



RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES
COMMUNE DE FORT-DE-FRANCE
(Département de la Martinique)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 7 décembre 2023

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	3
1. UNE SITUATION FINANCIERE ENCORE TRES TENDUE, MARQUEE PAR DES INSINCERITES BUDGETAIRES ET COMPTABLES	7
1.1 Une situation financière encore très tendue	7
1.1.1. Des charges de gestion encore trop élevées.....	7
1.1.2. Une augmentation des produits de gestion soutenue par la fiscalité spécifique à l’outre-mer	8
1.1.3. Une capacité d’autofinancement en voie récente de rétablissement.....	10
1.2 Une collectivité encore confrontée à d’importantes difficultés de trésorerie et à une insuffisance d’investissement	11
1.2.1 Un niveau de trésorerie toujours très dégradé et sujet à caution	11
1.2.2. Un niveau d’investissement insuffisant	12
2 DES RECOMMANDATIONS COMPTABLES ET BUDGETAIRES TROP TARDIVEMENT ET TROP PARTIELLEMENT MISES EN ŒUVRE, AVEC DES CARENCES IMPORTANTES ET PERSISTANTES.....	14
2.1 Mettre en place une comptabilité analytique pour les travaux en régie.....	15
2.1.1 Les règles de gestion des travaux en régie.....	15
2.1.2 L’organisation des travaux en régie au sein de la commune	16
2.1.3 Des frais de gestion comptabilisés à tort dans le calcul des immobilisations	17
2.1.4 Une recommandation partiellement suivie	18
2.2 Un enregistrement des amortissements des frais d’étude en nette amélioration.....	19
2.2.1 Un défaut persistant de suivi de l’amortissement des immeubles de rapport	20
2.2.2 La mise en service des biens immobilisés à effectuer.....	21
2.3 Inscrire au compte administratif et au budget les dettes sociales non mandatées	22
2.3.1 Des conventions avec les organismes sociaux pour apurer un montant énorme de dettes sociales	22
2.3.2 La persistance de la comptabilisation irrégulière de la dette de la CNAF	23
2.4 Procéder au rattachement des charges à l’exercice auxquelles elles se rapportent	24
2.4.1 Le principe de rattachements à l’exercice des charges et produits	24
2.4.2 Une absence grave de maîtrise des opérations de rattachement de charges à l’exercice, qui fait courir à la collectivité des risques financiers.....	24
2.5 Clarifier les relations avec ODYSSI en répartissant définitivement les biens et les moyens liés au service de l’eau et de l’assainissement.....	26
2.5.1 La question du transfert comptable des actifs vers la régie communautaire ODYSSI.....	26
2.5.2 Les modalités de la mise à disposition des biens meubles et immeubles	26
2.5.3 Un transfert au calendrier incertain.....	27

3 LES RECOMMANDATIONS DE REGULARITE FORMULEES EN 2019 EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES ONT ETE EN MAJORITE IGNOREES PAR LA COMMUNE.....	29
3.1 Supprimer le versement de toutes les primes qui ne sont pas fondées en droit; instituer un régime indemnitaire conforme à la réglementation pour les agents qui remplissent les conditions prenant en compte le mérite individuel à travers la modulation des montants.....	29
3.2 Procéder à l'émission des titres de recettes en vue du reversement des sommes indûment perçues au titre de « l'indemnité de fonction, de sujétion, d'expertise et d'engagement professionnel », conformément aux règles précisées par le Conseil d'Etat	37
3.2.1 Le versement d'une IFSE exclusive pour le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux au regard de pièces justificatives est irrégulier	37
3.2.2 La monétisation et le placement sur le régime de la retraite additionnel de la fonction publique (RAFP) de congés du DGS ont été manifestement excessifs et irréguliers, et ont procuré à l'intéressé un avantage injustifié ...	39
3.2.3 Des indemnités d'astreintes irrégulièrement versées à ce collaborateur et partiellement recouvrées le concernant	41
3.2.4 Les conditions d'avancement d'échelon accordées au DGS sont irrégulières	42
3.2.5 Une indemnité exceptionnelle accordée irrégulièrement à ce personnel et des incohérences constatées au niveau des frais de mission et transport.....	43
3.3 Mettre en place un système de pointage automatique et revoir le dispositif d'attribution des heures supplémentaires afin de le rendre conforme aux obligations légales et d'en limiter le versement.....	45

SYNTHÈSE

Sur la période 2019-2022, la situation de la commune est très tendue et présente de vrais risques financiers. Depuis 2019, les charges de gestion ont augmenté de 31,4 millions d'euros, nettement plus vite que les produits de gestion, qui ont cru de 12,8 millions d'euros. La dynamique des recettes est seulement portée par la fiscalité ultramarine (octroi de mer et accises sur les carburants). L'encours de la dette est élevé (13,2 millions d'euros en 2022) et l'investissement est insuffisant.

En ne transmettant pas à la chambre le rapport sur les actions entreprises à la suite de son précédent contrôle de 2019, la commune n'a pas respecté la loi. La chambre a donc souhaité évaluer la situation. Elle constate que ses recommandations comptables et budgétaires n'ont que trop tardivement et trop partiellement été mises en œuvre. Aussi, les comptes présentent encore de sérieuses limites en matière de fiabilité, et ne permettent pas de cerner tous les engagements réels et les risques qu'ils comportent. Cela nuit également à la sincérité des résultats, notamment du fait des défauts dans le rattachement des charges.

La chambre relève que l'appui de l'assistance technique dans le cadre du dispositif des Contrats de Redressement Outre-Mer (COROM), a permis depuis 2021 une mise à plat de la dette de la commune envers les organismes sociaux, avec lesquels elle a passé des conventions d'apurement. Toutefois, l'intégralité des montants n'est pas encore inscrite dans les comptes.

En matière de gestion des ressources humaines, la commune a largement ignoré les recommandations du dernier rapport de la chambre, pourtant rappelées chaque année dans ses avis budgétaires.

En novembre 2022, la mise en place très tardive du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ne règle pas les défauts observés. Il comporte de nombreuses irrégularités, dont par exemple l'attribution d'indemnités de fonctions, de sujétions, d'expertises et de compléments indemnitaires au-delà des plafonds réglementaires. Au préjudice de sa situation financière, la commune octroie toujours certaines primes en l'absence de bases légales ou réglementaires.

Elle maintient par exemple l'application d'une prime de fonction pourtant abrogée en 2014. En 2021 et 2022, respectivement 343 000 euros et 176 000 euros ont ainsi été indûment versés. Des agents de surveillance de la voie publique perçoivent irrégulièrement une prime non référencée. Depuis 2019, son montant cumulé est de 296 000 euros. La chambre rappelle à la commune que l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 l'autorise à demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années.

L'ordonnateur s'oppose à la mise en place d'un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail, sur lequel repose nécessairement entre autres le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Entre 2019 et 2022, 2,3 millions d'euros versés n'ont pu ainsi être justifiés.

Recommandations (régularité)

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mis en œuvre	Page
Recommandation n° 1 : Conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M14 (Tome 2, titre 3, chapitre 3), exclure du coût des travaux en régie à immobiliser les frais de gestion.				X	18
Recommandation n° 2 : Conformément aux articles L. 2321 27° et R. 2321-1 du CGCT aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable (tome 2, titre 3, chapitre 4), régulariser les amortissements des immobilisations, et ainsi autoriser une mise à jour de l'inventaire et de l'état de l'actif.				X	22
Recommandation n° 3 : Conformément aux articles L. 2321 29° et R. 2321-2 du CGCT et aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable (tome 2, titre 3, chapitre 4), constituer au budget 2023 pour la dette fournisseur non soldée une provision pour risques et charges				X	26
Recommandation n° 5 : Abroger les dispositions illégales de la délibération du 15 novembre 2022 concernant les indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertises « régie » et « activité » et appliquer pour les autres IFSE les plafonds des services déconcentrés de l'Etat exprimés sur une base annuelle.				X	32
Recommandation n° 6 : Mettre en place un contrôle automatisé du temps de travail des agents.				X	46

Recommandations (performance)

	Totalement mis en œuvre	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre incomplète	Non mis en œuvre	Page
Recommandation n° 4 : Etablir une stratégie et un plan d'action afin de faire avancer le transfert des immobilisations.			X		28

* Voir notice de lecture

NOTICE DE LECTURE	
SUR L'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DES RAPPELS AU DROIT ET DES RECOMMANDATIONS	
<i>Les recommandations de régularité (rappels au droit) et de performance ont été arrêtées après examen des réponses écrites et des pièces justificatives apportées par l'ordonnateur en réponse aux observations provisoires de la chambre.</i>	
Totalement mise en œuvre	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre la totalité des actions ou un ensemble complet d'actions permettant de répondre à la recommandation, même si les résultats escomptés n'ont pas encore été constatés.
Mise en œuvre en cours	L'organisme contrôlé affirme avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires au respect de la recommandation et indique un commencement d'exécution. L'organisme affirme, de plus, avoir l'intention de compléter ces actions à l'avenir.
Mise en œuvre incomplète	L'organisme contrôlé indique avoir mis en œuvre une partie des actions nécessaires sans exprimer d'intention de les compléter à l'avenir.
Non mise en œuvre	Trois cas de figure : - l'organisme contrôlé indique ne pas avoir pris les dispositions nécessaires mais affirme avoir l'intention de le faire ; - ou il ne précise pas avoir le souhait de le faire à l'avenir ; - ou il ne fait pas référence, dans sa réponse, à la recommandation formulée par la chambre.

INTRODUCTION

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Fort-de-France à compter de 2019 jusqu'à la période la plus récente, a été ouvert le 5 octobre 2022 par lettre du président de la chambre régionale des comptes de la Martinique, adressée à M. Didier LAGUERRE, maire de Fort-de-France et ordonnateur en fonctions.

Le contrôle a porté sur la situation financière et le suivi des recommandations émises par la chambre dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune au cours de la période 2012 à 2018¹.

La chambre constate que l'ordonnateur ne lui a pas transmis dans le délai prévu par la loi (article L. 243-9 du code des juridictions financières), le rapport présenté à son assemblée délibérante, sur les actions qu'il a entreprises à la suite de ses observations définitives.

La chambre déplore que son présent contrôle se soit déroulé dans des conditions difficiles, compte tenu des délais de transmission des documents par plusieurs services de la commune.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, l'entretien de fin de contrôle a eu lieu avec l'ordonnateur le 4 mai 2023.

La chambre, dans sa séance du 24 mai 2023, a arrêté ses observations provisoires qui ont été communiquées à l'ordonnateur en fonctions.

Par courrier en date du 30 août 2023, l'ordonnateur a demandé un délai supplémentaire. Par courrier en date du 7 septembre 2023, le président de la chambre régionale des comptes de Martinique lui a accordé cette faculté jusqu'au 14 septembre 2023. M. Didier LAGUERRE a répondu par courrier enregistré au greffe de la chambre le 14 septembre 2023.

Des extraits ont également été adressés à deux tiers, pour ce qui les concernait. Un tiers a répondu.

Après avoir examiné les réponses obtenues, la chambre, dans sa séance du 7 décembre 2023 a arrêté les observations définitives suivantes.

¹ Chambre régionale des comptes de Martinique, rapport d'observations définitives n° 2019-0756 - exercices 2012 à 2017, décembre 2019.

La commune de Fort-de-France

Située dans le département de la Martinique, la commune de Fort-de-France est le chef-lieu du département. A l'origine c'est un Fort Royal qui a été bâti dès la seconde moitié du XVII^{ème} siècle pour défendre les positions françaises face aux Anglais et Hollandais. Aujourd'hui, c'est le centre des activités économiques, culturelles et touristiques de l'île.

Sur une superficie de 44,21 km², sa population est en baisse continue. La commune comptait 100 080 habitants en 1990, 89 794 habitants en 2007 et 77 410 habitants en 2022.

Fort-de-France appartient à la communauté d'agglomération de l'espace centre Martinique (CACEM). Son maire, Didier LAGUERRE, a succédé en 2014 à Raymond SAINT-LOUIS-AUGUSTIN.

Dans son précédent rapport de 2019, la chambre avait relevé que la commune n'avait plus les moyens d'assurer son fonctionnement courant étant donné un résultat de fonctionnement déficitaire de 20 millions d'euros. Sa capacité d'autofinancement négative ne lui permettait pas non plus d'assurer le financement de ses investissements.

Dans son rapport d'observations définitives sur la gestion d'un de ses principaux satellites, le centre communal d'action sociale² (CCAS), elle relevait que sa situation financière est fragilisée par le déficit structurel du service d'aide à domicile et les tensions sur le budget de l'EPHAD. Elle l'est également dans la mesure où le financement de cet établissement dépend de la participation communale, dont le déficit budgétaire prévisionnel pour 2022 était estimé fin septembre dernier par la chambre à 48 millions d'euros.

Constatant le déficit du compte administratif 2018, la chambre régionale des comptes de Martinique a proposé un plan de redressement budgétaire en 2019 qui projette un retour à l'équilibre au plus tard en 2025³. Depuis, elle s'assure chaque année que la collectivité prenne les mesures suffisantes pour y parvenir.

Dans son dernier avis budgétaire du 24 août 2023⁴, la chambre constate que le résultat global de clôture du compte administratif de 2022 du budget principal est un déficit de 52,2 millions d'euros.

En octobre 2021, la commune a signé avec l'Etat un contrat de redressement dans le cadre du dispositif COROM d'une durée de trois ans, en vue de rétablir son équilibre budgétaire.

² Chambre régionale des comptes de la Martinique, Rapport d'observations définitives n° 2022-0589 - exercices 2015 et suivants, février 2023.

³ Chambre régionale des comptes de la Martinique, avis budgétaire n° 2019-0128 du 15 novembre 2019 relatif au compte administratif 2018 et au budget primitif 2019.

⁴ Chambre régionale des comptes de la Martinique, avis budgétaire n° 2023-0028 rectifié, du 24 août 2023.

1. UNE SITUATION FINANCIERE ENCORE TRES TENDUE, MARQUEE PAR DES INSINCERITES BUDGETAIRES ET COMPTABLES

1.1 Une situation financière encore très tendue

Le budget de la collectivité se compose d'un budget principal d'environ 150 millions d'euros en fonctionnement et 30 millions d'euros en investissement, ainsi que d'un budget annexe de la régie autonome du service municipal d'action culturelle SERMAC (d'environ 5,9 millions d'euros en fonctionnement et 0,3 millions d'euros en investissement). L'analyse des comptes qui suit ne porte que sur le budget principal.

1.1.1. Des charges de gestion encore trop élevées

Tableau n° 1 : Evolution des charges courantes

<i>en €</i>	2019	2020	2021	2022
<i>Charges à caractère général</i>	12 472 376	10 363 010	17 533 728	12 072 654
+ <i>Charges de personnel</i>	101 353 186	107 078 910	106 387 743	136 575 047
+ <i>Subventions de fonctionnement</i>	20 275 441	17 455 395	18 916 476	17 215 688
+ <i>Autres charges de gestion</i>	4 526 845	4 965 085	10 432 536	4 952 175
= <i>Charges de gestion</i>	138 627 848	139 862 400	153 270 483	170 815 563
+ <i>Charges d'intérêt et pertes de change</i>	6 186 093	5 891 551	5 639 623	5 400 712
= <i>Charges courantes</i>	144 813 941	145 753 951	158 910 105	176 216 276
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	70,0%	73,5%	66,9%	77,5%
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	4,3%	4,0%	3,5%	3,1%

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

La commune de Fort-de-France est encore confrontée à des charges trop élevées par rapport à ses recettes. Sur la période de contrôle, les charges de gestion connaissent une augmentation annuelle moyenne de 6 % en raison de l'augmentation des dépenses de personnel qui suit la même variation annuelle. La part de ces dernières dans les charges de gestion atteint un niveau très élevé en moyenne 72 %. En 2022, elle représente 77,5 %. Ce résultat est pour partie imputable aux opérations initiées par la collectivité de règlement de ses dettes sociales passées. Ceci a eu pour conséquence d'accroître conjoncturellement les dépenses de personnel (136,6 millions d'euros en 2022).

L'examen des seules rémunérations nettes, c'est-à-dire exception faite des cotisations sociales, des impôts liés aux rémunérations et du personnel extérieur, permet de cerner l'évolution sous-jacente des dépenses de personnel en se prémunissant de facteurs perturbateurs à la comparaison pluriannuelle, par exemple les évolutions de la législation sociale et fiscale et, surtout, les carences en matière de comptabilisation des charges sociales.

Depuis 2019, la commune est presque revenue au niveau de rémunérations nettes de 2009. Après une décennie d'augmentation continue du net à payer aux agents du budget principal (+ 4,8 millions d'euros entre 2009 et 2018), le solde du compte 641 « Rémunérations du personnel » a été réduit de 4,64 millions d'euros au cours des 4 exercices 2019 à 2022, soit une évolution annuelle moyenne de -1,6 %.

Tableau n° 2 : Evolution des rémunérations nettes du budget principal de Fort-de-France

	2018	2019	2020	2021	2022
Solde du compte 641, en M€	74,58	73,73	72,13	70,69	69,94
Évolution annuelle		-1,1%	-2,2%	-2,0%	-1,1%

Source : Comptes de gestion

La poursuite de l'ajustement en matière de dépenses de personnel requerra que la commune se fixe une stratégie de gestion des emplois et compétences nécessaires pour rendre au mieux ses services publics.

Si la maîtrise des rémunérations nettes est en cours, il n'en demeure pas moins que le règlement de la dette accumulée auprès des organismes sociaux (plus d'une cinquantaine de millions d'euros) pèsera de façon durable sur l'évolution des dépenses de personnel.

En réponse aux observations provisoires de la chambre, l'ordonnateur considère que le mandatement de la totalité de la dette des organismes sociaux est effectif sur l'exercice 2022. La chambre maintient que cette opération aura un impact dans la durée sur la situation financière de la collectivité.

1.1.2. Une augmentation des produits de gestion soutenue par la fiscalité spécifique à l'outre-mer

Tableau n° 3 : Evolution des produits de gestion

en €	2019	2020	2021	2022
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	90 500 364	92 539 794	98 819 553	104 046 095
+ Fiscalité reversée	14 104 379	14 312 848	14 374 223	14 212 550
= Fiscalité totale (nette)	104 604 743	106 852 643	113 193 776	118 258 645
+ Ressources d'exploitation	2 257 451	1 565 348	2 522 499	2 931 624
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	33 676 606	35 649 045	34 634 343	34 414 594
+ Production immobilisée, travaux en régie	4 729 259	3 078 462	3 565 417	2 532 508
= Produits de gestion (A)	145 268 059	147 145 498	153 916 035	158 137 371

Source : CRC, d'après les comptes de gestion

Depuis 2019, le montant total des produits de gestion a progressé de 12,8 millions d'euros. Cette hausse est pour l'essentiel due au dynamisme des ressources fiscales (+ 14,8 millions d'euros), avec une augmentation moyenne annuelle de 3,4 %. La fiscalité spécifique outre-mer (octroi de mer et accises sur les carburants) explique presque la moitié de cette évolution (+ 7 millions d'euros, soit + 4,1 % par an en moyenne).

Les évolutions législatives des années récentes ont entraîné des transferts entre les dotations, participations et compensations, d'une part, et la fiscalité, d'autre part. Pour une comparaison pluriannuelle pertinente, il faut faire masse de ces deux ensembles de recettes, comme proposé dans le tableau suivant.

Tableau n° 4 : Evolution des produits de fiscalité et de dotations et participations

	2019	2020	2021	2022
Fiscalité nette (A), en M€	104,60	106,85	113,19	118,29
Dotations et participations (B), en M€	33,68	35,65	34,63	34,41
Total (A+B), en M€	138,28	142,50	147,82	152,70
Total par habitant (en €)	1 686	1 759	1 870	1 973
Évolution annuelle	2,5%	4,4%	6,3%	5,5%

Source : *comptes de gestion*.

Les produits de fiscalité et de dotations et participations ont augmenté de 15,4 millions d'euros en 4 ans. Rapportés à la population, ils ont crû de 20 %. A ces éléments s'ajoutent les subventions exceptionnelles versées par l'Etat dans le cadre du COROM. En 2022, Fort-de-France a ainsi reçu 3,6 millions d'euros à ce titre, après 1,3 million d'euros accordés dans le contexte de la signature du contrat le 13 octobre 2021.

LE COROM

Pour aider les communes des départements et régions d'outre-mer en graves difficultés financières, la loi de finances initiale pour 2021 a créé les contrats de redressement outre-mer (COROM). Le dispositif est issu des préconisations du rapport du député Jean-René CAZENEUVE et du sénateur Georges PATIENT « Soutenir les communes des départements d'outre-mer, pour un accompagnement en responsabilité » (décembre 2019).

Les collectivités sont retenues au regard de deux critères : la mise en place de procédures de contrôle budgétaire et de règlement d'office du budget par les préfets et les chambres régionales des comptes et un retour à l'équilibre envisageable sur plusieurs exercices.

Basé sur un diagnostic préalable, le contrat nécessite des engagements de la commune sur la mise en œuvre de réformes structurelles visant une meilleure maîtrise des dépenses, le déploiement de procédures de gestion et une amélioration de la qualité comptable. Un plan de redressement et une feuille de route des chantiers prioritaires de la collectivité sont arrêtés. L'Etat s'engage à soutenir l'effort de redressement, en mettant à disposition une assistance technique, en attribuant une subvention exceptionnelle et une aide à la résorption des dettes fournisseurs. Ces concours financiers sont attribués en fonction des résultats obtenus.

La commune de Fort-de-France fait partie des 9 premières collectivités concernées. Elle a signé son contrat le 13 octobre 2021. La trajectoire financière définie dans le COROM prévoit un retour à l'équilibre en 2025 (résultat global de clôture positif de 6,5 millions d'euros), contre un déficit de 61,1 millions d'euros en 2019. Elle repose principalement sur une baisse de la masse salariale de 4,4 millions d'euros et la réduction de 226 équivalents temps plein travaillé. D'après un rapport sénatorial de juin 2023, la situation reste très fragile malgré quelques tendances positives⁵.

1.1.3. Une capacité d'autofinancement en voie récente de rétablissement

La capacité d'autofinancement (CAF) brute⁶ est le principal indicateur de performance. Elle mesure la capacité de la commune à dégager des ressources propres sur son cycle de fonctionnement courant, afin de lui permettre de financer ses investissements et de rembourser sa dette.

Si en 2019 la CAF brute était négative (- 9,3 millions d'euros), elle redevient positive en 2022 (+ 32,2 millions d'euros). En 2020 et 2022, elle couvre le règlement des annuités en capital de la dette. Sa nette évolution entre 2021 et 2022 (+ 121,8 %) s'explique par une augmentation des ressources fiscales propres cumulée à une baisse des charges à caractère général en 2022, mais également en partie par la prise en charge en 2021 des dettes fournisseurs. Le rétablissement de la CAF est toutefois précaire et devra se confirmer les exercices suivants.

Tableau n° 5 : Les capacités d'autofinancement brute et nette

en €	2019	2020	2021	2022
CAF brute	-9 389 652	11 978 547	-7 014 594	32 237 000
- Annuité en capital de la dette	11 531 118	10 442 240	14 044 840	14 467 733
= CAF nette ou disponible (C)	20 920 771	1 536 308	-21 059 435	17 769 267

Source : CRC d'après les comptes de gestion

⁵ Sénat, les contrats de redressement outre-mer, rapport d'information n° 756 (2022-2023) du 21 juin 2023 des sénateurs Georges PATIENT et Téva ROHFRITSCH. <https://www.senat.fr/rap/r22-756/r22-7569.html#toc158>.

⁶ La capacité d'autofinancement (CAF) s'obtient en soustrayant le montant des dépenses réelles de fonctionnement à celui des recettes réelles de fonctionnement. Une dépense/recette réelle est une dépense/recette décaissable/encaissable, c'est-à-dire ayant un impact en trésorerie.

1.2 Une collectivité encore confrontée à d'importantes difficultés de trésorerie et à une insuffisance d'investissement

Depuis 2019, les résultats de clôture des comptes de gestion évoluent de façon erratique. Leur fiabilité est très relative compte tenu des erreurs et insuffisances dans la tenue des comptes (voir chapitre 2). A titre d'exemple, la sous-estimation du montant des charges à rattacher a pour effet d'améliorer le résultat, tout en faisant courir à la collectivité des risques importants. Aussi, il est difficile d'en tirer des enseignements sur la trajectoire financière à venir de la commune.

Tableau n° 6 : Résultats de clôture en million d'euros

	2018	2019	2020	2021	2022
Fonctionnement	2,5	-44,3	-36,8	-43,0	-24,4
Investissement	-14,2	26,9	11,7	-7,0	-15,7
Total	-11,7	-17,5	-25,1	-50,0	-40,1

Source : comptes de gestion.

1.2.1 Un niveau de trésorerie toujours très dégradé et sujet à caution

Pour l'analyse de la situation dans les communes antillaises et guyanaises, le montant des dépôts au compte au trésor en fin d'exercice n'est pas une information financière fiable. En effet, il ne tient pas compte des mandats en instance de paiement souvent importants compte tenu des insuffisances de trésorerie auxquelles sont confrontées les collectivités.

En ce qui concerne Fort-de-France, le niveau de trésorerie nette des mandats en instance, c'est-à-dire la trésorerie implicite⁷, est même discutable en raison de l'absence de mandatement de factures parvenues à la commune.

Tableau n° 7 : Trésorerie implicite de Fort-de-France

au 31/01, en M€	2019	2020	2021	2022
Trésorerie nette des mandats en instance	-35,4	NC	-40,5	-37,8

Source : DGFIP.

⁷ Le montant des insuffisances de trésorerie en fin d'exercice correspond au solde de trésorerie, après déduction des mandats en instance de paiement.

Dans sa réponse aux observatoires provisoires, l'ordonnateur indique qu'au 31 août 2023, la trésorerie nette moyenne mensuelle de la ville (après paiement des charges) s'élèverait à 14,5 millions d'euros.

Avec le COROM et son diagnostic initial, ce défaut est en cours de résolution au fil des exercices concernés. L'amélioration s'initie notamment avec le dynamisme des recettes déjà évoqué et la maîtrise progressive de la masse salariale.

Si elle consolide son organisation en mettant en place des procédures structurées, la commune pourra payer ses créanciers et devenir ainsi un acteur public de référence et de confiance pour ses partenaires et la population.

Par exemple, le capital et les intérêts des emprunts bancaires sont réglés à temps et pour le bon montant. En revanche, les prestataires sont souvent payés en retard et les intérêts moratoires légalement dus ne sont jamais versés. Le retour à la règle et aux standards de gestion sera l'occasion de mettre fin à ce type d'anomalie.

1.2.2. Un niveau d'investissement insuffisant

A partir de 2023, le principal défi pour Fort-de-France porte sur sa section d'investissement. Comme la chambre l'a signalé dans ses avis budgétaires, en particulier celui de 2020, la trop longue absence de maîtrise des charges de la section de fonctionnement, notamment celles de personnel, a conduit à un autofinancement durablement négatif, privant la commune des moyens de financer directement ses investissements.

Le montant cumulé des dépenses d'équipement est depuis 2018 de 5,9 millions d'euros.

Tableau n° 8 : Les dépenses d'équipement de Fort-de-France

En M€	2018	2019	2020	2021	2022
Dépenses d'équipement réelles nettes	2,95	2,46	1,61	3,09	5,76
Évolution annuelle		-16,5%	-34,8%	92,6%	86,2%

Source : comptes de gestion

La commune présente la particularité de réaliser en régie une partie importante de ses investissements, ce qui accroît leur volume total. Entre 2019 et 2022, le montant engagé s'est élevé à 13,9 millions d'euros⁸. Toutefois, celui-ci est surestimé dans la mesure où des frais ont indûment été immobilisés (voir chapitre 2).

⁸ Travaux en régie : une commune peut pour son investissement soit faire appel à une entreprise extérieure, soit le réaliser en régie avec son personnel et les matériaux qu'elle achète. Ces immobilisations sont comptabilisées en intégrant les matières premières et les charges directes (matériel acheté ou loué, frais de personnel etc.) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale (frais de gestion).

En 2022, le retour à une CAF positive permet d'augmenter les dépenses d'équipement au cours des années récentes, même si le niveau encore élevé de la dette ne permet pas d'atteindre immédiatement un rythme de croisière en matière de nouveaux emprunts.

En bonne gestion, la commune devra se concentrer sur les opérations cofinancées (par l'Europe, l'Etat et ses opérateurs, voire la collectivité territoriale de Martinique) et sur leur mise en œuvre selon les calendriers prévus afin d'éviter tant les dérapages de coûts que les pertes de subventions. Dans un premier temps, la collectivité pourrait par exemple cibler les projets d'équipement financés à plus de 92%, afin de ne pas aggraver son endettement. En effet, son reste à charge serait pratiquement nul du fait du différentiel existant en Martinique entre le taux de TVA (taux normal à 8,5 %) et celui de FCTVA (16,404 %).

Dans son référé au premier ministre du 29 octobre 2020⁹, le Premier président de la Cour des comptes indiquait que « Le dernier contrôle de la commune de Fort-de-France a conduit à un rapport adopté par la chambre régionale en décembre 2011. La chambre avait relevé des lacunes importantes dans l'information budgétaire, les comptes ne traduisant pas fidèlement la situation financière de la commune. Elle avait souligné la fragilité de la collectivité, en termes budgétaires et de trésorerie, en raison, déjà, de dépenses de personnel excessives. Le contrôle qui vient de s'achever démontre que, loin de s'être améliorée, la situation de la commune s'est encore dégradée et nécessite désormais des mesures correctives plus rigoureuses que lors du constat précédent. Cette dégradation n'a pas été empêchée par les dispositifs de contrôle, qui ont été inefficaces pour relever les défaillances et permettre la prise de mesures nécessaires ».

Dans le présent contrôle, la chambre constate en conclusion que depuis, la situation financière est en redressement. Celui-ci est toutefois très récent et très fragile, lié au bon comportement de la fiscalité spécifique à l'outre-mer, aux subventions exceptionnelles de l'Etat et à une maîtrise progressive des dépenses de personnel. En effet, des risques importants (trésorerie, dettes sociales, défaut de rattachement de charges, difficultés des satellites de la collectivité), mieux cernés grâce aux travaux réalisés dans le cadre du COROM, subsistent et obèrent durablement la trajectoire financière. La démarche de fiabilisation des comptes, qui permettra de porter sur la situation financière un regard plus sûr et plus transparent, est en cours (voir parties 2 et 3 du présent rapport).

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La situation de la commune de Fort-de-France reste très tendue et présente de vrais risques financiers.

⁹ Cour des comptes, référé sur la situation financière de la commune de Fort-de-France, 29 octobre 2020.

La chambre souligne que les comptes de la collectivité comportent encore de sérieuses limites en matière de fiabilité, ce qui nuit à la bonne mesure des engagements réels et des risques qu'ils comportent, et à la sincérité des résultats.

Depuis 2019, les charges de gestion ont augmenté de 31,4 millions d'euros plus vite que les produits de gestion avec seulement 12,8 millions d'euros. Cette situation est pour partie imputable au règlement de la dette sociale passée, qui augmente conjoncturellement les charges de personnel sur un exercice, mais assainit la situation financière à venir.

La dynamique des recettes est seulement portée par la fiscalité ultramarine (octroi de mer et accises sur les carburants).

La capacité d'autofinancement brute se rétablit en fin de période. Ce résultat devra se confirmer. L'encours de dette reste élevé (13,2 millions d'euros en 2022) et l'investissement est insuffisant, malgré la réalisation de travaux en régie. La collectivité est toujours en grande difficulté de trésorerie. Au surplus, la situation financière de ses satellites qui dépendent de ses financements, comme le CCAS, n'est pas bonne.

En 2021, la signature avec l'Etat d'un contrat COROM inscrit la collectivité dans une démarche de rétablissement de son équilibre financier, avec notamment une mise à plat de la réalité du montant de ses engagements financiers. A ce titre, Fort-de-France a perçu 3,6 millions d'euros de subventions exceptionnelles.

2 DES RECOMMANDATIONS COMPTABLES ET BUDGETAIRES TROP TARDIVEMENT ET TROP PARTIELLEMENT MISES EN ŒUVRE, AVEC DES CARENCES IMPORTANTES ET PERSISTANTES

A l'occasion de son précédent contrôle¹⁰, la chambre avait formulé 20 recommandations, dont 11 recommandations de régularité (voir en annexe la liste de celles-ci).

En effet, elle avait relevé que les pratiques de gestion de la commune n'étaient pas structurées et ne respectaient pas la réglementation budgétaire et comptable en de nombreux points majeurs :

- enregistrement non exhaustif des dettes de fonctionnement (en particulier les dettes sociales) ;

¹⁰ Chambre régionale des comptes de la Martinique, commune de Fort-de-France – exercices 2012 et suivants, août 2019.

- défaut de comptabilisation de certaines dépenses obligatoires (amortissements) ;
- inscription de recettes de fonctionnement mal justifiées (travaux en régie immobilisés) ;
- insuffisance des rattachements des charges à l'exercice ;
- maintien de dispositions irrégulières coûteuses (notamment en matière de personnel – voir partie 3).

L'article 107 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République a introduit les dispositions suivantes, aujourd'hui codifiées à l'article L. 243-9 du code des juridictions financières : « Dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'ordonnateur de la collectivité territoriale [...] présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes. Ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes [...] » A défaut de n'avoir obtenu, malgré des relances, le rapport de la collectivité sur leurs mises en œuvre, la chambre a souhaité faire un point sur l'état d'avancement de ces dernières.

2.1 Mettre en place une comptabilité analytique pour les travaux en régie

2.1.1 Les règles de gestion des travaux en régie

Lorsqu'elle souhaite effectuer des travaux, une commune peut soit faire appel à une entreprise extérieure dans le cadre de mise en concurrence, soit les faire réaliser en régie par le personnel communal si les compétences nécessaires sont disponibles.

Les travaux en régie correspondent à des immobilisations que la collectivité crée pour elle-même. Ils sont réalisés par son personnel avec des matériaux qu'elle achète. Ces immobilisations sont comptabilisées par leur coût de production qui correspond à celui des matières premières, augmenté des charges directes de production (matériel acheté ou loué, frais de personnel etc.) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale (frais de gestion).

Les travaux d'investissement en régie donnent lieu à la création d'une immobilisation d'un montant équivalent à son coût de production.

Les travaux en régie doivent être de véritables immobilisations créées et non de simples travaux d'entretien.

L'instruction budgétaire et comptable M14 permet d'affecter en dépenses d'investissement le montant des charges enregistrées en section de fonctionnement. Ainsi, les dépenses de main d'œuvre, de petit outillage et de fournitures, initialement inscrites en section de fonctionnement, sont transférées en fin d'exercice au moyen d'une écriture

d'ordre budgétaire, aux chapitres concernés de la section d'investissement pour l'immobilisation des biens.

Cette opération repose sur un état des travaux d'investissement effectués en régie établi avant la clôture de l'exercice. Doivent y figurer le montant de chaque catégorie de dépenses ou des portions de dépenses se rapportant au travail ou à l'opération intéressée et, pour les dépenses de main d'œuvre, le décompte des heures de travail précisant les tarifs horaires retenus selon la catégorie de personnel.

Afin de lui permettre d'évaluer de façon précise et sincère les différentes charges qui contribuent à la réalisation de l'immobilisation, la collectivité doit obligatoirement tenir une comptabilité analytique. Celle-ci doit lui permettre d'identifier parmi toutes ces charges, celles qui se rattachent aux travaux en régie et à chacune des opérations.

En 2019, la chambre recommandait donc la mise en place d'une telle comptabilité (recommandation n°1).

2.1.2 L'organisation des travaux en régie au sein de la commune

Sur la période 2019-2022, les travaux en régie, réalisés par les agents communaux et intégrés en investissement dans le patrimoine de la commune s'élèvent à 4,7 millions d'euros en 2019, 3,1 millions d'euros en 2020, 3,6 millions d'euros en 2021 et 2,5 millions d'euros en 2022.

Le repli constaté en 2020 s'explique en partie par la crise sanitaire qui a réduit l'activité opérationnelle. D'autres facteurs sont à l'œuvre, comme la diminution des moyens de fonctionnement de la commune en situation de fort déficit de fonctionnement et d'insuffisance de trésorerie (achat d'intrants, matériel opérationnel, effectif mobilisable).

Les travaux en régie sont suivis par la cellule contrôle de gestion de la Direction générale adjointe chargée des services techniques et de l'adaptation du patrimoine (DGASTAP).

Au sein de cette direction générale, 4 services sont amenés à procéder à la réalisation de travaux en régie :

- le service du patrimoine bâti ;
- le service de gestion des infrastructures ;
- la régie de production ;
- le service d'éclairage public et de signalisation.

Ponctuellement, d'autres directions en dehors de la DGASTAP peuvent réaliser des travaux en régie (aménagement du paysage...).

Dans chacun de ces services un correspondant contrôle de gestion est chargé de saisir dans l'outil AS 400 le détail utile des travaux réalisés. Chaque direction établit un rapport journalier, alimenté par les contributions des chefs d'équipe, permettant d'identifier les engins, le nombre d'agents utilisés et le nombre d'heures effectuées.

La collectivité n'a pas transmis de procédure écrite de traitement des travaux en régie. Dans le cadre du contrôle, la chambre a pu obtenir des informations du contrôleur de gestion et ainsi appréhender le dispositif suivi.

Tout au long de l'année, pour chaque chantier effectué, un rapport journalier est complété et signé par le chef d'équipe. Chaque chantier dispose d'un code particulier qui renvoie à une opération. Ce rapport journalier liste les agents qui ont travaillé et le nombre d'heures effectué pour chacun d'eux. Le document mentionne également les fournitures utilisées pour la réalisation des travaux.

Les informations sont vérifiées et reportées dans l'outil AS 400 au sein des cellules contrôle de gestion de chaque direction.

Le service de contrôle de gestion de la DGASTP vérifie la fiabilité des chiffres enregistrés et assure la synthèse des informations saisies par les différents correspondants. En fin d'année, il communique à la Direction des affaires financières le montant annuel des travaux à comptabiliser en investissement.

2.1.3 Des frais de gestion comptabilisés à tort dans le calcul des immobilisations

L'analyse détaillée des montants des travaux transmis chaque année par le contrôleur de gestion permet de décomposer la nature des travaux.

Tableau n° 9 : Travaux en régie décomposés par nature de travaux

Nature des travaux	2019	2020	2021	2022
<i>Main d'œuvre</i>	2 601 474	1 734 244	2 098 678	1 547 761
<i>Fournitures</i>	672 842	443 910	485 928	290 107
<i>Engins (location)</i>	523 894	281 649	269 125	180 664
<i>Produits d'ateliers</i>	10 663	15 246	10 110	17 290
<i>Outillage</i>	132 178	90 337	107 342	74 602
<i>Frais de gestion</i>	788 209	513 076	594 236	422 084
TOTAL	4 729 259	3 078 462	3 565 417	2 532 508

Source : Commune et compte de gestion

Le montant titré au compte 722 « immobilisations corporelles » en fin d'année comprend le montant des frais de gestion, contrairement à ce que prévoit la réglementation en la matière.

Chaque année la comptabilité analytique établie par la cellule contrôle de gestion permet de décomposer par nature de dépense le bilan des travaux en régie réalisés. Cependant le montant total calculé est repris à l'identique par la direction des affaires financières dans les documents financiers sans soustraire les frais de gestion, fixés conventionnellement par la commune à 20 % des autres coûts (ce qui revient à dire que les frais de gestion amplifient de façon factice de 16,7 % le total transféré en section d'investissement).

En 2019 par exemple, le montant des frais de gestion comptabilisé à tort¹¹ s'élevait à 788 209 euros sur un montant total des travaux de 4,73 millions d'euros. Sur la période de contrôle, 2,3 millions d'euros ont ainsi été comptabilisés à tort en investissement, ce qui a pour effet d'améliorer d'autant de façon artificielle le résultat de la section de fonctionnement et également la capacité d'autofinancement. A titre d'illustration, un tel montant représente environ 10 % du résultat de clôture de la section de fonctionnement en 2022.

La chambre lui recommande d'exclure conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 14, les frais de gestion du montant transféré en immobilisation, comme elle le lui rappelle chaque année depuis 2020 dans ses avis budgétaires.

Recommandation n°1 : (Régularité) Conformément aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable M 14 (Tome 2, titre 3, chapitre 3), exclusion du coût des travaux en régie à immobiliser les frais de gestion.

2.1.4 Une recommandation partiellement suivie

En 2019, les charges de personnel représentaient 56,1 % du montant total des dépenses réalisées en régie. En 2022, ce pourcentage s'élève à 61,1 %. Les échanges avec les services ont dégagé deux principaux facteurs explicatifs à cette baisse de productivité : la difficulté à disposer de matériel opérationnel et des intrants nécessaires ; un effectif moins mobilisable (état de santé du personnel, notamment).

La collectivité a déterminé pour chaque agent un taux horaire par métier et par grade. Si les moyens informatiques actuels peuvent permettre de reporter le coût exact de chaque d'entre eux, la répartition retenue peut être estimée conforme à la réglementation car elle ressort d'une comptabilité analytique.

Par ailleurs, le décompte des heures ne fait l'objet d'aucun recoupement de cohérence, automatisé ou semi-automatisé, par exemple sur le nombre d'heures déclaré pour chaque agent ou encore le volume horaire pour tel type de chantier. Cette démarche

¹¹ Circulaire NOR/INT/B/94/00257C du 23 septembre 1994. Les frais financiers et des frais d'administration sont exclus de l'assiette de calcul des travaux en régie.

permettrait non seulement de fiabiliser le dispositif, mais également d'en tirer profit en termes d'arbitrages et d'organisation du travail.

De manière incidente, la chambre estime que les pourcentages de coûts appliqués à l'outillage sont un peu élevés au regard de l'utilisation normalement moins concentrée sur quelques chantiers dudit outillage.

En résumé, la collectivité dispose bien d'une comptabilité analytique et a pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la recommandation énoncée au précédent rapport de la chambre. Cependant, elle pourrait améliorer sa comptabilisation des coûts de personnel et de l'outillage.

2.2 Un enregistrement des amortissements des frais d'étude en nette amélioration

Dans son rapport d'observations définitives précité, la chambre écrivait : « Fort-de-France a inscrit à son actif 5,14 millions d'euros de frais d'études en 2017. La plupart ne sont pas récentes et n'ont pas été suivies de réalisation. Il convient donc de les amortir à hauteur, au minimum, d'un cinquième par année, soit environ 1 million d'euros. Or, la ville n'a inscrit que 320 000 € au titre de ces amortissements. Une dotation supplémentaire de 700 000 € doit donc être prévue pour l'amortissement de ces biens »¹².

Répondant à la saisine préfectorale du 2 juillet 2019, la chambre a pu actualiser et affiner son analyse dans l'avis budgétaire n° 2019-0128 du 15 novembre 2019, publié le 19 novembre 2019, relatif au compte administratif de 2018 de la commune de Fort-de-France : « CONSIDERANT que la commune détient à son actif des études, inscrites au bilan pour un montant de 4 366 394 € ; que ces études qui n'ont pas donné lieu à réalisation de travaux, doivent faire l'objet d'un amortissement sur cinq ans ; qu'une partie de ces études, pour un montant de 1 262 000 € est antérieure à 1996 et qu'il n'est pas fait obligation par les textes de les amortir ; qu'en revanche, il y a lieu d'inscrire une dotation aux amortissements de 538 018 €, correspondant au cinquième de la valeur restante des actifs (3 104 394 €), nette des amortissements déjà comptabilisés (82 861 €) ».

La commune a amorti les frais d'études à hauteur de 1 829 019,74 € depuis 2019, au compte 28031 « *Amortissements des frais d'études* » : 631 436,06 € au compte administratif (CA) de 2019, 604 556,05 € au CA de 2020 et 593 027,63 € au CA de 2021.

¹² La formulation intégrale de la recommandation n° 2 était : Amortir les frais d'études à hauteur de 700 000 € par an (compte 6811 « *Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles* »), les immeubles de rapport ainsi que les immobilisations relatives aux réseaux d'eau et d'assainissement (compte 2153 « *Réseaux divers* » à inscrire au compte 6811 pour un montant de 22,06 millions d'euros au 31 décembre 2017).

Au 31 décembre 2018, le compte 28031 était créditeur de 305 316,54 €. Au 31 décembre 2021, il était créditeur de 1 918 904,12 €. Quelques frais d'études totalement amortis entre ces deux dates ont pu être sortis du bilan.

Les amortissements constatés sur le compte 28031 au cours de cette période n'avaient pas été repris dans les fiches d'inventaire, ce qui n'avait pas permis au comptable de les répartir dans l'état de l'actif. Ainsi, à l'issue de l'exercice 2021, la valeur brute du compte 2031 « *Frais d'études* » s'élevait à 4 287 477,87 € et les amortissements à seulement 248 763,36 € dans l'état de l'actif, contre 1 918 904,12 € au bilan au compte 28031 « *Amortissements des frais d'études* ».

A l'occasion des travaux préparatoires à la régularisation, la commune et le comptable ont identifié qu'une étude de 1 671 007,44 €, relative à la rénovation de l'habitat insalubre du quartier Trénelles, avait été suivie de travaux et, par conséquent, ne devait pas être amortie, mais plutôt transférée vers le compte d'immobilisation corporelle adéquat. In fine, un « sur-amortissement » de 190 492,48 € a ainsi été identifié et corrigé en 2022 par le débit du compte 28031 « *Amortissements des frais d'études* ». Des frais d'études totalement amortis pour un total de 1 710 012,07 € ont été sortis du bilan en 2022.

Il résulte de ces éléments que la question de l'amortissement des frais d'études non suivis de travaux est correctement appréhendée par la commune.

2.2.1 Un défaut persistant de suivi de l'amortissement des immeubles de rapport

Un point d'attention mérite d'être souligné : la bonne réalisation des opérations repose sur l'implication d'une seule personne à Fort-de-France, sans procédure écrite ni organisation polyvalente permettant de palier son éventuelle absence. Le dispositif ne peut donc être considéré comme sécurisé.

Les immeubles de rapport, imputés au compte 2132, sont productifs de revenus (bail, droit d'occupation,). Ils sont amortissables dès lors qu'ils ne sont pas affectés à l'usage du public ou à un service public à caractère administratif.

Dans le rapport d'observations définitives de 2019, la chambre rappelait : « les collectivités sont aussi tenues d'amortir les biens immobiliers productifs de revenus. La ville dispose d'un actif de 1,85 millions d'euros d'immeubles de rapport, dont la construction remonte, pour certains, à 1980. L'obligation d'amortir est imposée pour les biens acquis depuis le 1^{er} janvier 1996. Il est donc nécessaire que la ville se conforme à cette obligation ».

Le bilan fait effectivement apparaître 1 853 305,43 € sur ce compte, montant qui n'a pas varié au cours de la période de contrôle. Aucun amortissement n'a été constaté depuis la formulation de la recommandation.

L'état de l'actif tenu par le comptable public identifie 6 biens imputés au compte 2132 « *Immeubles de rapport* », avec des dates d'acquisition comprises entre 1980 et 1991. Antérieurs à 1996, ces biens n'ont pas à être amortis.

Toutefois, la commune n'a produit aucun élément permettant à la chambre de s'assurer que la comptabilisation des immeubles de rapport repose sur un recensement exhaustif et correctement évalué. En outre, elle n'a pas précisé si une partie des 57 083 459,88 € enregistrés au compte 2313 « *Immobilisations en cours – constructions* » concernait des travaux mis en service relatifs à des immeubles de rapport.

2.2.2 La mise en service des biens immobilisés à effectuer

Les transferts des comptes d'immobilisations en cours vers les comptes d'immobilisations en service ne sont pas faits. Il n'y a pas d'ajustement entre l'inventaire, l'état de l'actif et la comptabilité.

Le solde débiteur du compte 231 « *Immobilisations corporelles en cours* » était de 142,6 millions d'euros en balance d'entrée 2019 et s'élève à 165,9 millions d'euros dans le compte de gestion 2022. Une partie de ce montant n'est peut-être pas encore à mettre en service ou a trait à des catégories d'immobilisations non amortissables. Il est également possible qu'une partie soit très ancienne et indistincte, appelant des modalités de régularisation à envisager avec le comptable et la direction générale des finances publiques.

Pour autant, le reste doit être clairement identifié et faire l'objet d'une mise en service au plus près du fait générateur, d'une part, et d'amortissements et de rattrapage d'amortissements, d'autre part. Par exemple, le solde débiteur du compte 2315 « *Installations, matériel et outillage techniques en cours* » représente plus de la moitié du compte 231 précité. Il est passé de 80,7 millions d'euros à 96 millions d'euros entre début 2019 et fin 2022. Or, cette imputation renvoie à des immobilisations qui doivent être amorties une fois mises en service (compte 215).

Dans ses observations définitives de 2019, la chambre relevait qu'« En outre, la commune détient dans son patrimoine des biens qui devraient être affectés à un organisme doté de la personnalité morale, la régie des eaux Odyssi ». En effet, elle détient dans son actif (compte 2153) des réseaux d'eau, pour une valeur historique de 17,89 millions d'euros, et d'assainissement, pour une valeur de 34,6 millions d'euros. Ces biens, qui sont utilisés par Odyssi, doivent figurer aux comptes 24 « *Immobilisations affectées, concédées, affermées ou mises à disposition* » et non au compte 21 « *Immobilisations corporelles* » de la collectivité affectante. Ils doivent être transférés au bilan d'Odyssi.

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

Si la collectivité avait amorti les biens des principales opérations destinées à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement, elle aurait mandaté 22,06 millions d'euros au 31 décembre 2017, correspondant à des annuités de 1,11 millions d'euros

depuis la date de mise en service des équipements ». La commune a comptabilisé ces amortissements en 2019. En 2021, le comptable public a décelé d'anciennes erreurs de comptabilisation entre le budget principal et les budgets annexes « Eau » et « Assainissement », toutes antérieures à 2000. Cela a conduit en 2021 à corriger de 6,8 millions d'euros le montant amorti dans les comptes du budget principal de la commune, comme la chambre l'a constaté à l'occasion de son dernier contrôle budgétaire en 2022.

Recommandation n°2 : (Régularité) Conformément aux articles L. 2321 27° et R. 2321-1 du CGCT et aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable (tome 2, titre 3, chapitre 4), régulariser les amortissements des immobilisations, et ainsi autoriser une mise à jour de l'inventaire et de l'état de l'actif.

2.3 Inscrire au compte administratif et au budget les dettes sociales non mandatées¹³

2.3.1 Des conventions avec les organismes sociaux pour apurer un montant énorme de dettes sociales

Au cours de la période sous revue, les avis budgétaires de la chambre régionale des comptes soulignent les défauts de comptabilisation des dettes sociales. L'absence de leur juste appréciation dans les comptes masque la réalité de la situation financière de la commune. Au surplus, cela porte préjudice à une construction budgétaire sincère et transparente.

En 2022, les travaux menés par l'assistance technique prévue par le COROM ont permis une mise à plat de la situation réelle. Des conventions ont été signées avec les principaux créanciers sociaux, à l'exception de la CNAF (Caisse nationale des allocations familiales, cf. infra). Les dettes reconnues par la commune à leur égard s'élèvent à 53,3 millions d'euros, soit l'équivalent de 31 % des charges de gestion de cet exercice :

- CGSS (Caisse générale de la Sécurité sociale) : 19,4 millions d'euros ;
- CNRACL (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales, gérée par la Caisse des dépôts et consignations) : 29,3 millions d'euros ;
- FNC SFT (Fonds nationaux de compensation du supplément familial de traitement, gérés par la Caisse des dépôts et consignations) : 3,2 millions

¹³ La formulation exhaustive de la recommandation n° 4 était « Inscrire au compte administratif et au budget les dettes sociales non mandatées, en tant que restes à réaliser en dépenses de fonctionnement, soit 11,79 millions d'euros au compte 645 « Charges de sécurité sociale et de prévoyance ».

d'euros ;

- FIPHFP (Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique) : 1,4 million d'euros.

Ces montants comprennent 4,8 millions d'euros de majorations et pénalités susceptibles de pouvoir faire l'objet d'une remise gracieuse à terme, dans l'hypothèse où Fort-de-France respecterait les échéanciers convenus. A ce stade, ils sont dus, doivent être comptabilisés et constituent une hypothèque sérieuse sur l'évolution de la situation financière.

Par ailleurs, l'examen des opérations passées en 2022 sur le fondement des conventions précitées révèle des défauts de comptabilisation pour un montant total de 4,9 millions d'euros :

- absence de mandatement de 4,2 millions d'euros au profit de la CGSS, correspondant aux majorations rémissibles et aux pénalités (respectivement 4 millions d'euros et 0,2 million d'euros) ;
- absence de mandatement des majorations CNRACL (0,6 million d'euros) ;
- absence de 0,1 million d'euros dans le mandatement de la dette ancienne à l'égard du FIPHFP.

2.3.2 La persistance de la comptabilisation irrégulière de la dette de la CNAF

En outre, comme le rappelle chaque année la chambre dans ses avis budgétaires, la commune de Fort-de-France n'a pas mandaté l'ensemble de sa dette à l'égard de la CNAF sur la correcte imputation budgétaire et comptable.

A l'issue de l'exercice 2022, le montant en cause est de 2,5 millions d'euros au chapitre 012 « *Charges de personnel* ». Si la commune respecte, malgré quelques retards, l'échéancier de décaissements annuels convenu avec la CNAF en 2019, la chambre relève que le dispositif d'étalement de la charge mis en place déroge aux règles budgétaires. En effet, la collectivité n'a pas obtenu de dérogation interministérielle nécessaire, comme lui rappelle systématiquement la chambre dans ses avis budgétaires.

Les 7,6 millions d'euros de paiements réalisés depuis 2020 n'ont pas été imputés au chapitre budgétaire correct, le 012 relatif aux charges de personnel. A ce montant, il convient d'ajouter la dernière échéance de 2,5 millions d'euros prévue en 2023, non encore mandatée à la fin de l'exercice 2022. Cette pratique minore la réalité des charges de personnel et améliore artificiellement la capacité d'autofinancement de 10,1 millions d'euros.

En définitive, la commune ne suit que partiellement la recommandation n° 4 d'inscription au budget et au compte administratif, de ses dettes sociales.

2.4 Procéder au rattachement des charges à l'exercice auxquelles elles se rapportent

2.4.1 Le principe de rattachement à l'exercice des charges et produits

Le rattachement des charges et des produits aux exercices concernés est effectué en application du principe comptable d'indépendance des exercices. Il vise à faire apparaître, dans le résultat de l'exercice, les charges et les produits qui s'y rapportent.

Les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues de pratiquer cette comptabilité pour toutes les dépenses et produits de fonctionnement qui ont donné lieu à service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre de l'exercice et qui n'ont pas été comptabilisés par mandats et titres ordinaires.

Dans son rapport de 2019 relatif aux exercices 2012 à 2018, la chambre avait constaté que la collectivité ne procédait pas aux opérations de rattachement des charges à l'exercice.

2.4.2 Une absence grave de maîtrise des opérations de rattachement de charges à l'exercice, qui fait courir à la collectivité des risques financiers

Au cours de son contrôle, la chambre n'a pas identifié au sein de la direction des affaires financières de procédures écrites relatives aux opérations de fin d'exercice. La collectivité inscrit chaque année des montants de rattachement de charges au compte administratif, sans qu'il soit possible de s'assurer que ces opérations soient exhaustives et fiables.

En effet, les états informatiques fournis par la commune mettent en évidence des délais importants de traitement des factures et des services faits, donc de possibles défauts de rattachements à l'exercice.

Ainsi, 23 768 mandats sur factures ont été émis au cours des exercices 2019 à 2022. Le 13 février 2022, l'état des lieux suivant est constaté par la chambre :

- 4 % de ces mandats n'avaient pas encore été payés, tous se trouvant en situation de dépassement du délai réglementaire de paiement (30 jours);
- un certain nombre de factures reçues avant la clôture de l'exercice n'étaient pas encore mandatées ; 84 % sont en dépassement du délai de 30 jours, générant un total de plus de 3,6 millions d'euros d'intérêts moratoires, y compris l'indemnité forfaitaire de 40 euros ;
- les dépassements sont significatifs, symbole d'une désorganisation complète de la chaîne de la dépense. Dans 52 % des cas, le délai de paiement est supérieur à 90 jours ;
- les engagements de régularisation sont avérés dans 34 % des cas (plus de 8 000 occurrences). L'obligation de l'engagement préalable n'est pas respectée, ce qui affecte la sincérité budgétaire, réduit les capacités de pilotage en gestion et provoque in fine un surcroît de charge pour les agents concernés;

- le délai de traitement par les services de l'ordonnateur, de la réception de la facture jusqu'au mandatement, est dans 57 % des cas supérieur aux 20 jours prévus à l'article 12 du décret n° 2013-269 du 29 mars 2013. Le service fait est certifié en plus de 15 jours dans 51 % des cas et les mandats sont émis dans 36 % des cas plus de 5 jours après le service fait. Ces mauvais résultats ne sont pas le fait d'un manque d'agents, mais d'un déficit d'organisation de la chaîne de la dépense.

Le non-respect de la procédure classique présente l'inconvénient supplémentaire de compliquer l'apurement des factures. Ainsi, plus de 2 500 factures émises entre 2019 et 2022, d'un montant total d'environ 16 millions d'euros, n'étaient pas encore mandatées au 8 février 2023. Le mandatement permet l'enregistrement budgétaire et comptable de la dette en cause.

Le fait que des factures de 2019 ou 2020 ne soient toujours pas traitées à l'issue de l'exercice 2022 démontre l'absence de qualité du recensement des charges à payer à la clôture de chaque exercice, et fait peser des risques financiers supplémentaires sur la situation financière de la collectivité. D'ailleurs, lorsque la procédure classique en matière de dépenses n'est pas respectée, comme cela a été montré statistiquement supra, les services sont contraints à une surcharge de travail pour les opérations de rattachement, dans des conditions dégradées qui compliquent l'atteinte de l'objectif d'exhaustivité.

Tableau n° 10 : Factures émises de 2019 à 2022 et non encore mandatées au 8 février 2023

Année d'émission de la facture	*Factures non mandatées au 08/02/2023				
	2019	2020	2021	2022	total
Nombre restant au 08/02/2023	408	753	393	1 028	2 582
Montant (en M€)	2,2	3	6,2	4,7	16,1
Intérêts moratoires au 08/02/2023 (en M€)	0,6	0,6	0,9	0,1	2,2

Source : extraction du logiciel de suivi des factures par la commune de Fort-de-France.

Le montant des intérêts moratoires indiqué dans le tableau ci-dessus est un minimum, fondé sur la date d'arrivée enregistrée par les services de Fort-de-France dans le logiciel financier. La chambre s'étonne, par exemple, que certaines factures de 2019 aient une « date d'arrivée » affichée à fin 2022.

Surtout, les fichiers transmis ne concernent pas les factures émises antérieurement à 2019. Rien ne permet donc d'écarter la possibilité que des factures antérieures à cette date ne soient pas encore mandatées, donc non enregistrées en comptabilité. Les intérêts moratoires seront d'autant plus importants que le paiement en principal de la dette aura été tardif.

L'engagement n° 2 « résorption de la dette non bancaire de la ville » du COROM signé avec l'Etat en octobre 2022 comprend, d'une part, un « plan de résorption de la dette sociale » et, d'autre part, « un plan de résorption de la dette fournisseurs ». La dette fournisseur réelle s'avère supérieure à celle jusqu'ici affichée. En application du principe de prudence, la commune doit donc inscrire une provision.

Recommandation n°3 : (Régularité) Conformément aux articles L. 2321 29° et R. 2321-2 du CGCT et aux dispositions de l'instruction budgétaire et comptable (tome 2, titre 3, chapitre 4), constituer au budget 2023 pour la dette fournisseur non soldée une provision pour risques et charges

D'après l'ordonnateur, « au cours de l'exercice 2022, la ville a complètement repensé sa chaîne de dépenses et l'organisation des circuits de commande et de mandatement (...) les délais de paiement sont ainsi passés de 120 jours à 80 jours, soit une réduction de 30 % des délais de paiement ». La chambre relève d'une part qu'aucun document ne lui a été transmis à l'appui de ces déclarations et, d'autre part, que de tels délais sont trop élevés.

La chambre constate donc que sa recommandation n°3 n'est toujours pas mise en œuvre. Cette situation fait courir à la collectivité des risques financiers importants.

2.5 Clarifier les relations avec ODYSSI en répartissant définitivement les biens et les moyens liés au service de l'eau et de l'assainissement¹⁴

2.5.1 La question du transfert comptable des actifs vers la régie communautaire ODYSSI

Le transfert des compétences « Eau potable » et « Assainissement » a été opéré au profit de la communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) par arrêté préfectoral du 31 décembre 2002 pour ce qui concerne l'assainissement et par arrêté préfectoral du 30 septembre 2003 concernant l'eau potable.

La CACEM avait approuvé cette extension de compétence à l'eau potable et à l'assainissement par délibération communautaire du 14 décembre 2001.

Depuis le 1^{er} janvier 2004, la régie communautaire de l'eau et de l'assainissement « ODYSSI » a été chargée par l'établissement public de l'exploitation de ce service à caractère industriel et commercial.

2.5.2 Les modalités de la mise à disposition des biens meubles et immeubles

Les modalités sont précisées aux articles L. 1321-2 et L. 321-5 du CGCT. Lorsque la collectivité antérieurement compétente était propriétaire des biens mis à disposition, leur remise a lieu à titre gratuit, ce qui est le cas pour ce transfert.

¹⁴ Recommandation n° 20.

Cependant, tous les biens immobiliers qui supportent les équipements industriels ne sont pas maîtrisés juridiquement par la commune de Fort-de-France. Ainsi, elle a procédé à un classement des biens en catégorie, en tenant compte du degré de maîtrise juridique.

- catégorie 1 : les équipements reposant sur les terrains dont la ville est propriétaire avec des titres de propriété ;
- catégorie 2 : les équipements reposant sur des terrains dont la ville est présumée propriétaire, mais pour lesquels aucun titre de propriété n'a été produit ;
- catégorie 3 : les équipements reposant sur des terrains dont l'Etat est propriétaire ;
- catégorie 4 : les équipements reposants sur le sol d'autrui et pour lesquels la régularisation des emprises foncières doit être réalisée.

2.5.3 Un transfert au calendrier incertain

Un procès-verbal a été signé le 7 octobre 2019 avec la CACEM transférant les 25 biens relevant de la catégorie 1. Toutefois, des difficultés opérationnelles sont apparues, avec parfois des conséquences juridiques. Par exemple, des riverains allèguent que la construction d'un ouvrage empiète sur leur propriété et réclament une remise en état conforme aux plans d'origine. Dans un autre cas, les voisins de l'infrastructure ont empiété sans autorisation sur le terrain, empêchant l'accès à l'ouvrage par l'exploitant. Dans un troisième cas, la parcelle en cause a été utilisée en partie par la commune pour une opération immobilière et ne peut donc être transférée en l'état.

Il reste des opérations à mener dans le cadre du foncier pour lequel la commune est réputée propriétaire, sans qu'elle soit en mesure de le justifier (catégorie 2). Elle s'était engagée à lancer les procédures de prescription acquisitive avant le 31 décembre 2021. Selon la collectivité, aucun office notarial n'a pour le moment accepté de prendre en charge l'une de ces procédures.

Concernant les équipements reposant sur des terrains dont l'Etat est propriétaire (catégorie 3), la collectivité n'a pas été en mesure de justifier les démarches effectuées auprès des services de celui-ci pour négocier les conditions de mise à disposition ou d'acquisition. Il en est de même pour les équipements de la catégorie 4 qui reposent sur le sol de personnes privées. Elle n'a pas non plus été en mesure de transmettre les démarches ou évaluations effectuées en matière de régularisation des emprises foncières.

Au-delà de la recommandation de 2019 stricto sensu, qui n'est que trop partiellement mise en œuvre, la collectivité devra également vérifier le passif et les charges liés à l'actif, approfondir ses travaux sur la facturation d'ODYSSI et conforter les dimensions juridiques et financières relatives aux agents mis à disposition du service public de l'eau et de l'assainissement.

Recommandation n°4 : (Performance) Etablir une stratégie et un plan d'action, afin de faire avancer le transfert des immobilisations.
--

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Sur la période 2019 à 2022, la commune de Fort-de-France n'a mis en œuvre que trop tardivement et trop partiellement les recommandations comptables et budgétaires établies par la chambre régionale des comptes dans son rapport de 2019.

Les seules avancées concernent la comptabilité analytique pour le suivi des travaux en régie, dont elle doit encore exclure les frais de gestion, et les amortissements pour frais d'étude, ses autres obligations en la matière n'étant pas encore respectées.

Grâce à l'appui de l'assistance technique du COROM, la commune a également procédé à l'évaluation du montant de sa dette auprès des organismes sociaux, avec lesquels elle a passé des conventions d'apurement. Toutefois, l'intégralité de ce montant n'est pas inscrite dans ses comptes. Cette situation obère le redressement financier de la collectivité.

La commune ne respecte toujours pas le principe d'indépendance des exercices. En effet, les rattachements des charges ne sont pas exhaustifs. L'absence de procédure et de contrôle interne induit une incapacité à évaluer la réalité des engagements contractés et des factures non encore identifiées. Dans cette situation, les délais de paiement des fournisseurs s'allongent et le montant des intérêts moratoires à régler augmente. La collectivité doit provisionner ces dettes.

Le transfert des biens entre la commune et ODYSSI doit également s'accélérer par la mise en place d'un plan d'action et d'un calendrier.

3 LES RECOMMANDATIONS DE REGULARITE FORMULEES EN 2019 EN MATIERE DE RESSOURCES HUMAINES ONT ETE EN MAJORITE IGNOREES PAR LA COMMUNE

3.1 Supprimer le versement de toutes les primes qui ne sont pas fondées en droit; instituer un régime indemnitaire conforme à la réglementation pour les agents qui remplissent les conditions prenant en compte le mérite individuel à travers la modulation des montants¹⁵

3.1.1 Des primes et indemnités, parfois irrégulières, non remplacées par le RIFSEEP, alors en vigueur pour certains agents depuis 2014

Pourtant alertée par le rapport d'observations définitives de 2019 et les avis budgétaires annuels, la commune a continué de verser les primes irrégulières et n'a pas cherché à recouvrer les indus et laisse les montants en cause se prescrire.

Le régime indemnitaire de la ville de Fort-de-France se compose de plus d'une centaine de primes. 108 délibérations ont été communiquées pour justifier les primes et indemnités servies aux agents.

Sur la période sous revue, ce régime est le même que celui en vigueur lors de la période 2015-2019. Les irrégularités constatées demeurent donc : non-application du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et octroi de certaines primes en l'absence de bases légales ou réglementaires.

Les indemnités versées aux agents étant nombreuses, la chambre a contrôlé un échantillon :

- les indemnités pour travaux dangereux, insalubres incommodes ou salissants ;
- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) ;
- l'indemnité d'administration et de technicité (IAT) ;
- indemnité forfaitaire aux polices ;
- la prime de fonctions et de résultats (PFR) ;
- l'indemnité de participation hors échelle (IPTHE) ;
- les heures supplémentaires, les indemnités d'astreinte et l'indemnité forfaitaire

¹⁵ Recommandation n° 11.

pour élections (IFCE).

3.1.1.1 La transposition du RIFSEEP dans les collectivités territoriales

Conformément aux dispositions de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, le RIFSEEP a été transposé en 2016 dans la fonction publique territoriale dans le respect de deux principes :

-le principe constitutionnel de libre administration, en vertu duquel le régime indemnitaire ne s'applique que dans les conditions fixées par délibération;

-le principe de parité entre la fonction publique territoriale et la fonction publique de l'Etat, selon lequel les collectivités territoriales sont liées par le plafond du régime indemnitaire applicable aux corps comparables de l'Etat.

Les personnels de l'Etat bénéficient d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertises (IFSE) et d'un complément individuel annuel (CIA) comportant des montants plancher et des montants plafond, alors que dans les collectivités territoriales, l'organe délibérant détermine les plafonds applicables à chacune de ces parts et en fixe les critères, sans que la somme des deux parts ne puisse dépasser le plafond global des primes octroyées aux agents de l'État.

Les administrations de l'Etat ont prévu de maintenir le même niveau de régime indemnitaire perçu par leurs agents lors de l'entrée en vigueur du RIFSEEP. S'agissant de la fonction publique territoriale, son maintien est préconisé au « titre des primes et indemnités liées au grade détenu et, le cas échéant, aux résultats », conformément à l'article 6 du décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 modifié portant création d'un régime indemnitaire tenant compte du RIFSEEP dans la fonction publique de l'Etat.

Ce régime est composé d'une indemnité principale, l'IFSE, à laquelle peut s'ajouter un CIA versé en fonction de l'engagement professionnel et de la manière de servir. Le dispositif a vocation à remplacer progressivement tous les régimes indemnitaires existants, notamment :

- la prime de fonctions et de résultats (PFR), abrogée le 31 décembre 2015 par le décret 2008-1533 du 22 décembre 2015 ;
- l'indemnité forfaitaire représentative de sujétions et de travaux supplémentaires (IFRSTS), abrogée le 31 décembre 2015 ;
- l'indemnité d'exercice de missions des préfectures (IEMP), abrogée le 31 décembre 2016, par le décret n°2017 – 829 du 5 mai 2017
- l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaire (IFTS), attribuée uniquement aux professeurs territoriaux chargés de direction administrative et pédagogique.

La généralisation du RIFSEEP devait originellement intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2017 conformément au décret n° 2014-513 précité. Il est progressivement entré en vigueur, par la publication d'arrêtés interministériels fixant la liste des corps et emplois y étant éligibles. Ces différents arrêtés étalent les dates de mise en œuvre aux filières et aux cadres d'emplois qui s'y rapportent entre le 1^{er} juillet 2015 et le 1^{er} janvier 2022. Au chapitre des exclusions, les grades d'assistants d'enseignement artistique et les professeurs d'enseignement artistique ainsi que les agents appartenant à

la filière police municipale, les gardes champêtres et les sapeurs-pompiers n'entrent pour l'instant pas dans le champ d'application.

Les collectivités disposent d'un délai raisonnable pour délibérer et mettre en place la nouvelle réglementation relative au régime indemnitaire. La circulaire DGCL-DGFIP du 3 avril 2017 note que la notion de délai raisonnable relève de la jurisprudence et qu'elle est appréciée au cas par cas par le juge administratif. La même circulaire insiste néanmoins sur le fait qu'il « est préférable de ne pas attendre que tous les corps équivalents de la FPE soient passés au RIFSEEP, mais plutôt de prendre des délibérations pour les cadres d'emplois concernés au fur et à mesure, compte tenu de l'échelonnement dans le temps du passage au RIFSEEP des corps de la FPE ». L'instruction interministérielle du 28 septembre 2021 prévoit que « si les collectivités ont disposé d'un délai raisonnable pour délibérer sur ce fondement, il leur appartient désormais de se mettre en conformité avec ces nouvelles dispositions et d'instituer le RIFSEEP en lieu et place des anciens régimes indemnitaires au profit de l'ensemble des cadres d'emplois éligibles. [...] Vous rappellerez cet impératif aux collectivités et établissements publics qui n'ont pas encore délibéré sur la mise en place du RIFSEEP et veillerez, par tous les moyens à votre disposition, à ce que cela soit mis en œuvre dans les meilleurs délais ». Par conséquent le délai de transposition peut être raisonnablement considéré comme révolu depuis le 1^{er} octobre 2021.

3.1.1.2 Une entrée en vigueur très tardive et pour partie irrégulière du RIFSEEP

Au cas d'espèce, la ville de Fort-de-France a délibéré le 15 novembre 2022 sur l'application du RIFSEEP. Cette délibération n'appelle pas d'observation particulière sur la forme. Sur le fond, quelques modifications devraient être toutefois opérées :

- la création d'une indemnité complémentaire « IFSE régie », non référencée réglementairement et en sus de l'IFSE, pour valoriser « les responsabilités liées aux régies d'avances et de recettes », va à l'encontre des règles établies par le décret n° 2014-513. En effet, l'IFSE intègre déjà la « responsabilité financière » au sein des « sujétions particulières ou le degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel » ;
- la création d'une indemnité complémentaire « IFSE activité », non référencée réglementairement et en sus de l'IFSE, pour compenser la suppression de l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes et salissants, va à l'encontre des règles établies par le décret n° 2014-513. En effet, l'IFSE intègre déjà les « *sujétions particulières ou le degré d'exposition du poste au regard de son environnement professionnel* » ;
- s'agissant du montant plafond réglementaire de l'IFSE et du CIA versé aux cadres d'emplois des administrateurs territoriaux, l'arrêté applicable à compter du 1^{er} janvier 2023 est l'arrêté du 23 novembre 2022, et non celui du 29 juin 2015,
- s'agissant du montant plafond IFSE réglementaire des cadres d'emplois des auxiliaires de puéricultrice, la collectivité a retenu 11 800 euros, réservé à l'administration centrale, et non le plafond versé aux services déconcentrés, qui est de 9 000 euros ;

- s'agissant du montant plafond IFSE réglementaire des cadres d'emplois des techniciens territoriaux, la collectivité a retenu les montants de 19 660 € (groupe 1), 18 580 € (groupe 2) et 17 500 € (groupe 3 et 4), réservés à l'administration centrale. Les montants des services déconcentrés que doit appliquer la collectivité sont respectivement de 17 480 euros, 16 015 euros et 14 650 euros ;
- Les montants plafonds individuels de l'IFSE et du CIA doivent être exprimés sur une base annuelle, et non mensuelle.

Recommandation n°5 : (Régularité) Abroger les dispositions illégales de la délibération du 15 novembre 2022 concernant les indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertises « régie » et « activité » et appliquer pour les autres IFSE les plafonds des services déconcentrés de l'Etat exprimés sur une base annuelle.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a déclaré que, concernant le montant plafond des IFSE des cadres d'emploi des auxiliaires de puériculture et des techniciens territoriaux, comme pour le RIFSEEP, « une nouvelle délibération sera présentée devant le conseil municipal afin de mettre à jour la délibération et les montants plafonds des IFSE et CIA. », ce qu'à la date du présent délibéré n'était pas le cas.

3.1.1.3 Des indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants attribuées au vu de délibérations très anciennes, mais en l'absence de décision individuelle

La chambre a vérifié si la commune de Fort-de-France avait payé à son personnel les 60 indemnités relatives à des « travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants », conformément aux décrets n° 67-624 du 23 juillet 1967 modifié et n° 98-1057 du 27 mai 2005 et des arrêtés ministériels du 2 décembre 1969, 13 janvier 1972, 11 août 1975, 4 mars 1976, 9 juin 1980, 18 mars 1981, 9 décembre 1999 et 27 mai 2005, et si celles-ci avaient été expressément transposées par délibérations du conseil municipal.

La collectivité a communiqué deux délibérations, l'une prise le 27 janvier 1984, accordant « une prime d'insalubrité ou de risque allouée aux personnels municipaux [...] affectés aux tâches de désinfection, de désinsectisation et de dératisation présentant des risques d'intoxication ou de contamination », l'autre adoptée le 27 février 1986, dans laquelle le maire propose « d'appliquer à certains agents les primes et indemnités relatives aux travaux de peinture et vernissage au pistolet, de graissage et réparation de moteurs de véhicules, à l'utilisation des scies à ruban, toupies, raboteuses et dégauchisseuses et à l'utilisation de débroussailleuses, de faucardeuses et de tronçonneuses ».

Ces délibérations, bien que très anciennes, étaient encore en vigueur au cours des exercices contrôlés. L'organe délibérant avait fixé un cadre précis concernant les travaux indemnisés en application de l'arrêté ministériel du 9 juin 1980 relatif à diverses primes et indemnités du personnel communal dont les taux et le montant sont déterminés par des textes applicables aux agents de l'État. Néanmoins, dans les pièces de dépense, elles n'étaient pas accompagnées des décisions individuelles permettant la liquidation de ces

indemnités notamment par l'application des taux pour chaque catégorie de travaux. En outre, ces délibérations ne pouvaient être maintenues au-delà du délai raisonnable de transposition du RIFSEEP, en tout état de cause au plus tard le 1^{er} octobre 2021.

Au cours du seul mois de janvier 2022, la commune de Fort-de-France a payé plus de 100 000 euros au titre de ces indemnités, soit environ 1 200 000 euros pour l'année entière, en année pleine au bénéfice de 706 agents, selon les fichiers de paie transmis par la commune. Sur la période 2019-2022, cela représente 4,8 millions d'euros.

De plus, le décret n° 67-624 du 23 juillet 1967 modifié indique que « les indemnités pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants ne sont pas cumulables entre elles, ni avec les indemnités de risques et de sujétions spéciales ». Or, les agents concernés cumulent fréquemment plusieurs de ces indemnités.

La simple « reprise » de ces indemnités dans le cadre de la mise en œuvre du RIFSEEP, sans réflexion sur les fonctions, les sujétions et l'expertise des intéressés, revient à pérenniser un avantage injustifié. La recommandation de la chambre n'a donc pas été mise en œuvre.

Elle rappelle à la commune que l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 l'autorise à demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années.

3.1.1.4 Une indemnité pour travaux supplémentaires (IFTS) encore irrégulièrement octroyée entre 2019 et 2022

L'IFTS a été créée par le décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002. Elle permet aux agents de catégorie B (à partir de l'indice brut 380) et A de percevoir cette indemnité lorsque le travail effectué va au-delà de la durée réglementaire du travail. Les filières administratives, sportives, culturelles et animations étaient éligibles jusqu'à l'instauration du RIFSEEP, intervenant entre le 1^{er} janvier 2015 et le 1^{er} mars 2020.

Or, certains agents de la ville de Fort-de-France ont continué à la percevoir en 2021.

Par conséquent, la recommandation de la chambre n'a pas été suivie, puisqu'entre 2019 et 2022, plusieurs agents ont encore perçu cette indemnité.

3.1.1.5 Une indemnité d'administration et de technicité (IAT) encore attribuée

L'IAT fait partie des primes qui ont été absorbées par le RIFSEEP. Les agents concernés auraient dû passer au RIFSEEP entre le 1^{er} janvier 2016 et le 27 mai 2018, exception faite des agents de la filière police. Or, les agents de la catégorie C et B (jusqu'à l'indice 380) ont continué à percevoir irrégulièrement cette indemnité au cours de la période de contrôle.

Il en est de même que pour l'IFTS. En effet, plusieurs agents des catégories précitées ont perçu l'IAT, sous la période sous revue.

La commune n'a donc pas mis en œuvre la recommandation du précédent rapport de la chambre.

3.1.1.6 Des primes non référencées juridiquement ou inexistantes attribuées à des agents de surveillance de la voie publique (ASVP)

La rubrique PRIME/ASVP extraite de l'application Xémélios montre que certains agents appartenant au grade des adjoints administratif ou technique ont perçu, en qualité d'ASVP, des primes sous l'appellation :

- gardien de groupe scolaire ;
- sécurité aux abords des écoles ou sécurité écoles ;
- forfaitaires aux polices ;
- forfaitaire AMU ;
- ASVP.

Or, conformément à la réglementation, le cadre d'emploi susmentionné était éligible, avant l'application du RIFSEEP, à l'IHTS, l'IAT et l'IEMP. Les délibérations du 1^{er} juin 2006, 31 janvier 2012, 28 mai 2013, 27 janvier 2015, 26 mai 2015 et toutes celles qui suivent ne donnent pas de précision sur le régime indemnitaire des ASVP, mais elles fixent les taux pour les filières éligibles à l'IAT.

Ces primes et indemnités ne sont pas correctement référencées ou n'existent pas. Ainsi, l'indemnité forfaitaire aux polices ne peut leur être servie, car les fonctions d'ASVP ne sont pas assimilées à celles des policiers municipaux.

Par conséquent, la collectivité a payé aux agents en question ces primes ou indemnités sans fondement juridique ou à un cadre d'emplois non éligible. La somme en cause prise en charge par la commune s'élève à environ 74 000 € en 2022, soit de l'ordre de 296 000 € sur la période de contrôle.

3.1.1.7 Une prime de fonctions et de résultats abrogées en 2014 et versées sur la période sous revue

La collectivité a payé à plusieurs agents la prime de fonctions et de résultats (PFR), laquelle comprend une part fonctionnelle déterminée selon le niveau d'expertise de l'agent et une part liée aux résultats individuels, conditionnée par la manière de servir appréciée à l'occasion de l'évaluation annuelle, conformément au décret n° 2008-1533 du 22 décembre 2008.

Toutefois, ce décret a été abrogé et remplacé par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 portant création du RIFSEEP.

Ainsi, la collectivité ne pouvait plus continuer à verser cette prime aux agents de catégorie A, car celle-ci n'avait plus de base réglementaire depuis le 31 décembre 2015.

La chambre rappelle à la commune que l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 l'autorise à demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années. Ainsi, sur la base des éléments qui lui ont été fournis, elle évalue à 343 316 euros en 2021 et 175 676 euros en 2022 les montants de remboursement à réclamer aux agents ayant perçu irrégulièrement cette PFR.

3.1.1.8 Une indemnité participation hors échelle (IPTHE) versée sans base légale

Bien que ce point de contrôle n'ait pas fait l'objet de recommandation lors du dernier contrôle de la chambre, elle a souhaité l'examiner, car il révèle l'attribution d'une indemnité présumée irrégulière à une ingénieure en chef hors classe.

En effet, la collectivité lui a versé une IPTHE de 17 314,92 euros en 2021 et 15 965,91 euros en 2022, soit 33 280,83 euros au total, comme indiqué ci-après.

Tableau n° 11 : Détail de l'indemnité perçue par l'ingénieure en chef hors classe

Mois	2021	2022
janvier	1 442,91	1 442,91
février	1 442,91	1 442,91
mars	1 442,91	1 442,91
Avril	1 442,91	1 442,91
Mai	1 442,91	1 442,91
Juin	1 442,91	1 442,91
juillet	1 442,91	1 442,91
Août	1 442,91	1 442,91
septembre	1 442,91	1 442,91
octobre	1 442,91	1 518,03
novembre	1 442,91	1 461,69
décembre	1 442,91	0,00
TOTAL	17 314,92	15 965,91

Source : Xémélios

Pour justifier cette indemnité non référencée réglementairement, la collectivité a joint un document vierge.

Par conséquent, les paiements effectués en faveur de l'ingénieure en chef hors classe sont irréguliers, car dépourvus de fondement juridique. La collectivité est invitée à l'en informer.

La chambre rappelle à la commune que l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 l'autorise à demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années. Ainsi, elle l'invite à demander à l'ingénieure en chef hors classe le remboursement de cette somme.

3.1.1.9 Des IHTS et indemnités accordées en l'absence de pièces justificatives et une IFCE versée à des agents non éligibles

La collectivité a pris trois délibérations relatives à l'indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS). La première, en date du 13 février 1992, accorde un forfait mensuel de 10 heures par agent. La deuxième, datée du 24 octobre 2000, l'attribue aux cadres d'emplois des agents d'animation jusqu'au 7^{ème} échelon. La dernière, prise le 30 juillet 2002, précise les dispositions des décrets n° 2002-60 et 2002-63 du 14 janvier 2002. Ces délibérations sont imprécises. En outre, la commune n'a pas communiqué :

- la délibération fixant la liste des emplois dont les missions impliquent la réalisation effective d'heures supplémentaires ;
- les états liquidatifs précisant pour chaque agent, par mois et par taux d'indemnisation le nombre d'heures effectuées ;
- la décision justifiant le dépassement du contingent mensuel autorisé.

La collectivité n'a mis en place aucun dispositif de contrôle des heures de travail conforme au décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, texte réglementaire qui subordonne le versement des IHTS à la mise en œuvre de moyens de contrôle automatisé des heures accomplies (voir point 3.3 infra).

Ainsi, les éléments justificatifs n'ont pas été suffisants pour liquider les heures supplémentaires servies aux agents.

S'agissant des astreintes, la collectivité a produit deux délibérations pour leur attribution. L'une, datant du 28 mars 1985, fixe le taux d'astreinte en francs pour les agents d'encadrement et d'exécution des services techniques. L'autre, prise le 24 septembre 2013, alloue « une indemnité d'astreinte aux agents d'encadrement et d'exécution des services lorsque des obligations liées au travail imposent à un agent titulaire, stagiaire et non titulaire de se trouver sur son lieu de travail habituel ou sur un lieu désigné par son chef de service par nécessité de service ».

A l'instar des IHTS, la commune n'a pas fourni les pièces justificatives requises pour la liquidation des indemnités d'astreintes, notamment :

- la délibération déterminant les cas dans lesquels il est possible de recourir à des astreintes ou à des permanences, la liste des emplois concernés, les modalités de leur organisation et, le cas échéant, le montant des crédits budgétaires alloués à cet effet ;
- l'état des crédits alloués aux astreintes ou permanences consommés ;
- les états liquidatifs, précisant l'emploi de l'agent, la période d'astreinte ou de permanence, le taux applicable et, le cas échéant, le nombre d'heures d'intervention réalisées pendant la période d'astreinte.

En conséquence, les sommes versées à tous les agents de la collectivité étaient indues, au titre de l'IHTS et de l'indemnité d'astreinte, respectivement pour 2,3 millions d'euros et 1,3 millions d'euros au cours de la période 2019-2022. A titre indicatif, sur le mois de janvier 2022, 109 agents ont perçu l'IHTS et 77 les indemnités d'astreintes, sous réserve de la fiabilité des données fournies.

Tableau n° 12 : Evolution des IHTS et des indemnités d'astreinte, en million d'euros

En M€	2019	2020	2021	2022
Heures supplémentaires	0,733	0,663	0,433	0,492
Evolution annuelle		-9,5%	-34,6%	13,6%
Astreintes	0,255	0,310	0,367	0,351
Evolution annuelle		21,5%	18,5%	-4,6%

Source : Xémélios (fichiers de paie)

La ville de Fort-de-France a mis en place l'indemnité forfaitaire complémentaire pour les élections (IFCE). Selon la réglementation (arrêté ministériel du 27 février 1962, décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 et circulaire ministérielle du 11 octobre 2002), les agents de catégorie C et B sont exclus de ce dispositif car ils peuvent prétendre aux IHTS.

Pour les deux tours des élections de la Collectivité Territoriale de Martinique (CTM) en 2021, la commune a accordé l'IFCE à 165 agents pour un montant total de 156 495,20 euros. Si la moyenne est d'environ 950 euros, la prime varie de 380 euros à 2 942,40 euros. Parmi les bénéficiaires se trouvent des agents de catégories exclues du décret précité.

Cette recommandation de la chambre n'a donc été que très partiellement mise en œuvre. En dehors de l'application tardive du RIFSEEP, la collectivité doit correctement libeller les catégories de primes et indemnités. L'autorité communale doit prendre pour chaque agent des décisions individuelles conformes aux délibérations. Concernant la délibération fondant le RIFSEEP, il convient de préciser expressément toutes les primes et indemnités qui lui sont cumulables, et cela pour toutes les filières et cadres d'emplois.

3.2 Procéder à l'émission des titres de recettes en vue du reversement des sommes indûment perçues au titre de « l'indemnité de fonction, de sujétion, d'expertise et d'engagement professionnel », conformément aux règles précisées par le Conseil d'Etat¹⁶.

3.2.1 Le versement d'une IFSE exclusive pour le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux au regard de pièces justificatives est irrégulier

Dans ses observations définitives en 2019, la chambre avait révélé qu'un cadre de la collectivité avait perçu depuis 2016, une prime intitulée « Indemnité de fonction, de sujétion, d'expertise et d'engagement professionnel » qui ne reposait sur aucun fondement légal. Elle avait recommandé à la commune de mettre fin à ce régime illégal

¹⁶ Recommandation n° 12.

et l'avait enjoint d'émettre des titres de recettes en vue du reversement des sommes indûment perçues.

Or, aucun titre n'a été émis pour recouvrer l'IFSE et le CIA irrégulièrement versés au directeur général des services (DGS) depuis 2016. La recommandation n° 12 n'a donc pas été mise en œuvre.

Au regard des éléments de paie examinés entre 2019 et 2022, des montants mensuels de 3 105 euros d'IFSE et 269,10 euros de CIA ont été versés au DGS, soit un total de 141 712,20 euros jusqu'à son dernier bulletin de paie de juin 2022 (42 mois).

L'IFSE et le CIA lui ont été attribués au regard de la délibération du 25 octobre 2016, non produite à la chambre lors de son contrôle des comptes et de la gestion de 2019. Cette délibération a remplacé, pour les seuls administrateurs territoriaux de la commune, la prime de fonction et de résultats (PFR) par une IFSE dédiée au cadre d'emplois des administrateurs (groupe 1). La part fonctionnelle de 4,89 a été substituée par une IFSE de 9 et la part performance de 4,89 par un complément indemnitaire annuel (CIA) de 0,78. Or, contrairement à la PFR, l'IFSE et le CIA se calculent en fonction de montants prévus dans la délibération : les taux de 9 et 0,78 ne signifient rien et ne sont donc pas opérants, d'autant qu'aucune décision individuelle n'a été produite à l'appui de la dépense.

Cette délibération ne mentionne pas :

- l'avis obligatoire du comité technique relatif aux grandes orientations en matière de politique indemnitaire et de critère de répartition y afférent, conformément à l'article L. 253-5 du code général de la fonction publique (section territoriale) ;
- la détermination des groupes de fonctions et les montants plafonds de l'IFSE et du CIA ;
- la prise en compte de l'expérience professionnelle dans l'IFSE ;
- les modalités de maintien ou de suppression de l'IFSE et du CIA ;
- la périodicité de versement de l'IFSE et du CIA ;
- la date d'effet.

La délibération susmentionnée a été prise exclusivement pour le cadre d'emplois des administrateurs territoriaux, dont le DGS fait partie, alors qu'à cette date d'autres filières et cadres d'emplois auraient pu en bénéficier. Celle-ci s'apparente à une transposition de l'ancien régime indemnitaire du DGS plutôt qu'à une application du RIFSEEP.

Par ailleurs, la commune a produit une seule décision individuelle, datée du 28 octobre 2016. Cette dernière se contente de rappeler les taux de 9 et 0,78, inintelligibles et dépourvus de portée pratique. Elle ne comporte pas les mentions utiles et obligatoires pour liquider l'IFSE et le CIA, notamment le montant plafond.

En définitive, la collectivité ne s'est pas appuyée sur une délibération suffisamment précise ni sur l'avis obligatoire du comité technique, qui n'a pas été transmis à la chambre.

Par conséquent, le versement de 141 712,20 euros d'IFSE (3 105 euros chaque mois) et du CIA (269,10 euros chaque mois) au DGS au cours de la période de contrôle est irrégulier, en l'absence d'informations précises permettant de calculer leur liquidation au regard des justifications transmises. La recommandation de la chambre n'a pas été mise en œuvre.

3.2.2 La monétisation et le placement sur le régime de la retraite additionnel de la fonction publique (RAFP) de congés du DGS ont été manifestement excessifs et irréguliers, et ont procuré à l'intéressé un avantage injustifié

Bien que ce type d'irrégularité n'ait pas été soulevée lors du dernier rapport, l'attribution de jours de congés non pris en l'absence d'éléments la justifiant est irrégulière.

En effet, les bulletins de paie du DGS, font apparaître des monétisations et placements sur le régime de RAFP de jours de congé suivants :

- mars 2020 : monétisation de 40 jours : 5 000 euros ;
- août 2020 : placement sur le régime de RAFP de 240 jours soit 15 751,20 euros;
- juillet 2022 : monétisation de 40 jours soit 5 000 euros

Six pièces ont été produites par la commune :

- une délibération datée du 31 janvier 2017, modifiant celle prise le 25 septembre 2012, mais non transmise, qui se conforme au décret n° 2010-531 du 20 mai 2010, notamment en précisant les jours qui peuvent être épargnés et indemnisés dans le compte épargne temps ;
- une délibération du 22 juin 2018, qui reprend certaines dispositions contenues dans le décret susmentionné, permettant aux agents de combiner au-delà des 20 jours épargnés, soit une prise en compte au sein du régime de RAFP, soit une indemnisation, soit leur maintien dans le compte épargne temps (CET) ;
- une décision du maire en date du 14 mai 2018, précisant en son article 4 que le DGS « percevra l'indemnité compensant les (40) jours d'indemnités sur les jours épargnés en 2017 du compte épargne temps à la date du 31 décembre 2017. Le montant brut forfaitaire est fixé pour la catégorie statutaire à (125 €) par jour conformément à l'état joint ». Les 5 000 € qui en résultent correspondent à la somme payée en mars 2020 ;
- une décision du maire en date du 4 août 2020, indiquant en son article premier, que le DGS « opte pour le transfert de 240 jours de RTT sur son compte du régime de retraite additionnelle de la fonction publique territoriale au titre des années 2002 à 2019 » ;

- une décision du maire datée du 23 juin 2022 indiquant que le DGS dispose de 70 jours épargnés sur son compte épargne temps, dont 40 jours lui ont été payés et le solde laissé sur ledit compte ;
- un tableau de suivi du CET de l'année 2022, lequel mentionne que le DGS est bénéficiaire de 60 jours.

Dans un deuxième temps, la collectivité a été conviée à transmettre à la chambre :

- la demande d'ouverture des droits au CET du DGS ;
- la délibération originelle relative au CET ;
- la délibération du Conseil municipal en date 31 janvier 2017 et du 22 juin 2017 relative à l'indemnisation du CET du DGS;
- l'avis obligatoire du comité technique ;
- la délibération organisant le temps de travail.

Ces pièces n'ont pas été transmises, ni la délibération du 25 septembre 2012. Or, c'est cette dernière qui fonde la gestion du compte épargne temps du personnel de la ville en application du décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié.

La collectivité n'a pas non plus communiqué la demande d'ouverture du compte du DGS, conformément à l'article 1 du décret de 2004 précité, précisant qu'il « est institué dans la fonction publique territoriale un compte épargne-temps. Ce compte est ouvert à la demande de l'agent, qui est informé annuellement des droits épargnés et consommés ». Or, c'est ce compte qui justifie les jours épargnés par l'agent, lui offrant les différentes options précédemment rappelées, et non les décisions du maire susmentionnées.

Par ailleurs, il était manifestement impossible pour le DGS d'avoir épargné autant de jours que ce qui est mentionné dans les différentes pièces précitées. Les agents peuvent disposer de deux comptes : un CET pérenne où sont comptabilisés les jours acquis à compter du 1^{er} janvier 2009 ; un CET historique concernant les jours acquis de 2002 jusqu'au 31 décembre 2008 et soumis à un régime de gestion transitoire, jusqu'à épuisement. Les 20 premiers jours du stock du compte historique et les 20 premiers jours du compte pérenne (soit 40 jours au total) ne peuvent être pris que sous forme de congés.

Les agents doivent prendre un minimum de 20 jours de congés par an. Jusqu'au décret n° 2008-1136 du 3 novembre 2008, il n'était réglementairement possible d'épargner que 22 jours maximum par an. Depuis, sauf à ce que la commune prouve qu'elle a mis en place un régime de réduction du temps de travail (RTT) particulièrement favorable et justifié (ce qui ne modifierait de toute façon l'analyse qu'à la marge), le plancher des 20 jours de congés à prendre par an conduit de facto au maintien du plafond de 22 jours qu'il est possible d'épargner.

Sur la période 2002-2008 (CET historique), le DGS n'aurait donc pu épargner qu'un maximum de 154 jours.

De son côté, le CET pérenne (depuis le 1^{er} janvier 2009) est plafonné à 60 jours. Les 20 premiers jours de ce CET pérenne devant nécessairement n'être pris que sous forme de congés, cela laisse un maximum de 40 jours pour une éventuelle monétisation ou placement sur le régime de RAFP. Ainsi, le nombre de jours maximum que le DGS pouvait monétiser ou placer sur ce régime en août 2020 s'élève à 174 jours. Il s'agit d'un

maximum théorique. Il convient en outre de tenir compte des monétisations précédemment effectuées sur le CET du DGS : 40 jours en 2018 et 40 jours en mars 2020.

Au surplus, en cas de monétisation ou de placement sur le régime de RAFP du CET historique (au-delà des 20 premiers jours du stock, qui ne peuvent être pris que sous forme de congés), le versement s'effectue par fractions de 4 jours par an jusqu'à épuisement du solde. Si la durée de versement qui en résulte est supérieure à 4 ans, l'indemnisation est versée en 4 fractions annuelles d'égal montant. Il est donc impossible de monétiser ou de placer sur le régime de RAFP 240 jours en une seule fois.

En conséquence, la commune a attribué sans être en mesure de le justifier au DGS un avantage injustifié de 25 751,20 euros, au travers des monétisations et placements sur le régime de RAFP, au cours de la période sous revue.

La collectivité doit prendre une nouvelle délibération conforme au décret n° 2004-878 du 26 août 2004 modifié par les décrets n° 2010-531 du 20 mai 2010, n° 2018-1305 du 27 décembre 2018, n° 2018-821 du 27 septembre 2018, n° 2020-287 du 20 mars 2020 et n° 2021-571 du 10 mai 2021.

Parmi les principaux changements, il faut noter l'abaissement du nombre de jours épargnés passant de 20 à 15 à partir desquels la combinaison des options (congés, indemnisation et RAFP) est possible et la consultation du comité social qui « détermine, dans le respect de l'intérêt du service, les règles d'ouverture, de fonctionnement, de gestion et de fermeture du compte épargne-temps ainsi que les modalités de son utilisation par l'agent ».

3.2.3 Des indemnités d'astreintes irrégulièrement versées à ce collaborateur et partiellement recouvrées le concernant

Dans son rapport d'observations définitives de 2019, la chambre indiquait que « Des indemnités d'astreinte ont été versées chaque mois à un agent occupant un emploi fonctionnel (DGA, devenu par la suite DGS), dont la rémunération exclut l'indemnisation d'astreintes, selon un quantum qui n'est pas compatible, en outre, avec le nombre de jours de congés annuels. Le DGA aurait ainsi effectué, au cours de l'année 2015, des astreintes correspondant à toutes les fins de semaine de l'année et à 60 % des nuits de l'année.

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

Une somme totale de 8 379,29 euros a été recouvrée par précompte sur la paye de l'intéressé en 2020 et 2021 (un titre avait été émis en juin 2019, mais rejeté en septembre 2019 au motif que la modalité du précompte avait finalement été retenue). Selon l'état produit par la commune le 14 février 2023, un montant de 2 704,71 euros resterait dû au titre des indemnités d'astreinte irrégulières.

En réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur a indiqué qu' « un titre de recettes sera émis pour le solde des astreintes qui ont été versées à l'intéressée », ce dont la chambre prend acte.

3.2.4 Les conditions d'avancement d'échelon accordées au DGS sont irrégulières

La commune a produit deux arrêtés d'avancement pris au cours de la période de contrôle au profit du DGS :

- arrêté du 7 juillet 2020 à effet du 1^{er} juin 2019 le promouvant du 8^{ème} échelon (sans plus de précision) du grade de DGS des communes de 80 000 à 150 000 habitants au 9^{ème} échelon, indice brut HEB chevron 3, ancienneté épuisée ;
- arrêté du 10 novembre 2021 à effet du 1^{er} janvier 2021 le faisant avancer du 9^{ème} échelon (IB : 977 ; IM : 792) du grade d'administrateur au 10^{ème} échelon (IB : 1015 ; IM : 821).

Dans le cas d'espèce, la grille de DGS 80 000 / 150 000 habitants est celle qui s'applique pour la liquidation de la paie, dans la mesure où elle est plus favorable à l'agent que celle d'administrateur territorial.

Pour mémoire, les arrêtés d'avancement d'échelon et de grade ne sont pas soumis à l'obligation de transmission au contrôle de légalité de la préfecture.

Selon l'arrêté du 7 juillet 2020, le DGS était jusqu'au 31 mai 2019 au 8^{ème} échelon du grade de DGS de communes de 80 000 à 150 000 habitants, sans plus de détail sur l'indice brut (HEA, HEA2 ou HEA3, chacun de ces chevrons étant d'une durée d'un an). L'arrêté l'avance au 9^{ème} échelon HEB3 à partir du 1^{er} juin 2019, ce qui est impossible. En effet, même s'il était HEA3 jusqu'au 31 mai 2019, il n'aurait pu être que HEB à partir du 1^{er} juin 2019, HEB2 à partir du 1^{er} juin 2020 et HEB3 (indice terminal de ce grade) à partir du 1^{er} juin 2021.

L'arrêté lui a fait gagner deux ans irrégulièrement, ce qui contrevient à l'article 2 de l'arrêté du 29 août 1957 précisant que : « Les traitements afférents aux deuxièmes et troisièmes chevrons sont attribués après un an de perception effective du traitement correspondant au chevron immédiatement inférieur.

Pour la détermination du chevron de traitement qui lui est applicable, il est tenu compte au fonctionnaire civil ou militaire ainsi qu'au magistrat occupant dès le 1^{er} novembre 1957 un emploi classé hors échelle de la durée des services effectivement accomplis dans la classe ou l'échelon qu'il a atteint à cette date ».

Les bulletins de paie du DGS font apparaître les échelons suivants :

- de juin 2018 à mai 2019 (nota : le bulletin de janvier 2019 inclut un « rattrapage » concernant les 7 derniers mois de l'année 2018 ; ce rattrapage a été payé en 2019 et fait donc partie de la période de contrôle à ce titre) : HEB2, au lieu de HEA3 (au mieux) ;
- de juin 2019 à mai 2020 (nota : le bulletin de décembre 2019 inclut un « rattrapage » à partir de juin 2019) : HEB3, au lieu de HEB (au mieux) ;
- de juin 2020 à mai 2021 : HEB3 au lieu de HEB2 (au mieux) ;

- de juin 2021 à juin 2022 : HEB3, ce qui est conforme à l'hypothèse la plus favorable.

Le détail des éléments calculés sur 12 mois sont les suivants :

Tableau n° 13 : Calcul du trop-perçu du DGS en euros

Tableau n° 14 :

Période concernée	IM	Montant indiciaire liquidé	40% liquidée	Montant indiciaire qu'aurait dû percevoir le DGS	40% qu'aurait dû percevoir le DGS	Ecart montant indiciaire	Ecart 40%	Ecart mensuel total	Ecart total
de juin 2018 (rattrapage en 2019) à mai 2019 :	HEB2 au lieu de HEA3	4 746,94	1 898,78	4 554,82	1 821,93	192,13	76,85	268,98	3 227,71
de juin 2019 à mai 2020 :	HEB3 au lieu de HEB2	5 000,00	2 000,00	4 554,82	1 821,93	445,18	178,07	623,25	7 479,01
de juin 2020 à mai 2021 :	HEB3 au lieu de HEB2	5 000,00	2 000,00	4 746,94	1 898,78	253,05	101,22	354,27	4 251,30
de juin 2021 à juin 2022 :	OK : HEB3								
TOTAL									14 958,02

Source : bulletins de paie

L'avantage injustifié tiré de l'écart sur le traitement indiciaire et de son effet en matière d'application de la prime de 40 %, s'élève sur la période à 14 958,02 euros.

Il s'agit de l'évaluation minimale du préjudice financier, en raison de l'absence de précision du chevron exact détenu par le DGS début 2019 et sans examiner l'entièreté du déroulement de sa carrière.

Dans sa réponse, le tiers intéressé indique que « Toutes les décisions prises par la ville de juin 2018 à mai 2019 sont parfaitement régulières et ont créé des droits qui n'ont pas été remis en cause que dans les délais réglementaires. »

Pour la chambre, l'absence de déféré par l'autorité préfectorale sur les décisions d'avancement d'agent, est indifférente aux irrégularités relevées dans la décision.

3.2.5 Une indemnité exceptionnelle accordée irrégulièrement à ce personnel et des incohérences constatées au niveau des frais de mission et transport

Au cours de la période sous revue, le DGS a perçu chaque mois une « indemnité exceptionnelle » d'un montant invariable de 35,17 euros soit 1 477,14 euros de janvier 2019 à juin 2022.

Le décret n° 2015-492 du 29 avril 2015 a abrogé l'indemnité exceptionnelle et créé une indemnité dégressive, dont le montant est réduit lors de chaque avancement de grade, d'échelon ou de chevron. Le versement de l'indemnité exceptionnelle est donc irrégulier. Dans l'hypothèse où l'assemblée délibérante aurait voté la création d'une indemnité dégressive, ce qui n'a pas été justifié par la commune au cours du contrôle de la chambre, le maintien de son montant au niveau antérieur à l'abrogation de l'indemnité exceptionnelle, alors que le DGS a avancé d'échelon et de chevron au cours de la période, révèle que le dispositif réglementaire n'a pas été appliqué.

L'examen des mandats de remboursement de frais de mission a également fait apparaître plusieurs anomalies : indemnités accordées incohérentes avec les délibérations, frais de transport pas toujours justifiés, nombre de repas de mission accordés largement, créneaux de réunion parfois peu réalistes.

Sur la période en question, les avantages susmentionnés perçus par le DGS s'élèvent à 186 603,27 euros, comme le montre le tableau récapitulatif qui suit :

Tableau n° 15 : Récapitulatif des avantages indemnitaires à le DGS

Intitulé de la prime ou de l'indemnité	Montant en €
IFSE	130 410,00
CIA	11 302,20
Monétisation et placement de jours de congés non pris	25 751,20
Astreintes restant à recouvrer	2 704,71
Trop perçu sur avancement d'échelon irrégulier	14 958,02
Versement d'une indemnité exceptionnelle irrégulière	1 477,14
TOTAL	186 603,27

Source : Chambre régionale des comptes

La chambre constate que sa recommandation n° 12 n'a pas été mise en œuvre¹⁸.

Aussi, la chambre rappelle à la commune que l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 l'autorise à demander la répétition des paiements indus effectués au profit de le DGS au cours des deux dernières années. Ainsi, elle l'invite à demander à celui-ci le remboursement de ces sommes.

3.3 Mettre en place un système de pointage automatique et revoir le dispositif d'attribution des heures supplémentaires afin de le rendre conforme aux obligations légales et d'en limiter le versement¹⁷

Conformément aux dispositions du 2^{ème} alinéa de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, « le versement des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à ces fonctionnaires est subordonné à la mise en œuvre par leur employeur de moyens de contrôle automatisé permettant de comptabiliser de façon exacte les heures supplémentaires qu'ils auront accomplies. S'agissant des personnels exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, un décompte déclaratif contrôlable peut remplacer le dispositif de contrôle automatisé. Un décompte déclaratif peut également être utilisé pour les sites dont l'effectif des agents susceptibles de percevoir des indemnités horaires pour travaux supplémentaires est inférieur à 10 ».

La commune n'a mis en place aucun dispositif de contrôle des heures de travail, automatisé ou non.

¹⁷ Recommandation n° 13.

Recommandation n°6 : (Performance) Mettre en place un contrôle automatisé du temps de travail des agents.

Dans sa réponse aux observations provisoires, l'ordonnateur indique que « la mise en place d'un système de pointage automatique impliquant un surcoût important pour la collectivité qui travaille, depuis plusieurs années maintenant, à une meilleure maîtrise et une réduction de ses dépenses, cela a dû être différé pour raisons financières.

Néanmoins, le suivi du temps de travail effectivement réalisé par les agents est rigoureusement effectué par les managers. Des états signalant les absences injustifiées et les retards sont systématiquement transmis à la Direction des Ressources Humaines pour application des sanctions prévues par la réglementation.

De plus, ce sont bien des états validés par le personnel encadrant qui permettent d'octroyer les heures supplémentaires. Par ailleurs, il est à préciser que le dispositif d'attribution des heures supplémentaires a fortement été optimisé et fait l'objet d'un suivi mensuel afin de sécuriser la maîtrise des dépenses. »

La chambre maintient néanmoins que la commune doit respecter les dispositions réglementaires précitées. Elle évalue le préjudice causé à la collectivité à 2,3 millions d'euros des exercices 2019 à 2022. En 2022, 109 agents ont perçu l'IHTS sur le mois de janvier 2022.

Selon la réglementation (arrêté ministériel du 27 février 1962, décret n° 2002-63 du 14 janvier 2002 et la circulaire ministérielle du 11 octobre 2002), les agents de catégorie C et B sont exclus de ce dispositif car ils peuvent prétendre aux IHTS.

Au-delà de la problématique des heures supplémentaires, le service fait certifié pour la mise en paiement des rémunérations ne repose sur aucune vérification, et ce malgré les déclarations de l'ordonnateur précitées sur la mise en place d'un contrôle automatisé du temps de travail. Tout au plus les responsables de service sont-ils censés signaler les arrivées trop tardives. Les absences ne sont pas systématiquement recensées et le télétravail n'est pas correctement encadré. Rien ne permet de s'assurer que le personnel à temps complet travaille effectivement 1 607 heures par an.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE

En matière de gestion des ressources humaines, la commune a largement ignoré les recommandations du dernier rapport de la chambre, pourtant rappelées chaque année à l'occasion dans ses avis budgétaires.

En novembre 2022, la mise en place très tardive du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) ne règle pas les défauts observés. Il comporte de nombreuses irrégularités, dont par exemple l'attribution d'indemnités de fonctions, de sujétions et d'expertises et de compléments indemnitaires d'attributions au-delà des plafonds. La commune octroie toujours certaines primes en l'absence de bases légales ou réglementaires.

Elle maintient par exemple une prime de fonction pourtant abrogée en 2014. En 2021 et 2022, 343 000 euros et 176 000 euros ont ainsi été indûment versés. Des agents

de surveillance de la voie publique perçoivent irrégulièrement une prime non référencée. Depuis 2019, son montant cumulé est de 296 000 euros. La chambre a relevé par ailleurs que l'ancien directeur général des services avait obtenu une monétisation et un placement sur le régime de RAFP de ses congés exorbitants du droit commun.

Au préjudice de sa situation financière, la collectivité verse donc des primes irrégulières à ses agents, ne cherche pas à recouvrer les indus et laisse les montants en cause se prescrire. La chambre lui rappelle que l'article 37-1 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 l'autorise à demander la répétition des paiements indus effectués au cours des deux dernières années

L'ordonnateur s'oppose à la mise en place d'un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail, sur lequel repose nécessairement le versement d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires. Entre 2019 et 2022, 2,3 millions d'euros versés n'ont pu ainsi être justifiés.

Annexe n° 1. Les recommandations de régularité du rapport de 2019

- Recommandation n°1 :** Mettre en place une comptabilité analytique pour les travaux en régie.
- Recommandation n°2 :** Amortir les frais d'études à hauteur de 700 000 € par an (compte 6811 « *Dotations aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles* »), les immeubles de rapport ainsi que les immobilisations relatives aux réseaux d'eau et d'assainissement (compte 2153 « *Réseaux divers* » à inscrire au compte 6811 pour un montant de 22,06 M€ au 31 décembre 2017).
- Recommandation n°3** Recommandation devenue sans objet
- Recommandation n°4** Inscrire au compte administratif et au budget les dettes sociales non mandatées, en tant que restes à réaliser en dépenses de fonctionnement, soit 11,79 M€ au compte 645 « *Charges de sécurité sociale et de prévoyance* ».
- Recommandation n° 5** Procéder au rattachement exhaustif des charges à l'exercice auquel elles se rapportent.
- Recommandation n°9 :** Mettre fin au régime illégal d'incitation au départ à la retraite.
- Recommandation n°10 :** Supprimer le congé de deux mois supplémentaires accordé sans base légale aux agents partant à la retraite (retirer la délibération illégale).
- Recommandation n°11 :** régime indemnitaire conforme à la réglementation pour les agents qui remplissent les conditions et en intégrant le mérite individuel dans sa modulation.
- Recommandation n°12 :** Procéder à l'émission des titres de recettes en vue du reversement des sommes indûment perçues au titre de « l'indemnité de fonction, de sujétion, d'expertise et d'engagement professionnel », conformément aux règles précisées par le Conseil d'Etat.
- Recommandation n° 13 :** Mettre en place un système de pointage automatique et revoir le dispositif d'attribution des heures supplémentaires afin de le rendre conforme aux obligations légales et d'en limiter le versement.
- Recommandation n°20 :** Clarifier les relations entre Odyssi et Fort-de-France en répartissant définitivement les biens et les moyens liés au service de l'eau et de l'assainissement.