80%) et de l'impact des primes de vie chère dont bénéficie, de ce fait, un effectif plus important et dont elle estime le surcoût à 40% de la masse salariale des agents titulaires. Selon elle, en enlevant la charge de cette indemnité, la part des charges de personnel dans les charges de fonctionnement serait en dessous de la moyenne des communes de la strate démographique comparable.

Sur ce point, la Chambre ne peut que constater que la politique de titularisation conduite à Fort-de-France a effectivement eu un impact budgétaire important. Elle relève toutefois que le mécanisme de l'indemnité de vie chère ne s'applique pas à tous les éléments qui constituent la masse salariale globale de la collectivité.

7 - Des charges financières stabilisées.

Alors qu'au cours des années 2000 à 2003, les charges financières atteignaient en moyenne 6,70 % des dépenses de fonctionnement, sur la période allant de l'exercice 2004 à l'année 2010, elles apparaissent particulièrement stables, n'évoluant que de 5,69 % en 2004 à 5,55 % en 2010 (comptes de gestion). Ce constat traduit à la fois une meilleure gestion de la dette et l'impact de la baisse des taux, car, sur la même période l'endettement global de la commune enregistre une hausse significative.

8 - Un endettement croissant.

Sur la période allant de l'exercice 2004 à l'année 2010, le volume de la dette de la ville enregistre une très forte augmentation.

Volume de la dette, en million d'euros et en €/habitant (source, comptes de gestion).

Année	dette en M€	€/hbt Fort de France	€/hbt/state de la ville
2004	165,598	1 747	1 129
2005	165,361	1 745	1 103
2006	179,920	1 898	1 133
2007	196,164	2 070	1 131
2008	204,465	2 157	1 173
2009	209,262	2 279	1 183
2010	215,636	2 363	nc

L'endettement de la ville augmente ainsi globalement de 50 millions d'euros en sept ans, ce qui correspond à une croissance de la charge supplémentaire par habitant de 616 euros (à comparer à une croissance par habitant de 54 euros pour la strate). En volume, le stock de la dette augmente de 35,26 %, contre environ 5 % pour la state.

Sur ce point, la collectivité relève que l'accroissement de la dette est la conséquence d'une politique d'investissement très soutenue, et donc d'une augmentation du patrimoine. Elle fait également état des charges de centralité d'une ville dont la fréquentation journalière est le double de la population résidente.

En termes de charges annuelles, et même si une gestion active a permis de contenir les frais financiers, le volume de la dette souscrite par la ville semble atteindre un point critique, sauf à voir rapidement augmenter les recettes liées au « retour » sur les investissements réalisés, tant en matière de taxes d'urbanisme que de croissance des bases fiscales et d'augmentation de la population de la ville, comme base de calcul des dotations allouées selon l'importance de la population (cf. : paragraphe relatif à la gestion de la dette).

9 - De meilleures recettes de fiscalité directe.

L'amélioration du produit des taxes directes sur les ménages (la taxe professionnelle étant perçue par la Communauté d'agglomération de 2001 jusqu'à sa suppression en 2010) constituait un des axes majeurs des perspectives dégagées dans l'audit de 2001.

Dans une ville marquée par l'importance de son habitat « spontané », la connaissance des bases constituait un enjeu fort d'amélioration des ressources. Ce constat s'est concrétisé par la création, en avril 2000, d'un observatoire fiscal, dépendant de la direction générale adjointe des affaires financières, foncières et juridiques. Cet observatoire est composé d'un chef de service et de cinq agents enquêteurs, dont trois sont mis à disposition des services fiscaux. La mission de l'observatoire répond à trois objectifs : recenser et contrôler les bases d'imposition et rechercher des recettes supplémentaires, analyser la fiscalité locale et jouer un rôle de communication envers la population en informant et en aidant les administrés dans leurs démarches fiscales.

L'action de recensement des bases se traduit par une nette amélioration, essentiellement en termes de croissance des bases puis qu'en termes du nombre d'assujettis par taxe, l'augmentation est moindre. Il est toutefois vrai que, sur la période, la population totale de la ville diminue.

S'agissant des bases, sur la période allant de 2000 à 2009 :

- les bases de la taxe d'habitation passent de 43,8 à 63,4 M€ ;
- les bases de foncier bâti passent de 63,5 à 87,1 M€ ;
- les bases de foncier non bâti demeurent identiques, compte tenu de la densité urbaine.

Sur neuf ans, les bases foncières connaissent une augmentation de 40,02 % (de 108 à 151 millions d'euros).

En ce qui concerne le nombre d'assujettis, sur la période allant de 2000 à 2009 :

- le nombre des assujettis à la TH augmente de 7,06 % ;
- le nombre des assujettis à la taxe sur le foncier bâti augmente de 11,16 % ;
- le nombre des assujettis à la taxe sur le non-bâti augmente de 23,53 %.

Conséquence de l'effort de recensement et de mise à niveau des bases, le produit de la fiscalité directe revenant à la commune connaît une croissance significative sur la période, malgré l'effet de la diminution de la population et une légère baisse des taux d'imposition directe à partir de l'année 2008.

Produit de la fiscalité directe communale, en million d'euros et en €/habitant (source, comptes de gestion).

Année	Produit FDL en M€	€/hbt Fort de France	€/hbt/state de la ville
2004	32,850	346	404
2005	34,396	362	417
2006	35,478	374	431
2007	37,995	400	444
2008	39,089	412	459
2009	41,201	443	485
2010	41,901	459	nc

Ainsi, au total, le produit généré par la fiscalité directe communale augmente davantage à Fort-de-France (28,03 % entre 2004 et 2009) pour une croissance de 20,05 %, sur la même période, pour les communes de référence.

Par ailleurs, le potentiel fiscal communal augmente de 34 %, soit une croissance représentant un peu moins du double de la moyenne nationale des communes de la strate (18,9 %).

Enfin, (et bien que ce constat n'emporte pas de conséquences directes sur le budget communal, puisque la taxe professionnelle a été perçue sur toute la période par la Communauté CACEM), il faut souligner que les bases et le produit de la taxe sur les entreprises montre un dynamisme sensible. Sur la période 2000 à 2009, alors que le taux de TP diminue d'environ un point, les bases augmentent de 13 % et le produit de 6,03 %.

Même si de nombreuses entreprises étaient exonérées pour partie de la TP, on relève que le nombre des entreprises recensées sur le territoire communal passe de 7 872 (en 2000) à 10 986 (en 2009), ce qui s'inscrit à la fois dans la dynamique de réhabilitation de la ville et dans le constat de la concentration de l'activité économique martiniquaise dans les trois communes du centre, et plus particulièrement à Fort-de-France.

10 - Une quasi stagnation de la fiscalité indirecte.

Sur la période allant de 2004 à 2010, le produit des ressources de fiscalité indirecte de la ville connaît une stabilité qui est liée tout à la fois au mode de calcul et de répartition du produit de l'octroi de mer par la Région Martinique et à la baisse de la population fayolaise.

Produit de la fiscalité indirecte communale, en millions d'euros et en pourcentage des produits de fonctionnement de la ville (source, comptes de gestion).

Année	Produit en M€	% des produits de fonctionnement
2004	40,857	27,83
2005	41,847	27,57
2006	41,095	28,40
2007	42,094	27,54
2008	42,775	28,86
2009	36,923	25,5
2010	40,582	26,89

Le produit de l'année 2009, en baisse d'un peu moins de 3 M€ par rapport aux années précédentes, est la conséquence de la forte baisse de l'activité économique au début de cette année, marquée par une crise économique et sociale qui a largement réduit les transactions commerciales, et, par conséquent, le produit de l'octroi de mer, directement lié au volume d'affaires et à la baisse nette de la consommation sur l'ensemble de l'année 2009.

S'agissant de la nature des recettes fiscales dans le budget, le produit de la fiscalité directe (par exemple 27,89 % des recettes de fonctionnement en 2010) est quasiment égal au produit de la fiscalité indirecte, qui représente 26,89 % de ces recettes. Cela dénote une structure des produits fiscaux relativement atypique pour une commune d'Outre-mer, où la part de la fiscalité sur la consommation est toujours beaucoup plus élevée que celle de la fiscalité directe.

11 - L'octroi de mer en 2010/2011.

La diminution de la population de la ville n'est pas sans conséquences sur le montant de l'octroi de mer qu'elle perçoit. A court et moyen terme, le budget va donc devoir supporter une minoration de recettes de fonctionnement dont le montant n'est pas négligeable.

Le produit de l'octroi de mer a évolué de la manière suivante au cours des trois dernières années :

Produit de l'octroi de mer, en euros (part Fort-de-France et ensemble des communes de la Martinique (source DRFIP).

Année	Produit Fort-de-France	Ensemble des communes Martinique
2008	40 609 504	180 837 504
2009	33 177 170	161 124 218
2010	36 258 207	177 162 984

Après une année de crise, en 2009, la ville de Fort-de-France bénéficie, en 2010, d'une dotation plus élevée de 3,08 millions d'euros par rapport à l'année précédente, soit une augmentation de 9,3% du produit. Cependant, même après ce retour à la normale, la ville ne retrouve pas le niveau de la dotation de l'année 2008. La perte est encore de l'ordre de 4,4 millions.

Les déplacements de populations entre la ville de Fort-de-France et l'ensemble des communes de la Martinique se traduisent en effet dans la répartition entre toutes les autres communes et celle de Fort-de-France perd deux points dans la répartition globale, passant de 22,46 % de l'ensemble en 2008 à 20,47 % en 2010.

En tenant compte de la diminution du produit global à répartir en 2010, si la population de la ville était demeurée à l'identique, l'octroi de mer aurait atteint environ 39,8 millions (au lieu de 36,3 millions effectivement perçus).

En termes de stabilité des recettes de fonctionnement, la ville doit donc intégrer cette tendance à la diminution du produit de l'octroi de mer, à due concurrence, et, par conséquent, accroître sa maîtrise des dépenses courantes.

12 - La gestion active de la dette.

Selon les informations communiquées par les services de la ville, en 2010, l'encours total de la dette communale s'élevait à 205,589 M€ (chiffre différent de celui de l'état de la dette au compte de gestion, comme il a été indiqué dans la partie relative à la fiabilité des comptes).

Ce volume de la dette correspondait à 67 contrats d'emprunt, pour un taux actuariel de 3,71 % et une marge moyenne de 0,24 %. La vie moyenne résiduelle de ces prêts était de 8 ans et 5 mois.

La caisse des dépôts et consignations est le principal prêteur de la ville (28 contrats), suivie de l'Agence Française de Développement (AFD) avec 11 prêts. La banque DEXIA est intervenue plus tardivement (quatre contrats) pour 42,2 millions d'euros.

Par type de contrat, on relève 60 emprunts classiques, 6 produits « à barrière » et un contrat « multi-options ».

S'agissant de la répartition des emprunts en termes de risque, 42 emprunts sont à taux fixes, 13 sont liés aux variations du taux des livrets « A » et des « LEP », un contrat est fixé sur l'Euribor à douze mois et 11 sont calculés sur d'autres indices, dont 3 sur l'évolution du cours entre Euro et Franc Suisse (CHF).

Parmi ces emprunts, trois connaissent un risque de taux sur le franc suisse et l'un peut être réellement qualifié de « produit risqué, ou toxique » dès lors que la variation du taux est calculée en fonction de la différence entre le CMS (Constant maturity Swap) sur l'euro à 2 ans et le CMS euro à 20 ans.

Il s'agit d'un prêt de refinancement contracté en avril 2006, pour 9,214 millions d'euros, sur 25 ans et un mois. L'inversion des courbes de taux en 2008 entre les taux courts et les taux longs constituait un risque fort de majoration du taux. Cependant, à cette époque, le prêt était encore dans sa première phase de taux fixe, ce qui n'a donc pas provoqué de hausse. Ultérieurement, la ville de Fort-de France a souhaité renégocier le prêt, ou sortir de cet index, mais les pénalités proposées aujourd'hui par le prêteur sont très dissuasives.

13 - Une impasse de financement des investissements.

Pour l'ensemble des années 2000, la ville de Fort-de-France n'a dégagé un autofinancement net (autofinancement brut moins amortissement annuel du capital de la dette) que pour deux années seulement, en 2003 et en 2010.

CAF brute et CAF nette, en million d'euros (source comptes de gestion)

Année	Capacité d'autofinancement brute	Capacité d'autofinancement nette du remboursement de l'annuité en capital de la dette
2000	18,369	- 2,364
201	14,418	- 5,517
2002	19,169	- 8,007
2003	20,120	+ 1,860
2004	13,858	- 5,097
2005	12,516	- 3,429
2006	3,434	-9,686
2007	6,493	- 4,475
2008	4,729	- 4,919
2009	1,182	- 9,268
2010	13,682	+ 1,113

La quasi absence de capacité d'autofinancement a conduit la ville à recourir davantage au financement extérieur (d'où la forte croissance de la dette bancaire) pour assurer le financement de ses investissements.

Par comparaison avec des collectivités de la même strate, on constate que la ville de Fort-de-France n'a pas réussi à redresser la situation de son autofinancement. En effet, exprimé en pourcentage des recettes de fonctionnement, la CAF nette de la ville, négative en moyenne sur 5 ans de 1,48% au cours des années 2000 à 2004, suivait la tendance des villes comparables, qui connaissaient elles-mêmes une CAF nette négative de 2,10 % en moyenne sur 5 ans.

Cependant, alors que la CAF nette de l'ensemble de référence se redressait sensiblement à partir de 2005 (avec une CAF représentant 2,45 % des produits de fonctionnement, en moyenne de 2005 à 2009), celle de Fort-de-France continuait à se dégrader fortement, avec une valeur négative annuelle moyenne de - 5,47 % sur ces cinq années.

Le rétablissement d'une CAF nette positive constitue donc un enjeu majeur pour la ville. Pour y parvenir, elle devra dégager des économies de gestion et donc poursuivre la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement.

14 - Le difficile exercice du budget 2010.

L'effet de ciseaux observé en 2009 et la rigidité des dépenses par rapport aux recettes a marqué l'exécution budgétaire de 2009 et de 2010. Concrètement, dès les premiers effets de la crise de 2009, la ville a mis en place une commission « de crise » dont l'objectif était de diminuer les dépenses sur lesquelles la collectivité disposait d'une marge de manœuvre.

Pour la préparation du budget 2010, le débat d'orientation budgétaire plaçait la ville dans une perspective de régression des recettes, et, par conséquent, des dépenses.

L'orientation était désormais la suivante :

« L'élasticité n'a jamais joué que dans un seul sens (celui de la croissance) ; les budgets n'ont jamais connu de phénomène de contraction. Ceci pose aux collectivités de nouveaux problèmes, celui des dépenses à diminuer pour revenir, selon le cas, de cinq ans ou dix ans en arrière. L'exercice est bien évidemment difficile, compte tenu des programmes déjà engagés et des charges rigides.

Les voies et moyens des arbitrages budgétaires vont donc se situer :

- *en fonctionnement, sur les économies susceptibles d'être réalisées sur les dépenses dont la ville a la maîtrise ;*
- *et en investissement, sur les actions non encore commencées et susceptibles d'être différées dans le temps. »*

Dans ces conditions, le budget primitif 2010 a été voté en équilibre à 181 883 000 €, en mouvements réels. Le tableau suivant retrace les montants des recettes et des dépenses, par comparaison au budget de l'année 2009.

Comparaison des budgets 2009 et 2010, en euros (extrait de la présentation budgétaire), en recettes et dépenses réelles.

RECETTES		DEPENSES		%
2009	2010	2009	2010	
59 014 485	43 664 000	59 055 633	43 764 000	- 25,89 %
140 603 511	138 219 000	140 562 363	138 779 000	- 1,74 %
199 617 996	181 883 000	199 617 996	181 883 000	- 8,88 %

Au terme de l'exercice 2010, le résultat, au compte administratif, est le suivant, en recettes et dépenses réelles :

RECETTES 2010		DEPENSES 2010	
prévisions	réalisations	prévisions	réalisations
43 664 000	42 809 345	43 764 000	39 456 301
138 219 000	142 976 761	138 779 000	138 075 628
181 883 000	185 786 106	181 883 000	177 531 929

Au total, le résultat de l'exercice 2010 ressort à 4 317 244,19 (avant le vote officiel du compte administratif de l'année 2010).

Ce résultat, obtenu du fait d'une sous estimation (prudente) du produit de l'octroi de mer en 2010 et d'une sensible minoration des dépenses (de fonctionnement et d'investissement) se situe bien dans l'esquisse fixée lors du débat d'orientation budgétaire. Il traduit un réel freinage des dépenses. En ce sens, il s'agit davantage d'un budget de crise.

Dans ces conditions, la Chambre s'interroge sur la capacité de la ville à inscrire cet effort dans la durée, ce qui, conjugué à un volume de recettes redevenu plus conséquent, lui permettrait de reconstituer ses marges de manœuvre et sa capacité d'autofinancement, ce qui doit être considéré comme un objectif financier majeur pour les prochaines années.

15 - Des opérations de mandat anciennes, en attente de règlement.

La ville confie de nombreuses opérations sous le régime juridique et comptable du mandat à la Société d'Economie Mixte d'Aménagement de la Ville de Fort-de-France (SEMAF). Certaines d'entre elles, parfois très anciennes, demeurent toujours en attente de règlement du solde de l'opération, qu'il s'agisse d'un remboursement de la SEM à la ville, ou au contraire, du règlement du solde à la SEMAF par la ville.

Mandats anciens avec la SEMAF, en attente de régularisation.

N°opé.	Nom de l'opération	Délibération du :	Solde à verser par la ville à la SEMAF	Solde à reverser à la ville par la SEMAF
13	Marché aux poissons	11/05/1989	1 746,18	
14	DSQ	14/09/1989	9 270,98	
18	Contrat famille	23/11/1994		48 722,81
19	Décharge de la Trompeuse	15/03/1990	6 890,58	
21	Projet de ville	19/07/1996	55 503,28	
22	Plan de circulation	19/07/1990		25 777,92
56	Plan directeur	26/12/1995	19 038,79	
57	Plaza de la révolution	26/12/1995	640,29	
62/66	Urban	21/01/1997	73 555,92	
2	Bas Volga	18/08/1988		212 062,35
9	Îlot du port	29/12/1988		69 818,74
12	Texaco	14/09/1989		29 494,34
15	Haut Volga plage	14/09/1989		59 016,54
23	Stade Dillon	07/03/1991	156 736,48	
26 et 44 à 46	Quartier Dillon	11/06/1992		39 339,84
32	Régie des Eaux	23/11/1993	81 427,24	
37	Carrières Trenelle	23/11/1993		150 685,53
38	Maison de la justice	13/09/1994	90 500,12	
55	Stations Eau Potable	05/12/1995	42 113,28	
58	Bureaux Sce Incendie	25/02/1997	4 059,46	
		TOTAL	541 482,60	634 918,08

Au total, par compensation entre les soldes débiteurs et créditeurs de ces opérations, la SEMAF demeure débitrice de la ville pour 93 435,48 €. Il convient donc de régulariser cette situation par l'émission d'un titre de recette de ce montant.

Sur cette question, la ville a indiqué dans sa réponse que les opérations de régularisation sont en cours.

16 - Le remboursement d'un prêt pour le compte du CHU.

Dans le cadre de la construction du Centre Hospitalier Universitaire (nouvel hôpital de La Maynard), la ville de Fort-de-France a décidé et au-delà de sa propre participation à l'opération, par délibération du 31 mai 1978, de prendre en charge le tiers du remboursement de l'emprunt sur 30 ans contracté à cet effet par l'hôpital auprès de la caisse des dépôts et consignations. De ce fait, depuis l'année 1983, la dette de la ville est majorée par cet emprunt.

De même, et jusqu'en 2013, le remboursement des annuités constitue une charge qui vient fausser le bilan de la ville, au sens strict (cf également sur ce point le paragraphe I-A-1 du rapport). Or, la participation annuelle de la ville est loin d'être négligeable (plus de 400 000 € par an, par exemple, entre 2007 et 2010).

Dans un objectif de sincérité des comptes, il aurait été préférable que cette opération fasse l'objet d'une subvention d'équipement, qui aurait eu le triple avantage de ne pas fausser le bilan, d'être amortissable et de pouvoir rentrer dans l'assiette du Fonds de compensation de la TVA (soit un retour financier, pour la ville, à l'époque, de 15,68% de sa participation).

Malgré un effort de redressement, la situation financière de la ville de Fort-de-France demeure fragile. Les dépenses de personnel ont continué à augmenter, de même que l'endettement, du fait d'une politique dynamique d'investissement. L'amélioration des ressources de fonctionnement ne compense pas l'inertie et la croissance des charges courantes. La rigidité des dépenses ne s'est pas améliorée. La capacité de financement des investissements par des ressources propres est encore insuffisante.

Dans ces conditions, le budget de la ville a connu une impasse, dès 2008. Les événements de 2009, avec un effet de ciseaux entre les recettes et les dépenses, ont encore accru les risques de dégradation. Ce n'est qu'au prix d'une réduction drastique des dépenses à caractère général et de l'abandon de certains travaux que l'équilibre des comptes a été atteint en 2010.

Ce constat ne doit cependant pas masquer que la situation financière de la ville de Fort-de-France demeure fragile et nécessite la poursuite de la maîtrise des dépenses, et singulièrement, de la stabilisation de la masse salariale.

IV - Le personnel communal.

1 - La nécessité ancienne d'une réduction des effectifs municipaux.

La création d'emplois a longtemps été un enjeu pour les responsables de la municipalité. Le « groupe municipal », comprenant à la fois la mairie, la caisse des écoles et le centre communal d'action sociale, tient donc une place particulièrement importante dans l'emploi de la Martinique.

En prenant 2006 et 2007 comme années de référence, le groupe communal employait environ 3 350 agents. Ce volume d'emploi représentait alors, à lui seul :

- 2,81 % de tous les emplois salariés occupés de la Martinique (119 274) ;
- 6,62 % de l'emploi dans les services non marchands (50 579) ;
- 9,01 % des emplois publics de la Martinique (34 852) ;
- 24,94 % des emplois de la fonction publique territoriale (13 431).

Les conséquences budgétaires de la politique d'emploi menée depuis les années 1970/1980 sont connues depuis longtemps. Pendant de nombreuses années, les dépenses de personnel ont hypothéqué l'équilibre budgétaire et la ville n'a pas suffisamment investi car elle ne disposait pas des marges de manœuvre suffisantes. Sans méconnaître le rôle économique et social d'une politique de recrutement ancienne et massive, dès la fin des années 1990, la ville se trouvait dans une impasse budgétaire qui a conduit à mettre en place des actions pour réduire les effectifs et la masse salariale.

Autre spécificité notable, la ville de Fort-de-France a progressivement titularisé la quasi-totalité de ses agents, ce qui est un cas particulier dans l'ensemble de la Martinique, où le mouvement de titularisation n'est pas encore généralisé.

De ce fait, le budget de la ville rémunère un effectif encore très élevé, avec les majorations salariales liées à la titularisation.

La décennie 2000 devait donc être marquée par une réduction du nombre d'agents employés par la ville. C'était clairement un objectif des responsables municipaux. Tous les audits effectués ont d'ailleurs repris cette obligation, sous forme de rationalisation. Un véritable « plan d'incitation de cessation d'activité » a été mis en place en 2002. Toutefois, au bout de dix ans, même si certains progrès ont été accomplis, les résultats actuels ne permettent pas de dire que l'objectif a été atteint.

2 - L'évolution des emplois du groupe communal de Fort-de-France.

Le nombre total d'agents de la mairie, de la caisse des écoles et du centre communal d'action sociale tend à décroître sur la décennie 2000. Cet objectif de réduction est d'ailleurs fixé par la municipalité, en 2001.

Année	Effectifs		Année	Effectifs
2001	3831		2006	3345
2002	3681		2007	3368
2003	3582		2008	3274
2004	3486		2009	3172
2005	3459		2010	3054

Au total, sur 10 ans, l'ensemble communal a été réduit de 777 agents, soit plus de 20 % de l'effectif de départ.

Pour l'année 2010, la répartition entre les trois organismes était la suivante :

Mairie : 2 593 agents
 Caisse des écoles : 354 agents
 Centre communal d'action sociale : 107 agents.

3 - L'effectif de la ville.

S'agissant de la commune de Fort-de-France, au sens strict, selon les éléments fournis par la Direction des Ressources Humaines pour les cinq dernières années, la réduction est cependant bien moindre.

Année	Nombre d'agents	Equival temps plein
2005	2 641	2 640,1
2006	2 713	2 711,8
2007	2 768	2 766,2
2008	2 708	2 705,9
2009	2 660	2 657,7
2010	2 593	2 590,5

Ainsi, globalement, l'effort de réduction des effectifs a été plus important dans les deux « satellites » de la ville (caisse des écoles et centre communal d'action sociale) qu'au sein des services municipaux : alors qu'entre 2005 et 2010, les effectifs des trois organismes diminuaient de 405 personnes (soit, moins 11,7 %), ceux de la mairie ne se réduisaient que de 48 agents (soit, moins 1,82 %). Dans ces conditions, la masse salariale a continué à augmenter pour les services de la ville.

Dans sa réponse aux observations provisoires, la collectivité fait valoir que la ville, au sens strict du budget communal, a procédé à des embauches nouvelles pour améliorer ses services (encadrement, services de l'enfance, services de police notamment).

4 - La masse salariale communale continue à augmenter.

Alors que la masse salariale représentait 50,6 % des recettes de fonctionnement de la ville pour l'année 2000 (source compte de gestion - Bercy Colloc), elle était de 55 % en 2005 et atteignait 59 % en 2010.

Pour les dernières années, la masse salariale de la ville a évolué selon le rythme suivant :

2005 : 83 042 411 €
2006 : 86 264 207 € (soit + 3,88 %)
2007 : 91 584 861 € (soit + 6,17 %)
2008 : 93 842 334 € (soit + 2,47 %)
2009 : 94 006 679 € (soit + 0,2 %)

S'agissant de l'année 2009, il faut préciser que la hausse très limitée est essentiellement le fait de la forte diminution des rémunérations des personnels recrutés sous la forme de « contrats aidés », dont la rémunération représente 1 M€ de moins qu'en 2008.

Il apparaît donc que ce n'est réellement qu'en fin des années 2000 (à partir des années 2008 et 2009) et sans doute aussi du fait de la crise de 2009 qui a fortement réduit les recettes de fonctionnement, que le volume des dépenses de personnel de la ville a cessé de croître.

Sur ce point, la collectivité ne conteste pas que la masse salariale a été impactée par l'engagement de la ville de poursuivre le plan de titularisation des agents communaux et d'améliorer le régime indemnitaire du personnel. Par ailleurs, elle fait valoir que le budget a dû subir les effets du mouvement social de 2009, par l'application du revenu supplémentaire temporaire d'activité (RSTA) à plus de 700 personnes.

Il n'en demeure pas moins vrai que le ratio de 59 % de dépenses de personnel par rapport aux recettes de fonctionnement continue à rigidifier les dépenses et, de ce fait, à hypothéquer le redressement des finances communales.

5 - Les recrutements de la ville ont été plus nombreux que les départs en retraite.

En dépit de l'effet positif apparent du plan d'incitation de départ à la retraite (cf. : infra), la politique de recrutement menée dans les années récentes montre que la ville a procédé à davantage d'embauches que le flux des cessations d'activité ne libérait d'emplois.

Année	Recrutements	Cessations d'activité	différence
2005	336	286	+ 50
2006	409	336	+ 73
2007	374	305	+ 69
2008	241	285	- 44
2009	147	177	- 30

Ainsi, sur cinq ans, les services municipaux ont vu leur effectif augmenter de 118 agents, ce qui représente un taux de croissance de l'emploi de 4,5 % par rapport à l'effectif de l'année 2005.

6 - L'absentéisme dans les services.

L'examen de l'absentéisme au sein des services municipaux de la ville de Fort-de-France a été réalisé à partir des informations figurant dans les bilans sociaux réalisés tous les deux ans. Il porte donc sur les années 2003, 2005, 2007 et 2009. A noter que certaines données peuvent différer par rapport aux renseignements demandés spécifiquement à la direction des ressources humaines (DRH) pour l'année 2009, avec, par exemple, pour cette année 63 881 jours d'absence au bilan social et 65 198 jours sur l'état détaillé produit par la DRH.

Recensement de l'absentéisme, par année et type d'absence, en journées.

Type d'absence	2003	2005	2007	2009
Maladie ordinaire	30 452	26 164	30 980	28 051
Longue maladie	7 584	9 670	12 852	18 926
Accident du travail	8 789	9 814	10 364	12 460
Maternité/adoption/Paternité	1 863	3 458	5 749	3 439
Autre motif (sauf syndical)	0	0	0	1 005
TOTAL	48 688	49 106	59 945	63 881
Effectifs en ETP		2 640	2 766	2 658
Jour absence/ETP	-	18,6	21,68	24,03

Si l'on écarte les congés pour cause de maternité, adoption et paternité, ainsi que les « autres motifs » apparus en 2009, la tendance des absences pour maladie et accident du travail apparaît préoccupante.

D'une part, les seules journées d'absence pour accidents du travail passent de 8 789 jours en 2003 à 12 460 jours en 2009, soit une augmentation de près de 42 %, alors que, d'une manière générale, ce type de risque connaît plutôt une diminution. Ce volume conduit à s'interroger sur la maîtrise de ce sujet par les services de la ville.

D'autre part, le volume des journées d'absence pour maladie et longue maladie passe quant à lui de 38 036 jours en 2003 à 46 977 jours en 2009, soit une augmentation de 8 941 jours et de 23,5 %, ce qui est considérable. Cet absentéisme supplémentaire représente, à lui seul, environ quarante emplois équivalent temps plein.

Dans sa réponse, la collectivité constate que cette augmentation est la conséquence, en grande partie, de la multiplication des arrêts de travail liés à des accidents de trajet et fait part de l'attention qu'elle porte à ce problème.

Il n'en demeure pas moins qu'alors que sur la période allant de 2005 à 2009, les effectifs en équivalent temps plein n'augmentent que de 0,68 % (avec 18 emplois supplémentaires), le volume total des absences connaît une croissance de 30 % (soit 14 775 jours d'absence en plus). Dans ces conditions, le rapport entre les journées d'absence et l'effectif ETP passe de 18,6 jours en moyenne en 2005 à 24,03 jours en 2009.

Sur ce point, la Chambre incite fortement la ville à prendre les mesures nécessaires pour diminuer son risque d'accidentologie et pour analyser et réduire l'absentéisme, en général, dans ses services.

7 - Les effets du « plan d'incitation au départ à la retraite ».

Face à la problématique de l'indispensable réduction des effectifs de la ville, dès le début des années 2000, il avait été envisagé de mettre en place pour les agents communaux un mécanisme d'incitation à une cessation d'activité avant la limite de l'âge maximum à partir duquel les agents pouvaient faire valoir leur droit à un départ en retraite.

Le plan imaginé à Fort-de-France est réellement un « cas d'espèce » dont le caractère dérogatoire a été accepté, compte tenu de la situation dans laquelle se trouvait la ville.

Huit ans après sa mise en place, les résultats de ce plan sont cependant contrastés.

a) La mise en place d'un plan d'incitation à la cessation d'activité.

Le dispositif est mis en place par une délibération du Conseil municipal du 2 avril 2002. L'exposé des motifs de la délibération en explicite sur les enjeux et les attentes qui en découlent. La délibération est motivée dans les termes suivants :

«La ville est confrontée à des difficultés financières du fait de l'importance de ses charges de structure et en particulier de ses charges de personnel ».

Parmi les solutions envisagées pour retrouver des marges de manœuvres, elle propose de faciliter le départ à la retraite des agents de plus de 60 ans qui souhaitent cesser leur activité professionnelle et de permettre à ceux dont l'âge est compris entre 57 et 60 ans de bénéficier de congés de fin d'activité.

- 275 agents peuvent être concernés par la retraite anticipée
- 265 agents peuvent l'être par le congé de fin d'activité ».

Le plan comporte les versements suivants :

Une compensation financière égale à la différence entre le salaire de l'agent au moment du départ et sa pension de retraite, sur la période restant à courir avant 65 ans (selon un mécanisme dégressif (variant de 32 à 40 %) selon que l'agent se rapproche de 65 ans, majoré de 10 % en 2002 et de 10 % pour les plus faibles rémunérations et ceux qui ne disposent pas des annuités totales.

Le plafond de l'indemnité est fixé à 45 734 € (retraite) et à 53 357 € (CFA).

La compensation financière est versée dans les conditions suivantes :

Une convention est passée entre la ville et la Caisse des dépôts et consignations. La CDC verse la prime d'incitation, selon une convention qui a été signée le 15 avril 2002, à partir d'un fonds financier alimenté par la ville. La CDC perçoit une rémunération de 0,70 % des prestations demandées en cours d'année. La Caisse doit établir un compte rendu annuel.

La convention est valable, à l'origine, pour deux ans. Elle sera reconduite par la suite et elle demeure encore en vigueur actuellement.

En 2002, pour « amorcer » le plan, la ville bénéficie d'une subvention de l'Etat de 4,6 M€.

La première phase du plan (de 2002 à 2005) a connu un succès important. 279 agents en ont en effet demandé le bénéfice. Puis, le rythme s'est réduit, avec 112 dossiers ouverts entre 2006 et 2009. Pour 2010, la perspective était encore de 38 départs sur l'effectif de la ville.

Au total, entre 2002 et 2009, 391 agents de la ville ont cessé leur activité dans le cadre du plan. Si l'on ajoute ceux des satellites caisses des écoles et CCAS, le nombre global atteint 413 à la fin de l'année 2009.

b) Le bilan financier contrasté du plan de cessation anticipée d'activité.

Sur le plan financier, les services de la DRH ont effectué un calcul « coût/avantage » du dispositif (hors subvention d'amorçage versée par l'Etat).

Analyse coût/avantage du plan de cessation anticipée d'activité (intégrant les satellites).

- les « dépenses » correspondent au coût des pensions et de la prime d'incitation versée.
- Les « économies » correspondent aux dépenses que les budgets des organismes ont évité du fait du plan (égal à la rémunération des agents concernés, jusqu'à l'âge limite).

Année	Dépenses (€)	Economie sur salaires (€)	Avantage budgétaire (€)
2002	742 513	4 744 640	4 002 127
2003	3 019 315	23 958 789	20 939 474
2004	2 503 519	23 497 739	20 994 220
2005	854 601	31 987 373	31 132 772
2006	536 423	3 887 247	3 350 824
2007	334 965	2 732 271	2 397 306
2008	604 175	5 265 277	4 661 102
2009	1 472 243	10 669 954	9 197 711
TOTAL	-	-	96 675 536

Si l'on considère que l'effet sur l'effectif communal au sens strict est d'environ 95 % de l'ensemble (avec 391 départs sur 413 de 2002 à 2009), la réduction nette des dépenses budgétaires de la ville, sur la période 2005 à 2009 inclus, peut être évaluée, en cumul sur 5 ans, à 49 millions d'euros.

Cependant, comme il l'a été vu précédemment, pendant cette période la masse salariale communale a continué à augmenter, passant de 83 millions à 94 millions, soit un cumul sur 5 ans de 449 millions. On peut en déduire, que, sans les effets du plan le cumul sur 5 ans des dépenses de personnel aurait été d'environ 498 millions, au lieu de 449 millions. L'avantage pour la ville peut donc être estimé à environ 10 à 11 % de sa masse salariale.

Dans ces conditions, il est réellement surprenant de constater que la masse salariale a continué à progresser de manière très significative depuis la mise en place du plan, en 2002. Tout porte donc à considérer, malgré la diminution de l'effectif, que l'objectif de restauration des marges de manœuvre de la ville n'a pas été atteint et que le plan de réduction des effectifs a, au moins pour partie, été utilisé pour rendre possibles de nouvelles embauches et le financement des améliorations statutaires intervenues depuis lors pour les agents en activité.

Au demeurant, la Chambre s'interroge sur la sécurité juridique du dispositif mis en place. En effet, si, en 2002, la question de l'incitation au départ à la retraite n'était pas explicitement réglée, sauf à considérer qu'aucune dérogation n'était possible à l'époque, désormais, cette situation est prévue par les textes en vigueur, et notamment par le décret 2009-1594 du 18 décembre 2009. Or, ces dispositions ne prévoient que trois cas d'ouverture de droits anticipés (restructuration du service, création d'entreprise et projet personnel).

Dans ces conditions, il serait souhaitable que la ville adapte désormais son dispositif pour prendre en compte l'évolution du cadre juridique de la cessation anticipée d'activité dans la fonction publique.

La réduction d'un effectif communal pléthorique était un axe majeur de restauration des marges de manœuvre au cours de la décennie 2000, cet objectif étant clairement exprimé et assumé.

Au terme de dix ans, les effectifs municipaux au sens strict n'ont pas suffisamment diminué et la masse salariale communale a même connu une hausse sensible, notamment du fait des nombreux recrutements supplémentaires intervenus dans le domaine de l'enfance et de la sécurité.

Depuis 2002, la mise en œuvre d'un plan de cessation d'activité, spécialement imaginé pour la commune de Fort-de-France, a pourtant permis environ 400 départs anticipés. Cependant, parallèlement, la ville a procédé à de nombreuses embauches et amélioré les conditions statutaires de son personnel.

Dans ces conditions, une grande part de l'avantage budgétaire qui était attendu du plan, et qui a d'ailleurs pu être réalisé dans le cadre de la cessation anticipée d'activité, a été utilisée pour permettre la rémunération des autres agents, toujours en activité, et pour financer de nouvelles embauches. Ainsi, ce transfert entre « inactifs et actifs » demeure sans effet majeur sur le rééquilibrage du budget de fonctionnement et sur la reconstitution d'une réelle capacité d'épargne pour la ville.

Synthèse générale

Au terme du précédent contrôle de la Chambre, portant sur les années 1990 à 2000, il était apparu que les comptes de la ville de Fort-de-France ne respectaient pas toutes les règles de forme et de fond permettant une compréhension normale de ses opérations budgétaires et garantissant ainsi la sincérité de ses comptes. Malgré cette importante réserve, les comptes de la ville traduisaient cependant une situation financière particulièrement fragile ayant pour origine un excès de charges de fonctionnement (essentiellement les frais de personnel) qui venait restreindre toutes ses marges de manœuvre.

Dix ans plus tard, malgré certaines améliorations, la situation financière de la ville comporte encore un certain nombre d'éléments préoccupants.

1 – La présentation formelle des comptes de l'ordonnateur (budget et compte administratif) présente toujours des lacunes et des défauts d'information. Or, en matière de transparence budgétaire et financière, l'absence de communication de certaines annexes aux documents budgétaires limite l'information des élus, des partenaires de la ville et des citoyens. De plus, quand les annexes sont fournies à l'appui de la comptabilité de l'ordonnateur, celles-ci doivent être exhaustives et en concordance avec le compte de gestion du receveur municipal.

2 – Les comptes de la ville doivent traduire une image fidèle de l'ensemble des opérations budgétaires de la collectivité. Sur ce point, les documents budgétaires de prévision et d'exécution montrent encore un certain nombre de lacunes qui, sur certains points, peuvent à donner de la situation financière de la ville une image qui n'est pas strictement conforme à la réalité, et, de ce fait, peut conduire à une analyse faussée de sa situation. A ce titre, notamment, la non production de l'état de l'actif en justification des soldes des comptes d'immobilisations, l'absence ou la non passation régulière des écritures comptables relatives aux transferts réglementaires et la non constitution de provisions obligatoires pour des litiges et des contentieux clairement identifiés sont de nature à altérer la réalité de la situation financière.

3 – La situation financière de la ville est toujours tendue, tant en termes budgétaires que de trésorerie. Si des progrès ont été accomplis dans la rationalisation des dépenses et la recherche de recettes fiscales directes, l'ensemble des ressources de fonctionnement a connu une moindre progression que les dépenses. En 2008 et 2009, cet effet de ciseaux conduisait le budget de la ville dans une véritable impasse budgétaire. Les conséquences financières de la crise de 2009 ont alors obligé les responsables communaux à mettre en place un plan de réduction des charges. De ce fait, les comptes 2010 et les perspectives pour 2011 se sont inscrits dans une tendance de retour à l'équilibre. A court et moyen terme, celui-ci demeure cependant conditionné à la réduction du coût des services (charges courantes hors dépenses de personnel) et, surtout, à la maîtrise de l'évolution de la masse salariale. Par ailleurs, la rigidité des dépenses ne s'est pas améliorée et la capacité de financement des investissements par des ressources propres est encore insuffisante.

4 – Sans mésestimer les objectifs d'amélioration des services rendus à la population et le rôle d'amortisseur social des rémunérations versées par la ville, force est de constater que les charges de personnel continuent à constituer un poste de dépense très largement supérieur à celui des communes comparables. Cette charge supplémentaire obère les marges de manœuvre et la capacité de la ville à investir. S'inscrivant dans une démarche volontariste et afin d'inciter les agents les plus âgés à prendre leur retraite, un plan de cessation anticipée d'activité a été mis en œuvre à partir de 2002. Huit années plus tard, son bilan économique est contrasté. En effet, si le plan de départ a permis le départ anticipé d'environ 400 agents communaux, dans le même temps, la ville a continué à procéder à de nombreuses embauches et elle a amélioré les conditions statutaires de son personnel. Ainsi, une grande part de l'avantage budgétaire qui était attendu du plan a été employée pour permettre la rémunération des autres agents, toujours en activité, et pour financer ces nouvelles embauches, notamment liées à la politique de l'enfance et au renforcement de la sécurité urbaine. Ce transfert entre « inactifs et actifs » est donc resté sans effet majeur sur la masse salariale, qui a continué de croître et représente 63,3% des charges de fonctionnement de la ville en 2010, alors qu'elle n'était que de 55,7% pour l'année 2000.