



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ACCOMPAGNÉ DE SA RÉPONSE

COMMUNE DES ABYMES

(Département Guadeloupe)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document a été délibéré par la chambre le 15 octobre 2025

4	UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE	38
4.1	Les produits de gestion en augmentation	38
4.1.1	Les ressources fiscales propres : un poids de l'octroi de mer et des impôts locaux prédominant	39
4.1.2	Forte baisse de la fiscalité reversée : un enjeu financier pour la commune des Abymes	40
4.1.3	Les ressources propres d'exploitation : une ressource fluctuante difficile à programmer.....	41
4.1.4	Progression des ressources institutionnelles : un soutien croissant mais fragile à l'équilibre budgétaire.....	41
4.1.5	Réduction significative des ressources issues des travaux en régie	41
4.2	Une hausse des charges de gestion sous l'effet des dépenses de personnel et des autres charges de gestion.....	42
4.2.1	Une augmentation non maîtrisée des charges de personnel au cœur d'une situation budgétaire dégradée	42
4.2.2	Des facteurs exogènes de croissance de la masse salariale	43
4.2.3	Les subventions de fonctionnement : deuxième poste de dépense, globalement stable mais entachés de pratiques irrégulières	44
4.2.4	Décroissance structurelle des charges à caractère général	45
4.2.5	Augmentation des autres charges de gestion : une absence de maîtrise majoritairement imputable aux choix communaux	45
4.2.6	Des cadeaux offerts par la commune à des tiers	45
4.3	Une dégradation des grands équilibres.....	46
4.3.1	Une structure budgétaire toujours plus rigide qui compromet les capacités d'arbitrage de la commune	46
4.3.2	Une amélioration de l'excédent brut de fonctionnement qui masque une dégradation des marges de manœuvre financières	47
4.4	Les investissements en recul financés par l'emprunt et des subventions en l'absence d'autofinancement	48
4.5	L'analyse du bilan	49
4.5.1	Une baisse de l'encours de dette sur la période, un regain d'endettement en 2024	49
4.5.2	Un fonds de roulement structurellement instable.....	49
5	UNE STRATÉGIE ET DES FONDAMENTAUX « RESSOURCES HUMAINES » À RENFORCER	52
5.1	Une évolution des effectifs non maîtrisée	52
5.1.1	Des effectifs sur emplois permanent globalement stable de 2019 à 2024.....	52
5.1.2	Des effectifs vieillissants : un enjeu majeur pour la collectivité.....	54
5.1.3	Une structure et une nature des emplois stables.....	55
5.2	Les conditions de recrutement à fiabiliser.....	56
5.2.1	Renforcer la transparence des recrutements des agents de catégorie C sans concours	56
5.2.2	Renforcer la transparence de la mobilité interne vers les postes de direction.....	56

5.2.3 Un recours massif aux contractuels à durée déterminée « saisonniers » pour partie irrégulier	57
5.3 Le pilotage de la fonction ressources humaine à renforcer	59
5.3.1 Une volonté de réduction de la masse salariale au stade de la déclaration d'intention depuis six ans	60
5.3.2 Des lignes directrices de gestion sans dimension stratégique	60
5.3.3 Plan de développement des compétences : un outil de gestion RH obligatoire non mobilisé	61
5.3.4 Une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, érigée en solution par la commune mais toujours en devenir	61
5.3.5 L'absence de rapport social unique : un outil de gestion RH obligatoire	62
5.3.6 Des prolongations de l'âge limite des départs à la retraite en contradiction avec la volonté de réduire les effectifs	64
5.3.7 Absence du tableau des emplois	64
5.3.8 Une organisation du temps de travail à mieux contrôler	65
5.3.8.1 Un temps de travail annuel de 1 607 heures peu contrôlé	65
5.3.8.2 Un absentéisme stable et maîtrisé	66
5.4 Une évolution de la masse salariale qui compromet la soutenabilité financière de la commune	67
5.4.1 La structure du régime indemnitaire : un déterminant important de la masse salariale	67
5.4.1.1 Le régime général – Le RIFSEEP	67
5.4.1.2 Une attribution et un suivi de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) mal maîtrisés ⁶⁸	
5.4.2 Des avantages en nature à régulariser	70
5.4.2.1 Les logements de fonction	70
5.4.2.2 Un véhicule de fonction non déclaré	71
5.4.2.3 La liste des bénéficiaires de véhicules de service est irrégulière	71
6 UNE STRUCTURATION DE LA FONCTION « ACHATS » DANS LA COLLECTIVITÉ À RENFORCER	74
6.1 Un déficit de gouvernance de la fonction « achats »	75
6.1.1 Des pratiques conformes sur le plan procédural mais un rôle limité de la direction de la commande publique à la seule régularité	75
6.1.2 La direction générale des services technique : un acteur de premier ordre dans le processus achat	76
6.1.3 Une nécessité de coordination des acteurs de la commande publique par une instance de gouvernance chargée de la politique d'achats	76
6.2 Un déficit de gouvernance et de stratégie qui a des conséquences sur l'exécution des contrats publics.	78
6.2.1 Un pilotage et un contrôle de l'exécution des contrats publics à renforcer	78
6.2.2 Des ruptures de marchés et leurs conséquences à prévenir	79

Annexe n° 1. Le règlement intérieur du conseil municipal - les points à actualiser.....	81
Annexe n° 2. Éléments obligatoires devant figurer dans le rapport d'orientation budgétaire	83
Annexe n° 3. Annexes obligatoires figurant au budget primitif et au compte administratif.....	85
Annexe n° 4. Capacité d'autofinancement brute.....	86
Annexe n° 5. La structure de coût des charges de gestion courante	87
Annexe n° 6. Résultat de la section de fonctionnement.....	88
Annexe n° 7. Résultat de la section de fonctionnement.....	89
Annexe n° 8. Glossaire.....	90

SYNTHÈSE

La commune des Abymes, la plus peuplée de Guadeloupe, est confrontée à une baisse démographique et à un taux de précarité élevé, avec un taux de chômage de 15,20 % en 2024.

La chambre a relevé des lacunes dans le fonctionnement institutionnel de la commune. Ainsi, elle ne respecte qu'imparfaitement ses obligations en matière de transparence financière, avec des irrégularités majeures dans la gestion des indemnités des élus et des frais de mission. Ces manquements soulignent un besoin urgent de renforcer les dispositifs de gouvernance et de transparence. Sur le plan administratif, la direction générale des services (DGS) peine à traduire les enjeux prioritaires en actions concrètes. Les plans d'actions précis et la politique ressources humaines (RH) formalisée sont absents, limitant la maîtrise des dépenses de personnel. L'organisation interne, composée de plus de quarante directions distinctes, est marquée par un cloisonnement qui freine la coordination et la cohérence des actions.

En termes de qualité financière, la commune présente plusieurs insuffisances structurelles malgré quelques évolutions positives, telles que l'adoption du règlement budgétaire et financier en 2022. Cependant, la fiabilité comptable, la programmation budgétaire et la gestion patrimoniale demeurent problématiques comme l'avait déjà souligné la chambre dans son précédent rapport de 2011. Ainsi, les comptes souffrent d'anomalies récurrentes qui empêchent de répondre aux exigences de régularité et de sincérité. La comptabilité d'engagement est mise en œuvre, mais le suivi du patrimoine est fortement dégradé, avec un écart de 385 M€ entre les inventaires de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public. Les provisions sont insuffisantes et des risques juridiques sont non couverts, notamment des litiges estimés à 1,7 M€.

La situation financière reflète une rigidité croissante, accentuée par une hausse des dépenses non maîtrisées. Le ratio de rigidité des charges structurelles est passé de 70,1 % en 2019 à 73,1 % en 2024, notamment en raison de l'importance des charges de personnel, limitant la capacité de la commune à ajuster ses dépenses et à maintenir une politique d'investissement viable. La baisse de l'autofinancement et le niveau des charges financières liées à l'endettement menacent la capacité d'investir de la commune.

La commune des Abymes est limitée en matière de gestion des ressources humaines, faute d'une stratégie RH structurée. Près de 80 % des agents permanents ont plus de 50 ans, et 40 % plus de 60 ans, constituant un défi majeur pour la continuité du service public local. Des risques juridiques avérés sont constatés, notamment le non-respect des obligations en matière de rapport social unique (RSU), une impossibilité de vérifier le respect du temps de travail et des irrégularités dans l'octroi d'avantages statutaires et indemnitaires. Une réorganisation de la politique RH est impérative, fondée sur une stratégie claire, des outils réglementaires actualisés, et une gouvernance capable de garantir la conformité, la transparence et l'efficacité de la gestion des ressources humaines.

La fonction « achats » n'est pas structurée de manière stratégique au sein de la collectivité. La direction de la commande publique assure un rôle essentiellement juridique, mais ne participe pas à une réflexion globale sur la politique d'achat. L'absence de stratégie d'achat globale, de ressources humaines suffisantes, et de coordination entre les services ne favorisent pas une fonction « achats » pleinement efficace. Des axes d'amélioration incluent l'adoption d'une stratégie d'achat pluriannuelle, le renforcement des compétences des agents,

et la mise en place d'outils de gestion plus performants. Cela lui permettra d'anticiper les fins de marchés et l'empêchera de les poursuivre sans contrat, les protocoles transactionnels utilisés ne pouvant être utilisés à cette fin.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

Recommandations (régularité)

	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Devenue sans objet	Page
Recommandation n° 1 : délibérer le montant des indemnités des élus conformément aux articles L. 2123-20 à L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales.			X		21
Recommandation n° 2 : fixer des modalités de défraiement des frais de déplacement conformément à l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.			X		25
Recommandation n° 3 : produire, en lien avec le comptable public, l'inventaire physique des immobilisations communales en concordance avec l'état de l'actif en application de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.			X		32
Recommandation n° 4 : provisionner les risques conformément au principe de prudence énoncé dans les instructions M14 puis M57 et des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.		X			35
Recommandation n° 5 : produire le rapport social unique conformément aux dispositions de l'article L. 231-1 du code général de la fonction publique.			X		63
Recommandation n° 7 : attribuer la NBI en conformité avec les décrets n° 2006-779 du 3 juillet 2006 qui fixe les conditions d'attribution de la NBI aux fonctionnaires de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière et du décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015.			X		70

Recommandations (performance)

	Mise en œuvre complète	Mise en œuvre partielle	Non mise en œuvre	Devenue sans objet	Page
Recommandation n° 6 : afin de respecter le temps de travail, mettre en place un dispositif structuré de pointage à l'ensemble des sites ainsi qu'un dispositif structuré de contrôle interne sur le processus « temps de travail et absences », incluant la supervision, la traçabilité et l'exploitation des données.			X		67

PROCÉDURE

Par arrêté n° 2025-02 du président de la chambre régionale des compte de Guadeloupe, le contrôle des comptes et de la gestion de la commune des Abymes a été inscrit au programme des travaux de la chambre régionale des comptes de Guadeloupe pour l'année 2025.

L'examen des comptes et de la gestion est conduit sur les exercices 2019 et suivants. Il a porté sur l'analyse financière de la collectivité, sa gouvernance, les fonctions ressources humaines et les contrats publics.

Conformément à l'article R. 243-1 du code des juridictions financières, M. Eric JALTON, maire en fonctions sur l'ensemble de la période sous revue, a été avisé de l'ouverture du contrôle par courrier du président de chambre en date du 2 janvier 2025 dont il a accusé réception le 7 janvier suivant.

L'entretien d'ouverture s'est tenu le 21 janvier 2025 en mairie en présence du directeur général des services (DGS), de la directrice adjointe de cabinet en charge de la communication, du directeur général adjoint (DGA) finances et ressources, du directeur général des services techniques (DGST) et la directrice de la fiscalité et qualité des comptes.

L'entretien de fin de contrôle prévu par l'article L. 243-1 du code des juridictions financières s'est déroulé, le 4 juin 2025, en présence de M GUAYROSO, directeur général des services, ayant reçu mandat de M. Eric JALTON, maire de la commune des Abymes.

La chambre a délibéré sur ses observations provisoires le 3 juillet 2025. En application des dispositions des articles L. 243-2 et R. 243-5 du code des juridictions financières, elles ont été envoyées par courriers du 5 août 2025 à M. JALTON qui a répondu le 15 septembre 2025.

Des extraits des observations provisoires ont été adressés à trois tiers et administrations. Le comptable public a répondu.

La chambre régionale des comptes a délibéré sur ses observations définitives lors de sa séance du 15 octobre 2025.

1 PRÉSENTATION DE LA COMMUNE

Située à l'ouest de la Grande-Terre, la commune des Abymes est la plus peuplée. Elle comptait, selon le recensement de 2021, plus de 52 000 habitants, soit 14 % de la population guadeloupéenne, contre 58 500 en 2010. Elle forme, avec les communes de Pointe-à-Pitre et de Baie-Mahault, la communauté d'agglomération Cap Excellence (CAP EXCELLENCE), qui constitue, avec 100 000 habitants, l'agglomération la plus peuplée de la région.

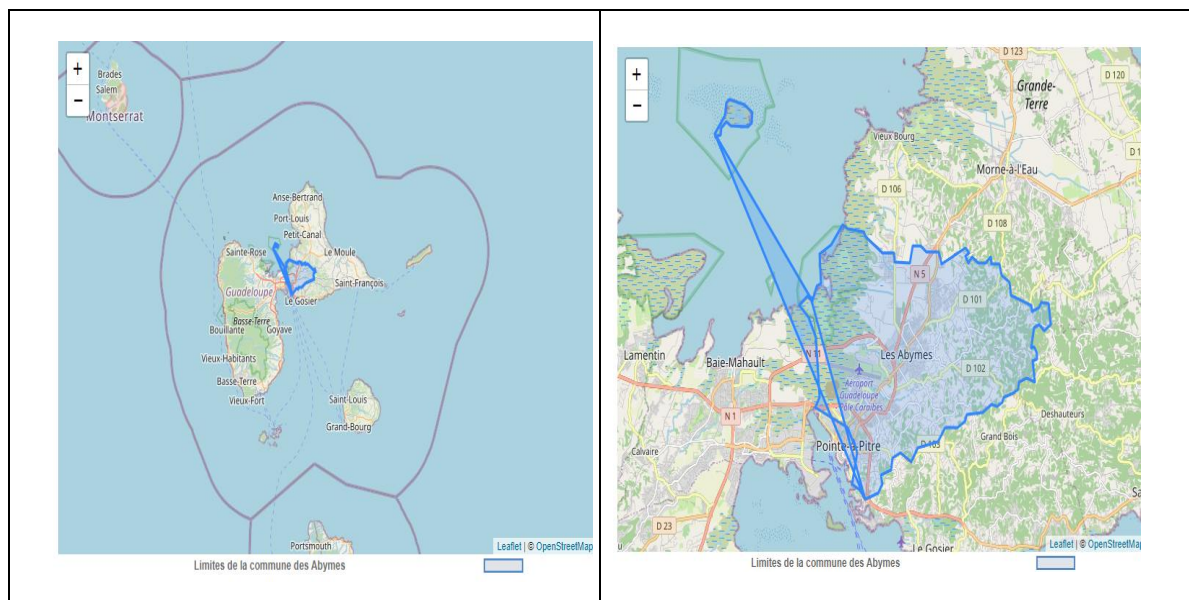
Les Abymes se caractérisent par une situation socioéconomique fragile, marquée par une baisse démographique plus rapide que la moyenne guadeloupéenne (-1 %), un taux de chômage élevé (15,2 % au second trimestre 2024) et une forte proportion de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA). Le chômage touche particulièrement les jeunes, notamment les 15-24 ans, qui représentent 44,8 % des demandeurs d'emploi. Malgré une amélioration notable du marché du travail entre 2018 et 2023, le taux de chômage local reste deux fois supérieur à celui de la France hexagonale (7,1 %). La population est par ailleurs vieillissante, avec une hausse significative des plus de 60 ans (25,4 % en 2021 contre 17,3 % en 2010) et une diminution des moins de 30 ans.

Peu orientée vers le tourisme, la commune joue néanmoins un rôle économique majeur à l'échelle de l'archipel. Elle constitue le deuxième pôle économique de la Guadeloupe après la zone industrielle de Jarry, avec une activité centrée sur le commerce, les transports et les services. L'emploi y est très largement salarié (96,2 % des 23 198 emplois). Le territoire accueille des infrastructures majeures telles que l'aéroport Guadeloupe-Pôle Caraïbes « Maryse Condé » et le futur centre hospitalier universitaire (CHU). Depuis 2018, la commune bénéficie du soutien du plan national « Action cœur de ville » pour la revitalisation de son centre. La mairie, avec environ 1 200 agents, constitue l'un des principaux employeurs publics locaux.

Enfin, la commune est engagée dans un vaste programme de renouvellement urbain, inscrit dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), faisant suite au « projet RUZA b » inscrit dans le premier programme de rénovation urbaine, d'un montant global de 400 M€. Ce projet, piloté par Cap Excellence, vise à transformer profondément les quartiers anciens du territoire. En effet, près de 46 % de la population des Abymes vit dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. La commune regroupe à elle seule 7 des 21 quartiers prioritaires de Guadeloupe, dont cinq sont partagés avec la ville voisine de Pointe-à-Pitre. Le parc immobilier comprend 31 391 logements, majoritairement constitués de résidences principales (78,8 %), avec une part importante de logements vacants (18,8 %).

Tableau n° 1 : principales données de la commune des Abymes

Source INSEE ¹	Commune des Abymes	Territoire de Guadeloupe	Ecart
EPCI	Cap Excellence		
Régime fiscal EPCI	Fiscalité professionnelle unique		
Population (INSEE 2021)	52118	384315	13,56 %
Nombre de ménages (INSEE 2021)	24721	176722	13,99 %
Évolution population (2015-2021 (INSEE))	-1%	-0,60%	
Nombre de logement (INSEE 2021)	31391	235968	13,30 %
Population en QPV (INSEE 2021)	23863	53546	44,57 %
Taux de chômage (INSEE 2024)	15,20%	15,60%	-0,40 %
Taux de chômage (INSEE 2021)	28,10%	26,40%	1,70 %
Part de l'administration publique, enseignement, santé et action sociale, en % (INSEE 2021)	16,2	12,9	
Superficie km2 (INSEE 2021)	81,25	1628	4,99 %
Densité (INSEE 2021)	641,5	236	
Nombre de bénéficiaires du RSA (ANCT 2021)	7141	41583	17,17 %

Carte n° 1 : situation de la commune des Abymes

Source : chambre régionale des comptes (CRC) de Guadeloupe

¹ Insee, populations de référence en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2025, département de la Guadeloupe, décembre 2024

2 UNE GOUVERNANCE À STRUCTURER ET À RENFORCER

La gouvernance, est entendue comme l'ensemble des règles, des normes, des principes et des pratiques qui régissent la manière dont la commune est dirigée, gérée et contrôlée. Elle porte notamment sur la conformité aux lois et aux règlements, la transparence, la responsabilité et la gestion des risques.

2.1 Un fonctionnement institutionnel perfectible

L'instance délibérante de la commune, le conseil municipal, constitue le socle de la gouvernance politique locale. Elle s'incarne dans l'action du maire et de ses adjoints, qui exercent leurs compétences selon les délégations confiées, dans un cadre légal et réglementaire précis, garantissant le bon fonctionnement démocratique de la collectivité.

Le conseil municipal, composé du maire, de 13 adjoints et de 31 conseillers municipaux est conforme aux dispositions des articles L. 2121-2 et L. 2122-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT)².

Au cours de la séance du 26 mai 2020, le maire a procédé à la lecture de la charte de l'élu local³ qui rappelle les principes notamment d'impartialité, de diligence, de dignité, de probité, d'intégrité et de poursuite de l'intérêt général en excluant tout intérêt personnel ou particulier.

2.1.1 Un règlement intérieur à actualiser

Le fonctionnement du conseil municipal repose sur un règlement intérieur, conformément à l'article L. 2121-8 du CGCT, lequel a été adopté par délibération du 23 juin 2020. La chambre constate que ce règlement intérieur est obsolète et doit être mis à jour (cf. annexe 1).

Le fonctionnement du conseil municipal repose sur un règlement intérieur, conformément à l'article L. 2121-8 du CGCT, lequel a été adopté par délibération du 23 juin 2020. La chambre constate que ce règlement intérieur est obsolète et doit être mis à jour (cf. annexe 1). Dans sa réponse le maire indique, vouloir mettre à jour le règlement intérieur lors d'un prochain conseil municipal.

Concernant la tenue des conseils municipaux, la commune se conforme aux dispositions du CGCT, par ailleurs figurant à l'article 1^{er} du règlement intérieur, en respectant la fréquence

² Suite à l'entrée en fonction des nouveaux conseillers municipaux le 18 mai 2020, conformément au décret n° 2020-571 du 14 mai 2020, deux délibérations du 26 mai 2020 ont acté l'élection du maire et des adjoints. Pour la précédente mandature 2014-2020, la composition du conseil municipal s'établissait également à 45 membres et le nombre d'adjoints était fixé à 13. L'élection du maire et des adjoints a été actée par deux délibérations du 30 mars 2014.

³ Article L. 2121-7 du CGCT, modifié par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015.

trimestrielle minimale. Au cours de la période examinée, le conseil municipal s'est réuni à 52 reprises.

2.1.2 L'obligation de transparence doit être renforcée

2.1.2.1 Une communication insuffisante des délibérations et des procès-verbaux de séances du conseil municipal⁴

Les délibérations du conseil municipal, ainsi que les décisions du maire sont inscrites chronologiquement dans un registre dédié et signées par le maire et le ou les secrétaires de séance⁵.

Les procès-verbaux, adoptés lors de chaque conseil municipal, doivent être mis en ligne gratuitement et en permanence dans la semaine suivante. Une version papier doit être accessible au public⁶.

La chambre relève que ces obligations ne sont pas remplies. La mise à disposition physique par affichage de ces documents au public est inexistante. Leur mise en ligne est partielle (27 procès-verbaux recensés sur le site Internet de la commune sur les 52 prévus au cours de la période de contrôle). Dans sa réponse, le maire s'engage, sans fournir de calendrier, à « *assurer la transparence de la vie publique sous la forme de l'affichage, par la mise en ligne sur le site Internet et la mise à disposition au public d'une version papier* ».

La commune doit se mettre en conformité avec les exigences du CGCT relatives à l'affichage et à la publication numérique, condition de la transparence de la vie publique.

2.1.2.2 Des délégations de pouvoir à mieux encadrer

Le conseil municipal est investi d'une compétence générale pour délibérer sur les affaires communales par application de l'article L. 2121-29 du CGCT. Il peut déléguer, en totalité ou partiellement, au maire ses pouvoirs limitativement énumérés à l'article L. 2122-22 du même code, l'assemblée délibérante devenant alors incompétente, sauf en cas d'empêchement du maire, et en l'absence de suppléance expressément prévue dans la délibération portant délégation de pouvoirs, pour intervenir dans la matière déléguée.

Conformément à l'article susmentionné, le conseil municipal a délégué au maire, par délibération du 26 mai 2020, 29 compétences⁷ sur les 31 ouvertes par le CGCT⁸. Les deux

⁴ Les dispositions relatives à la publication sous forme électronique sont celles des articles L. 2121-25 et L. 2131-1 du CGCT.

⁵ Article L. 2121-23 du CGCT.

⁶ Article L. 2121-15 du CGCT.

⁷ Lors de la précédente mandature, par délibération du 22 avril 2014, le maire bénéficiait d'une délégation de pouvoir pour 24 domaines de compétences.

⁸ Les nouveaux périmètres de délégations, ouverts par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action

compétences non déléguées sont l'admission en non-valeur des titres de recettes et l'autorisation des mandats spéciaux que les membres du conseil municipal peuvent être amenés à exercer dans le cadre de leurs fonctions. Ces délégations, de surcroît très étendues, doivent inclure des limites précises⁹, les montants maximaux, notamment pour des domaines tels que les tarifs communaux, les emprunts, les subventions et les demandes d'urbanisme. Or, un seul domaine sur les 29 fait l'objet d'un plafond.

La mention « *dans les limites fixées par le conseil municipal* » est de fait vide de portée, contraire au principe de contrôle de l'exécutif et plus largement de transparence.

Par ailleurs, le maire est tenu de rendre compte de ses décisions déléguées lors de chaque réunion trimestrielle obligatoire (article L. 2122-22 du CGCT)¹⁰. À la lecture des comptes rendus et des procès-verbaux des conseils municipaux, cette obligation n'a pas été respectée systématiquement durant la période examinée, réduisant d'autant le contrôle exercé par le conseil municipal. Dans sa réponse, le maire s'engage à « *encadrer le périmètre des délégations du conseil municipal au maire et de rendre compte plus régulièrement à l'assemblée délibérante des décisions prises par le chef de l'exécutif* ». La chambre prend acte et souligne l'intérêt de le faire dans les meilleurs délais.

La chambre demande donc à la commune d'encadrer le périmètre de ses délégations en précisant les bornes, et rappelle à l'exécutif son obligation de rendre compte à l'assemblée délibérante conformément aux lois et règlements.

Concernant les délégations de fonctions et de signature accordées par le maire, elles sont formalisées par arrêtés municipaux et doivent préciser les tâches (gestion de secteurs, signature de documents, représentation), leur étendue et leur durée (laquelle ne saurait excéder celle du mandat). La chambre constate que ces arrêtés qui concernent 13 adjoints et 24 conseillers municipaux doivent être clarifiés notamment pour définir plus précisément les domaines de compétences qui sont trop généraux et mentionner de façon exhaustive les actes qui peuvent être signés (arrêtés municipaux, correspondances), conformément aux dispositions des articles L. 2122-18 et L. 2122-23 du CGCT. Dans sa réponse, le maire s'engage à « *préciser davantage le contenu des domaines de compétences et de signature des arrêtés portant délégation de fonctions du maire aux adjoints et conseillers municipaux* ».

Ce manque de rigueur dans le contrôle de la cohérence des actes réglementaires présente, au-delà d'un risque de confusion, un risque juridique dans la prise des décisions (chevauchements de compétences entre adjoints et/ou conseillers municipaux).

publique locale, dite « loi 3DS », en matière d'admission en non-valeur des créances et de mandats spéciaux des élus (alinéas 30 et 31 de l'article L. 2122-22 du CGCT) n'ont pas été ajoutés à la liste des délégations de pouvoirs accordées par le conseil municipal au maire. Aucune délibération complémentaire n'a en effet été prise suite à la modification de l'article du CGCT.

⁹ Même si les délégations larges sont admises par la jurisprudence, celle-ci précise que l'acte « doit définir les limites de la délégation avec une précision suffisante » (arrêt du Conseil d'État n° 93439 du 12 mars 1975 commune de Loges-Margueron).

¹⁰ Les décisions prises par le maire dans ce cadre doivent également être transmises au contrôle de légalité de la préfecture, inscrites au registre des délibérations et publiées, suivant les mêmes règles que les délibérations du conseil municipal.

2.1.2.3 Une qualité de l'information budgétaire à parfaire

La transparence de l'information financière constitue un enjeu majeur pour la bonne gestion des finances publiques. Toutefois, plusieurs éléments relatifs à la présentation et à la communication de l'information budgétaire aux Abymes appellent à des améliorations.

À l'exception des années 2020 et 2021, en raison de la crise COVID, la commune a respecté les délais de vote du budget primitif et d'adoption et de transmission des comptes administratifs. Concernant les documents budgétaires à y annexer, la commune se conforme aux prescriptions des articles R. 2313-3 du CGCT¹¹. Toutefois, la formalisation et la structuration des informations annexées devraient être renforcées pour améliorer leur lisibilité et garantir une présentation plus transparente et plus cohérente d'une année à l'autre.

Les débats d'orientation budgétaire (DOB), ont également été organisés, entre 2019 et 2024, conformément à l'article L. 2312-1 du CGCT, soit dans un délai de deux mois avant l'adoption du budget par le conseil municipal, à l'exception de l'année 2020, ce qui garantit la transparence et la prise en compte des échanges lors du processus budgétaire. En revanche, l'examen des rapports d'orientation budgétaire (ROB) au cours de la période de contrôle met en évidence que la réglementation, conformément à l'article D. 2312-3 du CGCT n'est que partiellement respectée (cf. annexe n° 2). Dans sa réponse, le maire conteste « l'absence de programmation pluriannuelle d'investissement en termes de dépenses » dans la mesure où la ville, à la date de rédaction des ROB, fournissait l'ébauche du programme pluriannuel d'investissement. La chambre rappelle néanmoins que cette programmation pluriannuelle se limite à présenter les grandes lignes d'orientation des opérations d'investissement avec leur coût global et le financement mobilisé. Il n'y a pas de priorisation définie, pas de calendrier associé à chaque projet. Par ailleurs, la commune ne possède pas un outil de programmation pluriannuel d'investissement, le fichier « Excel » présenté par le DGA « finances et ressources » lors de l'instruction sur place n'étant pas adapté pour en faire un outil véritablement opérationnel.

Tableau n° 2 : dates des débats d'orientation budgétaire

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Débat d'orientations budgétaires	12/02/2019	16/07/2020	13/04/2021	22/03/2022	23/03/2023	20/02/2024
Vote du budget	11/04/2019	16/07/2020	20/04/2021	14/04/2022	11/04/2023	09/04/2024
Ecart en nombre de jours	59	0	8	24	20	50

Source : chambre régionale des comptes (CRC) de Guadeloupe d'après les délibérations des conseils municipaux

¹¹ L'état des emprunts, des dettes, des provisions, du personnel et des organismes de regroupement, ainsi que les deux états spécifiques au compte administratif, relatifs aux immobilisations et aux recettes et dépenses liées aux services soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sans budget distinct.

En vertu des articles L. 2112, L. 2313-1 et R. 2313-8 du CGCT, les communes doivent mettre en ligne sur leur site Internet, dans le mois suivant leur adoption par le conseil municipal, le ROB, une présentation brève et synthétique des informations financières essentielles, ainsi que la note explicative de synthèse annexée au budget primitif et au compte administratif. Cette obligation vise à garantir la transparence et à permettre aux citoyens de saisir les enjeux financiers de la commune. La commune ne respecte que très partiellement cette obligation. Seuls deux procès-verbaux mentionnant les budgets primitifs et les comptes administratifs (2020 et 2024) sont accessibles, tandis que les ROB sont absents, à l'exception de celui de 2020. Ce manquement dans la mise à disposition des documents financiers fragilise la transparence et l'accessibilité de l'information pour les administrés. Le maire de la commune envisage « *de diffuser l'information budgétaire grand public sur l'application interactive de la Ville, (Abymes Connect), notamment le Rapport sur les Orientations Budgétaires* ». La chambre prend acte de cet engagement qui devrait se concrétiser dès que possible.

2.1.3 Indemnités des élus : des irrégularités importantes

2.1.3.1 Défaits d'information sur les indemnités de fonction : une exigence règlementaire de transparence à combler

Aux termes de l'article L. 2123-24-1-1 du CGCT, créé par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019¹², les communes ont l'obligation d'établir annuellement un état récapitulatif détaillant l'ensemble des indemnités de toute nature, dont bénéficient les élus du conseil municipal. Ce document doit être transmis aux conseillers municipaux avant l'examen du budget communal.

Depuis l'entrée en vigueur de cette loi, la commune n'a pas produit cet état.

La chambre demande à la commune de se mettre en conformité avec cette obligation règlementaire. Dans sa réponse le maire indique que le tableau des indemnités sera présenté au prochain conseil municipal.

2.1.3.2 Le montant calculé des indemnités de fonction versées aux conseillers municipaux délégués est irrégulier

Les fonctions de maire, d'adjoint et de conseiller municipal sont gratuites (article L. 2123-17 du CGCT). Cependant, pour pallier la diminution éventuelle des revenus liée à l'exercice des responsabilités municipales et compenser les frais engagés dans ce cadre, le législateur a instauré un système d'indemnités de fonctions détaillé dans les articles L. 2123-20 à L. 2123-24-1 du CGCT.

¹² Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Ces indemnités sont déterminées par le conseil municipal par délibération¹³ et dans la limite d'une enveloppe indemnitaire globale autorisée¹⁴. La chambre souligne que les arrêtés de délégations de pouvoirs et de signatures accordés par le maire ne sont pas conformes à la délibération relative aux indemnités de fonction versées aux élus au regard de l'incohérence avec le nombre réel de conseillers municipaux délégués recensés pour la mandature. En effet, cette délibération comptabilise 15 conseillers municipaux délégués auxquels s'ajoutent 10 conseillers vice-présidents de commissions, ce qui ne correspond pas à la réalité des fonctions.

L'enveloppe indemnitaire est calculée en additionnant l'indemnité maximale du maire (110 %) et celle maximale par adjoint (44 %) multipliée par 13 correspondants au nombre d'adjoints ayant reçu une délégation. Elle est donc de 110 % + (44% x 13 adjoints) soit 682 % du montant correspondant à l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique, c'est-à-dire, depuis le 1^{er} janvier 2024, à l'indice majoré 835¹⁵.

La jurisprudence (CE, 3^{ème} - 8^{ème} chambres réunies, 1^{er} juillet 2022, n° 452223), pose l'attendu de principe suivant : « Il résulte des dispositions précitées que, dans les communes de moins de 100 000 habitants, lorsque le conseil municipal décide d'attribuer des indemnités à des conseillers municipaux pour l'exercice effectif de leurs fonctions ou à raison d'une délégation du maire, la somme des indemnités fixées pour le maire, les adjoints et les conseillers municipaux concernés, avant majoration éventuelle des indemnités attribuées au maire et aux adjoints, ne doit pas excéder le plafond mentionné au II de l'article L. 2123-24, constitué du montant total des indemnités maximales, hors majoration, susceptibles d'être allouées au maire et aux adjoints, telles que mentionnées à l'article L. 2123-23 et au I de l'article L. 2123-24. ».

L'éventuelle indemnisation des conseillers municipaux délégués est prélevée sur cette enveloppe.

Par une seconde délibération, le conseil municipal peut, ensuite, majorer ces indemnités dans les cas énumérés par l'article L. 2123-22 « *L'application de majorations aux indemnités de fonction fait l'objet d'un vote distinct. Le conseil municipal vote, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale définie au II de l'article L. 2123-24. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations prévues*

¹³ Lorsqu'un nouveau conseil municipal est élu, les indemnités de ses membres, hormis celles du maire, doivent être fixées par une délibération adoptée dans les trois mois suivant son installation. En application de l'article L. 2123-20-1 du CGCT, les communes sont tenues d'allouer à leur maire l'indemnité au taux maximal prévu par la loi n° 2015-366 du 31 mars 2015 facilitant l'exercice par les élus locaux de leur mandat, sauf si le conseil municipal en décide autrement, à la demande du maire (ce qui nécessite dans ce cas précis une délibération faisant apparaître expressément la volonté du maire de percevoir une indemnité inférieure au plafond légal).

¹⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'indice brut de référence est fixé à 1 027 (l'indice majoré 830 passant à 835 au 1^{er} janvier 2024). À chaque revalorisation du point d'indice de la fonction publique, les indemnités des élus sont automatiquement augmentées (le point d'indice a progressé de 4,6860 euros à 4,92278 euros sur la période examinée).

¹⁵ Aux termes des articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT, le taux des indemnités versées au maire et aux adjoints de la commune (strate de 50 000 à 99 999 habitants) ne peut excéder respectivement 110 % et 44 % de l'indice brut terminal de l'échelle indiciaire de la fonction publique. Pour les conseillers municipaux, l'article L. 2123-24-1 du CGCT permet le versement d'une indemnité de fonction limitée à 6 % de cet indice, prélevée sur l'enveloppe globale du maire et des adjoints. Pour les conseillers municipaux, titulaires d'une délégation du maire, l'indemnité peut dépasser le taux de 6 % mais elle n'est pas cumulable avec celle perçue pour leurs fonctions de conseiller municipal.

au premier alinéa du présent article, sur la base des indemnités votées après répartition de l'enveloppe. Ces deux décisions peuvent intervenir au cours de la même séance. »

La mise en œuvre de ces textes, parfois complexe, implique donc un contrôle renforcé de la part de la direction des ressources humaines chargée de son calcul pour la commune.

Or, la délibération du 16 juillet 2020, au demeurant très peu motivée, fixant les indemnités mensuelles des élus est irrégulière. Les indemnités votées par le conseil municipal et réparties entre le maire, les 13 adjoints, les 15 conseillers municipaux délégués et les 10 conseillers municipaux délégués et vice-présidents de commissions ne sont pas conformes aux dispositions du CGCT sur plusieurs points.

Tout d'abord, les taux votés par la commune en 2020 sont de 130 % pour le maire (70 % dans les faits pour ne pas dépasser le plafond légal de cumul d'indemnités avec sa fonction de président de la communauté d'agglomération Cap Excellence), 40 % pour le 1^{er} adjoint, 35 % pour le 2^{ème} adjoint, 28 % du 3^{ème} au 13^{ème} adjoint, 21 % pour les 10 conseillers municipaux délégués et vice-présidents de commissions et 19 % pour les 15 conseillers municipaux ayant délégation.

Ces indemnités représentent un total de 1 008 % qui a donc été voté en dépassement de l'enveloppe indemnitaire globale autorisée de 682 %.

Pour justifier ce dépassement, le conseil municipal a mis en œuvre une majoration des indemnités au titre de la dotation de la solidarité urbaine (DSU). Or, la chambre rappelle que, lorsqu'une collectivité locale est éligible à une majoration des indemnités, cette majoration ne peut conduire à augmenter l'enveloppe indemnitaire globale autorisée¹⁶. Un premier vote fixe les taux sans excéder l'enveloppe maximale autorisée, puis un second vote majore ces taux¹⁷.

Au surplus, la commune a appliqué une majoration qui ne respecte pas les dispositions du CGCT puisqu'elle n'a pas perçu de DSU sur la période 2016-2024. La majoration est donc, à ce titre, irrégulière¹⁸. Dans sa réponse le maire conteste ce point en affirmant que « *la Ville des Abymes a été attributaire de l'enveloppe de la dotation de solidarité urbaine (DSU) au cours de l'un au moins des 3 exercices précédents* ». Il poursuit en précisant que « *l'article*

¹⁶ L'article L. 2123-22 dernier alinéa du CGCT précise que « *le conseil municipal vote, dans un premier temps, le montant des indemnités de fonction, dans le respect de l'enveloppe indemnitaire globale définie au II de l'article L. 2123-24. Dans un second temps, il se prononce sur les majorations prévues au premier alinéa du présent article, sur la base des indemnités votées après répartition de l'enveloppe* ».

¹⁷ La majoration est appliquée sur le taux voté et non sur le taux plafond en appliquant la règle : (taux indemnité majoré = taux indemnité voté x taux indemnité maximale susceptible d'être voté dans la strate supérieure/taux indemnité maximal susceptible d'être voté dans la strate de la commune).

¹⁸ Si la commune ne perçoit de DSU en tant que telle, elle bénéficie de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) qui est un dispositif alimenté par la dotation de solidarité rurale (DSR), la dotation nationale de péréquation (DNP) et une quote-part de la DSU. La DSU et la DACOM sont donc deux dispositifs distincts. L'article L. 2123-22 du CGCT prévoit notamment une majoration des indemnités de fonction versées aux élus lorsque « *les communes qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de la DSU prévues aux articles L. 2334-15 à L. 2334-18-4 du CGCT* ». Cet article a été modifié par l'article 174 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale. L'article L. 2123-22 du CGCT est ainsi complété « *ou des communes de 5 000 habitants ou plus qui, au cours de l'un au moins des trois exercices précédents, ont été attributaires de l'enveloppe de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer prévue au 1° du II de l'article L. 2334-23-1. Pour application du présent 5°, la population à prendre en compte est celle définie à l'article L. 2334-2* ». En tout état de cause, la commune, pour bénéficier de la majoration au titre de la DACOM aurait dû adopter une délibération spécifique en 2022.

L.2123-22 5° du CGCT modifié par l'article 174 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 dite loi 3DS a remplacé la DSU par la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM) en 2022. Elle ne prive donc pas la Ville de DSU ».

Or, la chambre a constaté que la commune n'a jamais perçu de DSU. Le dispositif DACOM a été mis en place, non pas pour remplacer la DSU, mais pour créer un dispositif spécifique aux collectivités d'outre-mer.

Par ailleurs, la chambre rappelle que la loi 3DS a ouvert la majoration des indemnités des élus aux communes bénéficiaires de la DACOM à compter du 23 février 2022. Par conséquent, le conseil municipal doit délibérer pour majorer l'indemnité des élus de la commune au titre de la DACOM.

Ensuite, la catégorie des conseillers municipaux « *vice-présidents de commission* », introduite dans la délibération, n'est pas prévue par le CGCT et n'ouvre donc, en toute rigueur, aucun droit à indemnisation. En effet, la fonction de vice-président de commission ne constitue pas une délégation de fonctions ou de signature du maire au sens des articles L. 2122-18 et L. 2122-23 du CGCT. Dès lors, le conseil municipal n'était pas fondé à appliquer une majoration d'indemnité aux conseillers municipaux délégués exerçant cette fonction. Dans sa réponse, le maire précise que la majoration de deux points des indemnités des conseillers municipaux délégués et vice-présidents de commissions est liée à leurs tâches qui sont plus prenantes que celles des conseillers municipaux délégués. Cet argument ne peut être retenu car la fonction de vice-président de commission ne constitue pas une délégation de fonctions ou de signature du maire au sens des articles L. 2123-23 et L. 2123-24 du CGCT. Les indemnités de fonction des élus locaux sont versées pour compenser les dépenses et sujétions liées à l'exercice de leur mandat, sous réserve d'une délégation de fonctions pour les conseillers municipaux. Par conséquent, les vice-présidents de commission ne peuvent prétendre à ces indemnités.

En l'absence de délibération pour majorer l'indemnité des élus de la commune au titre de la DACOM, la chambre maintient le calcul de l'enveloppe indemnitaire globale autorisée de 682 % comme mentionné ci-dessus.

Enfin, le tableau obligatoire annexé à cette délibération présente un manque de lisibilité en raison de son caractère très peu détaillé. Il n'est pas nominatif, ne distingue pas les taux de base des majorations, et ne précise pas les modalités de calcul des indemnités. Ces insuffisances nuisent à la transparence de l'information et rendent difficile l'exercice du contrôle par l'assemblée délibérante, ainsi que l'accès à une information complète pour les administrés. Dans sa réponse, le maire précise que « *dans un souci de transparence, la ville s'engage à ce que toute délibération du conseil municipal relative aux indemnités de fonction soit obligatoirement accompagnée d'un tableau annexe récapitulatif l'ensemble des indemnités allouées aux élus municipaux. Ce tableau permettra de vérifier le respect du plafond indemnitaire en cas de cumul d'indemnités mais également de préciser le montant de l'indemnité soumise à fiscalisation. Par ailleurs, la collectivité s'engage à produire un état récapitulatif annuel des indemnités des élus avant l'examen du budget primitif* ».

Tableau n° 3 : bilan des indemnités de fonction versées aux élus des Abymes – en €

	du 01/08 au 31/12/2020	2021	2022	2023	2024
Indemnités règlementaires					
Point indice applicable sur l'année	4,69	4,69	4,77	4,89	4,92
Terme de référence (indice brut terminal)	830,00	830,00	830,00	830,00	835,00
A = Enveloppe théorique maximale applicable aux Abymes (110%+13*44%*point indice * terme de référence)	132 628,42	318 308,22	323 878,59	331 919,81	336 405,06
B = Montant des indemnités votées pour le maire et ses adjoints (maire pris à 110% et non 130%)	95 873,63	230 096,70	234 123,38	239 936,17	243 178,44
C = Enveloppe qui aurait dû être respectée pour l'indemnisation des délégués (=A-B)	36 754,80	88 211,51	89 755,21	91 983,64	93 226,62
Indemnités versées indûment					
D = Enveloppe votée pour indemniser les délégués et les vice-présidents	96 262,57	231 030,16	235 073,17	240 909,54	244 164,97
Total des sommes indûment versées aux délégués et vice-présidents de commission (=D-C)	59 507,77	142 818,64	145 317,96	148 925,90	150 938,34
Indemnité annuelle votée par CM délégué	3 694,93	8 867,82	9 023,01	9 247,03	9 371,99
Indemnité annuelle votée par VP commission	4 083,87	9 801,28	9 972,80	10 220,40	10 358,51
Indemnité annuelle qui aurait dû être versée à chacun des 25 délégués (= C/25)	1 470,19	3 528,46	3 590,21	3 679,35	3 729,06

Source : CRC de Guadeloupe

La délibération fixant le taux des indemnités est un acte réglementaire contrairement aux actes liquidatifs des indemnités servies à chaque élu. La chambre demande le retrait et le vote d'une nouvelle délibération conforme au droit, cette circonstance constituant un préalable à la récupération des indus.

Recommandation n° 1. (régularité) : délibérer le montant des indemnités des élus conformément aux articles L. 2123-20 à L. 2123-24-1 du code général des collectivités territoriales.

2.1.4 Un régime interne des frais de missions irrégulier

2.1.4.1 Frais de mission et de représentation des élus : de nombreuses irrégularités

L'arrêté du 3 juillet 2006 fixe les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006, qui établit les conditions et modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'État. Cet arrêté est rendu applicable aux collectivités territoriales par effet des décrets n° 2001-654 et n° 2006-781 ainsi que les possibilités exceptionnelles d'y déroger.

Les membres du conseil municipal peuvent bénéficier de la prise en charge des frais de transport et de séjour qu'ils ont engagés pour assister à des réunions où ils représentent officiellement la commune (article L. 2123-18-1 du CGCT). Lorsque le déplacement a lieu dans l'intérêt de la commune mais ne s'inscrit pas dans les activités courantes de l'élu, il doit préalablement être autorisé par un mandat spécial du conseil municipal pour donner droit à un remboursement (article L. 2123-18 du CGCT)¹⁹.

Or, la chambre note que les déplacements des élus notamment à l'étranger ou dans l'Hexagone, au demeurant avec des conditions et des niveaux de remboursement très avantageux et contraires à la réglementation, n'ont pas fait l'objet de ce formalisme. Les 90 ordres de missions transmis par la commune sont tous signés par le maire alors qu'il n'a pas de délégation de pouvoir accordé par le conseil municipal dans ce domaine. À titre d'illustration, la chambre constate que l'ordre de mission n° DGS/DCO/FG/MB/KE daté du 19 février 2024 a été signé par le maire.

Il s'agit donc d'un défraiement sans base légale. Le seul coût d'une mission en Hexagone ou à l'étranger justifie l'information et le vote de l'assemblée délibérante (article L. 2123-18 du CGCT). Dans sa réponse, le maire reconnaît « *la nécessité de disposer de mandats spéciaux approuvés par le conseil municipal pour le déplacement des élus et s'engage donc régulariser cette situation* ».

La chambre demande à la commune de procéder à la régularisation des missions des élus sans mandats spéciaux, à fins de transparence et d'information de l'assemblée délibérante et d'en demander le remboursement au titre de paiement indu. La chambre demande par ailleurs le retrait de la délibération sur les remboursements des frais de mission et le vote d'une nouvelle délibération conforme au droit, cette circonstance constituant un préalable à la récupération des indus.

Enfin, la chambre constate l'insincérité du compte 6532 « *Frais de mission des élus* » dans la mesure où des frais de déplacement et d'hébergement concernant des élus ont été

¹⁹ Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, dite loi « engagement et proximité ».

imputés à tort aux comptes 6251 « Voyages et déplacements » et 6256 « Frais hébergement et restauration ».

Tableau n° 4 : dépenses de frais de déplacement et de mission propres aux élus après retraitement – en €

Comptes	2019	2020	2021	2022	2023	2024
6251 - Voyages et déplacements	14 564		131			
6256 - Frais hébergement et restauration				448		
6532 - Frais de mission des élus	15 298	5 048	16 455	34 463	55 774	56 986
Total	29 862	5 048	16 586	34 911	55 774	56 986

Source : comptes de gestion et grands livres

2.1.4.2 Un régime d'indemnisation unique (élus et agents) des frais de mission contraire à la réglementation

Par une délibération en date du 1^{er} décembre 2022, le conseil municipal a adopté les règles générales encadrant les modalités de remboursement des frais de transport et de séjour, notamment en ce qui concerne les taux applicables, les plafonds et les catégories de dépenses remboursables. Cette délibération s'applique indistinctement aux élus et aux agents municipaux.

Cette délibération unique est imprécise et très avantageuse tant pour les élus que les agents et pour partie irrégulière.

L'imprécision porte sur l'autorisation préalable des élus. En effet, comme évoqué supra, certaines missions des élus, pour pouvoir ouvrir droit à remboursement doivent être autorisées par une délibération spécifique. Les agents peuvent, quant à eux, suivre un cadre plus général de remboursement dans le cadre de leurs missions administratives. Cette imprécision emporte pour conséquence que les missions des élus liquidées sur la période du contrôle sont sans droits.

La chambre relève également que le caractère très avantageux des conditions de mission résulte de deux principes cumulés : d'une part, la possibilité pour les agents et les élus de partir trois jours avant l'événement et de revenir deux jours après, ce qui conduit à des prises en charge pouvant s'étendre sur six jours pour une réunion ponctuelle ; d'autre part, un sur-classement systématique, en classe intermédiaire pour les DGA et en classe affaires pour le DGS pour les billets d'avion.

Cette combinaison soulève une contradiction : le sur-classement est censé garantir une disponibilité immédiate à l'arrivée, or les départs anticipés neutralisent cet argument.

Au surplus dans ce contexte, la chambre interroge la réalité du service effectivement accompli pendant ces périodes de transit prolongées, dont la justification opérationnelle reste à démontrer.

En effet, toute dépense publique doit correspondre à un service fait, effectivement réalisé et justifiable. En l'espèce, la prise en charge, par la commune, de périodes de déplacement étendues au maximum à trois jours avant et deux jours après les événements concernés, sans production de justificatifs établissant la réalité d'une activité professionnelle pendant ces périodes, fait obstacle à l'exigence de service fait.

Dans ces conditions, et en l'absence d'éléments permettant de démontrer que les agents concernés étaient mobilisés pour des tâches en lien direct avec l'objet de la mission, la commune ne saurait légalement imputer ces dépenses à son budget. Il en résulte une méconnaissance du principe de régularité budgétaire et comptable.

Enfin, cette délibération déroge aux plafonds de remboursement²⁰, la rendant irrégulière. Les tableaux ci-dessous illustrent l'ampleur de la dérogation que s'octroie la collectivité concernant les frais de séjour (hébergement et restauration).

Tableau n° 5 : plafonds réglementaires fixant les taux des indemnités de missions – en €

<i>Frais de séjour</i>	Plafonds réglementaires				
	Taux de base	Grandes villes + communes de la métropole du Grand Paris	Commune de Paris	Outre-mer	Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Polynésie française
<i>Hébergement</i>	90 €	120 €	140 €	120 €	120 €
<i>Restauration</i>				20 €	24 €

Source : Arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006 fixant les conditions et les modalités de règlement des frais occasionnés par les déplacements temporaires des personnels civils de l'Etat

²⁰ Articles L. 2123-18 et L. 2123-18-1 et R. 2123-22-1 et R. 2123-22-2 du CGCT (indemnités de fonctions et frais de déplacement des élus). Article L.7231-1 du CGFP (frais de déplacement des agents).

Tableau n° 6 : plafonds du conseil municipal fixant les taux des indemnités de missions – en €

Frais de séjour	Plafonds fixés par la commune					
	Maire et 1 ^{er} adjoint	Adjointes et conseillers municipaux	DGS + Directeur de cabinet	DGST, DGA et collaborateurs cabinet	Directeurs	Autres agents communaux
Hébergement	300 € par nuitée au maximum	280 € / nuitée au maximum		250 € / nuitée au maximum	200 € / nuitée au maximum	
Restauration	17,50 € / repas					

Source : Délibération n° 22-12-05 portant fixation des conditions et modalités de prise en charge de règlement des frais occasionnés par les déplacements des élus et du personnel communal du 1^{er} décembre 2022

La commune a fait le choix du remboursement des frais de transport aux frais réels, et non forfaitairement, selon les modalités définies par délibération du conseil municipal.

Tableau n° 7 : modalités de remboursement des frais de transports fixées par le conseil municipal

Frais de transport	Modalités de remboursement					
	Maire et 1 ^{er} adjoint	Adjointes et conseillers municipaux	DGS + Directeur de cabinet	DGST, DGA et collaborateurs cabinet	Directeurs	Autres agents communaux
Aérien	Classe affaire	Classe intermédiaire ou à défaut classe économique	Classe affaire ou à défaut classe intermédiaire	Classe intermédiaire ou à défaut classe économique	Classe économique	
Ferroviaire	1 ^{ère} classe				2 ^{ème} classe	
Bus	Remboursement sur présentation des titres de paiement					
Véhicule	A titre exceptionnel					
Taxi	A titre exceptionnel et sur présentation du titre de paiement					

Source : Délibération n° 22-12-05 portant fixation des conditions et modalités de prise en charge de règlement des frais occasionnés par les déplacements des élus et du personnel communal du 1^{er} décembre 2022

La combinaison de principes de défrayement exorbitants au demeurant dépassés dans certaines situations²¹ associés à des dérogations des plafonds de remboursement, a pour

²¹ Deux exemples illustrant ce constat :

- mission d'un élu participant au congrès des maires programmé du 18 novembre au 21 novembre 2024 au parc des expositions porte de Versailles dont la période de prise en charge au retour a été allongée de deux jours en complément des deux jours « règlementaires » figurant dans la délibération ;
- mission d'un élu représentant la commune aux rencontres des solidarités des Outre-mer du 15 au 17 novembre 2023 à La Réunion dont la période de prise en charge a été allongée de trois jours à l'aller en complément des trois jours « règlementaires » figurant dans la délibération.

conséquence directe d'accroître le coût des frais de déplacement, choix d'une collectivité dont la situation financière appellerait à plus de mesure, au-delà même de la simple conformité aux lois.

La chambre demande à la collectivité de se conformer aux lois et règlements relatifs aux frais de déplacement. Dans sa réponse le maire indique que « *la Ville va se conformer aux prescriptions de la Chambre, pour la séparation des délibérations pour les élus d'une part et les agents d'autre part. Elle va réviser les indemnités prévues dans la délibération* ».

Elle rappelle également à la collectivité son devoir de responsabilité et d'efficacité de la dépense publique, implicite dans la charte de l'élu local qui compte tenu de la situation financière et des principes, rappelés dans les documents d'orientation budgétaire, de maîtrise des dépenses de fonctionnement, s'accommode mal d'un régime de défrayement si avantageux.

Recommandation n° 2. (régularité) : fixer des modalités de défrayment des frais de déplacement conformément à l'arrêté du 3 juillet 2006 fixant les taux des indemnités de mission prévues à l'article 3 du décret n° 2006-781 du 3 juillet 2006.

2.2 Une organisation communale à renforcer

La gouvernance administrative s'appuie sur une direction générale des services structurée autour d'un directeur général des services (DGS), garant du pilotage opérationnel de la commune. Elle se décline en services spécialisés, assurant la mise en œuvre des politiques publiques locales.

Ce constat général avait déjà été posé par la chambre dans le cadre de son dernier rapport de 2011.

2.2.1 Une stratégie insuffisamment traduite en actes opérationnels

La commune a su identifier les enjeux majeurs auxquels elle est confrontée, notamment la nécessité de garantir la soutenabilité financière de ses comptes. Cette problématique, récurrente et ancienne, impose un impératif de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Deux axes d'action ont été dégagés : d'une part, l'augmentation des recettes, principalement par une révision des bases fiscales, sans recourir à une augmentation des taux ; d'autre part, la maîtrise de la masse salariale, envisagée au travers du non-renouvellement de tous les départs à la retraite et du recours à l'externalisation.

Cependant, ces orientations restent pour l'heure insuffisamment déclinées en plans d'actions précis et concertés. Si le premier axe a en effet été mis en œuvre, la maîtrise des charges de personnel, qui constitue un levier essentiel, n'a pas donné lieu à l'élaboration d'une politique des ressources humaines formalisée et cohérente. Cette lacune traduit une difficulté à transformer une intention stratégique en mesures opérationnelles effectives. En tout état de cause la chambre relève que la commune ne dispose pas de document stratégique concernant ce point central.

Ainsi la direction communale apparaît plus dans une posture réactive, adaptant ses actions au gré des événements, comme en témoigne notamment les nombreux recrutements d'agents « *saisonniers* », plutôt que dans une démarche volontariste et pilotée, comme le suggère les documents d'orientation budgétaire.

Dans ce contexte, il apparaît indispensable pour la commune de refondre sa gouvernance en s'appuyant sur plusieurs leviers essentiels :

la clarification des priorités stratégiques, pour mieux orienter l'ensemble des services et des agents autour d'objectifs partagés ;

- la formalisation d'objectifs précis, mesurables et assortis d'indicateurs de performance, afin de garantir un pilotage rigoureux et transparent ;
- la mise en place d'outils de suivi et de contrôle adaptés, permettant d'assurer un contrôle régulier et une évaluation continue des actions engagées ;
- le renforcement des compétences managériales et stratégiques des cadres dirigeants, afin d'assurer la continuité et la montée en qualité du pilotage de la collectivité.

Ce renouvellement des pratiques de gouvernance et de pilotage stratégique constitue un enjeu majeur pour assurer la pérennité et la qualité de la gestion publique communale, dans un environnement marqué par des contraintes budgétaires fortes et des attentes croissantes des usagers. Dans sa réponse, le maire reconnaît « *des difficultés notamment d'ordre social, à mobiliser les services dans la mise en œuvre de ses orientations stratégiques* ». Il indique, dans une démarche proactive, vouloir approfondir « *le diagnostic des services par DGA afin d'estimer les gains d'économie potentiel et de mettre en œuvre un plan d'action détaillé et chiffré* ». Le diagnostic et le futur plan d'actions pourraient répondre à l'idée d'objectifs précis mais l'absence de mention d'indicateurs de performance, d'outils de suivi ou de formation des cadres montrent, à ce stade, les progrès restant à faire.

2.2.2 Une organisation interne peu agile

L'organisation administrative de la commune repose sur une structure hiérarchique particulièrement lourde, comprenant 45 directions distinctes. Cette architecture, initialement conçue pour renforcer la spécialisation et valoriser l'expertise des cadres, révèle en pratique des limites importantes. En effet, en l'absence d'un pilotage centralisé, affirmé et directif, cette multiplication des directions favorise une fragmentation des compétences et des responsabilités, conduisant à un cloisonnement préjudiciable tant pour la coordination que pour la cohérence de l'action publique. À titre d'exemple, l'observatoire de la fiscalité, chargé des travaux de révision des bases fiscales est rattaché directement au DGS et non au DGA ressources.

L'instance de direction, qui regroupe le DGS, les DGA et le DGST, présente aujourd'hui des faiblesses structurelles et un dynamisme insuffisant pour assurer un pilotage stratégique efficace. Cette situation revêt une dimension particulière au regard du contexte imminent de renouvellement des cadres dirigeants, conséquence directe de départs à la retraite.

L'absence d'une gouvernance clairement organisée et proactive compromet la capacité de la commune à définir et à impulser une vision stratégique cohérente, à prioriser les actions, et à mobiliser les moyens nécessaires à leur réalisation. En l'état, l'instance de direction peine

à se positionner comme un véritable levier d'impulsion et de coordination, ce qui affaiblit la cohérence globale de la politique publique locale.

Cette segmentation en silos contraint l'émergence d'une dynamique collective, nécessaire pour répondre efficacement aux enjeux complexes auxquels la commune est confrontée. Chaque direction, concentrée sur ses propres objectifs et missions, tend à privilégier un mode de fonctionnement autonome, ce qui nuit à la circulation de l'information et à la synergie entre services. Dans sa réponse, le maire déclare avoir déjà décidé de modifier son organigramme, sans autres précisions que le seul regroupement de certains services et/ou directions.

Cette situation fragilise d'autant la gouvernance globale en rendant difficile l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie partagée.

2.2.3 Une coordination générale trop peu efficace

Dans ce contexte, ce besoin de coordination a été identifié par la direction générale des services. Elle s'est traduite par la création d'une direction générale adjointe chargée de la coordination. Or, cette instance ne dispose ni des moyens ni de l'autorité nécessaires pour exercer pleinement ses missions. En particulier, son accès limité aux données relatives aux ressources humaines et aux finances compromet sa capacité d'analyse et de pilotage.

Cette situation est d'autant plus problématique que la commune ne s'est pas dotée d'objectifs formalisés, ce qui explique en grande partie le défaut de pilotage constaté. Sans objectifs clairs, précis et partagés, il est illusoire d'attendre une convergence naturelle vers l'efficacité. Dans sa réponse, le maire précise que *« la Ville doit revoir son mode de fonctionnement et définir une méthode de mise en œuvre de ses plans d'action plus efficiente en définissant des pilotes par chantiers de modernisation, et des méthodes de sensibilisation et mobilisation des personnels pour limiter la résistance au changement »*.

Par ailleurs, le dispositif de contrôle de gestion, service unipersonnel reste embryonnaire. Ce service ne dispose ni de la capacité ni du mandat pour élaborer des indicateurs de performance, mesurer les résultats ni proposer des mesures correctives. En conséquence, l'évaluation fiable de la gestion et de l'atteinte des objectifs est impossible.

La démarche de contrôle interne est insuffisamment structurée et manque de formalisation, ce qui fragilise la gestion des risques et freine l'amélioration continue. L'absence de documents formalisés (cartographie des risques, objectifs) empêche une appropriation collective des enjeux, rendant les risques mal partagés et la coordination inefficace. Cette carence limite la mise en place d'une dynamique collective de prévention et de performance, et empêche toute véritable consolidation des pratiques de contrôle interne.

Le positionnement et le rôle de la mission contrôle de gestion témoigne de cette situation. En effet, rattachée à la DGA coordination, cette mission n'a pas la légitimité nécessaire à une action de mesure de l'atteinte des objectifs. Dans sa réponse, le maire souligne que le positionnement du service contrôle de gestion à un pôle de compétence chargé de la mise en œuvre de la stratégie managériale est une volonté de l'administration. En outre, il précise que ce service sera doté d'outils modernes sans en préciser toutefois les détails ainsi que l'échéance de leur adoption.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le fonctionnement institutionnel de la commune des Abymes repose sur un conseil municipal de 45 membres, dirigé depuis 2008 par M. Eric JALTON, assisté de 13 adjoints. La chambre relève des lacunes notables dans la formalisation des délégations, affectant la clarté des responsabilités. Par ailleurs, la commune ne respecte pas ses obligations en matière de transparence financière en ne publiant pas suffisamment les procès-verbaux de ses conseils municipaux. Le maire s'est engagé à une plus grande transparence avec une publication régulière sur le site de la commune.

L'absence de publication annuelle des indemnités des élus, dont le calcul est erroné, des dépassements des plafonds réglementaires, ainsi que des irrégularités dans la gestion des frais de mission compromettent la régularité de la gestion communale. Ces irrégularités soulignent un besoin urgent de renforcer les dispositifs de gouvernance et de transparence. Le maire s'est engagé à régulariser la gestion des frais de mission.

Sur le plan administratif, la gouvernance pilotée par la direction générale des services (DGS) peine à se traduire en actions concrètes. Si les enjeux prioritaires, notamment la maîtrise financière et des ressources humaines, sont identifiés, ils ne s'accompagnent pas de plans d'actions précis ni d'une politique RH formalisée, limitant la maîtrise des dépenses de personnel. L'organisation interne, composée de plus de 40 directions distinctes, est marquée par un cloisonnement qui freine la coordination et la cohérence des actions, générant une lourdeur administrative préjudiciable à la réactivité.

L'absence d'objectifs clairs et d'outils adaptés pour le suivi et l'évaluation renforce la faiblesse du pilotage stratégique. De plus, la direction générale adjointe, censée assurer la coordination, manque de légitimité et de moyens pour piloter efficacement la collectivité.

Ainsi, la gouvernance communale doit impérativement évoluer, en priorisant la formalisation des responsabilités, la transparence financière et le renforcement des capacités de pilotage stratégique et opérationnel. Ces mesures sont indispensables pour garantir la régularité, l'efficacité et la pérennité de la gestion publique locale.

3 LA FIABILITÉ DES COMPTES EST À RENFORCER

Les comptes de la commune sont retracés dans un budget principal. Depuis le 1^{er} janvier 2023, ce budget est régi par l'instruction budgétaire et comptable M57.

Un règlement budgétaire et financier précisant les règles de gestion budgétaires et comptables applicables à la commune a été adopté par délibération le 20 décembre 2022.

L'article 47-2 de la constitution du 4 octobre 1958 dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Les comptes doivent s'appuyer sur « *des écritures comptables fiables, intelligibles et pertinentes visant à refléter une image fidèle du patrimoine et de la situation financière* »²². Or la chambre relève que ces obligations ne sont qu'imparfaitement réalisées.

Ce constat avait été fait lors du dernier contrôle de 2010. En effet, le rapport de la chambre de 2011 indiquait que « *les résultats de fonctionnement et la qualité du bilan de la commune des Abymes sont altérés par un manque de fiabilité des comptes. La collectivité doit poursuivre sa démarche d'apurement afin d'améliorer significativement la sincérité de ses comptes* ».

3.1 La qualité des prévisions budgétaires en investissement est à améliorer

Le taux d'exécution des crédits, obtenu en divisant les émissions budgétaires (mandats et titres) par les crédits votés, mesure la capacité de la collectivité à estimer précisément ses produits et charges futurs, reflétant ainsi la sincérité et la qualité de ses prévisions budgétaires. En investissement, il indique aussi le respect de la programmation annuelle. Des prévisions justes garantissent la sincérité et l'équilibre réel du budget conformément à l'article L. 1612-4 du CGCT.

En fonctionnement, les taux d'exécution des dépenses et des recettes sont globalement satisfaisants. Cependant par rapport aux prévisions initiales des budgets primitifs, l'effet des décisions modificatives sur ces taux se situe entre 3 % et 6 % des montants exécutés en dépenses et entre 3 % et 5 % des montants réalisés en recettes sur la période de contrôle.

En matière d'investissement en revanche, les prévisions initiales sont moins fiables. Les taux d'exécution moyens des dépenses et des recettes sont respectivement de 83 % et de 79 %. Dans sa réponse, le maire justifie la faiblesse des taux d'exécution en investissement par des facteurs externes spécifiques à l'outre-mer et à la crise Covid, tout en affirmant une performance supérieure à la moyenne départementale que la chambre ne peut vérifier.

²² Articles 53 et 57 du décret n°2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

Tableau n° 8 : taux d'exécution en fonctionnement – en € et en %

Budget principal	Dépenses de fonctionnement				Recettes de fonctionnement		
Exercice	BP+DM+RAR n-1	Réalisé (mandats émis et charges rattachées)	%	Crédits annulés	BP+DM	Réalisé (titres émis et produits rattachés)	%
2019	79 758 345	79 046 168	99%	712 177	80 431 230	81 021 265	101%
2020	81 026 468	79 428 921	98%	1 597 547	80 476 897	79 426 166	99%
2021	75 602 930	75 006 240	99%	596 690	82 328 563	82 185 841	100%
2022	86 332 265	84 476 538	98%	1 855 727	89 737 116	91 258 003	102%
2023	92 254 707	91 057 118	99%	1 197 589	95 869 832	97 979 969	102%

Source : comptes administratifs

Tableau n° 9 : taux d'exécution en investissement – en € et en %

Budget principal	Dépenses d'investissement			Recettes d'investissement			
Exercice	BP+DM+RAR n-1	Réalisé (mandats émis et RAR)	%	Crédits annulés	BP+DM+RAR n-1	Réalisé (titres émis et RAR)	%
2019	50 617 500	38 295 399	76%	12 322 101	48 099 165	34 603 988	72%
2020	33 047 235	28 607 301	87%	4 439 934	35 170 035	31 157 126	89%
2021	31 419 551	24 727 896	79%	6 691 655	32 754 859	25 373 303	77%
2022	37 776 116	31 371 900	83%	6 404 216	36 351 252	26 800 175	74%
2023	37 946 253	34 198 786	90%	3 747 467	32 935 654	26 712 231	81%

Source : comptes administratifs

La chambre recommande donc à la commune de préciser davantage ses prévisions d'investissement et de n'adopter annuellement que les crédits strictement nécessaires à l'exercice en cours. En effet, les crédits annulés pour cette section s'élèvent à un montant de près de 34 M€ pour la période contrôlée.

Selon l'article L. 2312-1 du CGCT, le maire des communes de plus de 3 500 habitants, en complément du ROB, doit présenter au conseil municipal les engagements pluriannuels envisagées. En conséquence, l'adoption d'un plan pluriannuel d'investissement (PPI) permettrait à la commune un travail de programmation plus fin, renforçant la nécessité d'une approche stratégique et programmatique dans le cadre de la gouvernance.

Plan pluriannuel d'investissement : principes

Le PPI est un document stratégique de la collectivité qui prévoit et programme les investissements à réaliser sur plusieurs années, généralement entre trois et dix ans. Il permet de planifier les projets d'infrastructures et d'équipements en tenant compte des priorités locales, des besoins d'aménagement, et des contraintes budgétaires. Le PPI détaille les projets, leur calendrier, les sources de financement (recettes fiscales, subventions, emprunts, autofinancement) et leur impact sur l'endettement de la collectivité. Ce plan facilite une gestion budgétaire à long terme en équilibrant les investissements nécessaires et les ressources disponibles, tout en optimisant les financements externes comme les subventions.

La chambre relève que la mise en place d'un tel PPI par délibération en date du 2 février 2010 pour la période 2010-2015 n'a pas perduré, privant la commune d'un outil essentiel pour mettre en œuvre ses investissements. Dans sa réponse, le maire précise que « *le PPI existe depuis 2010* » et que « *l'outil a été constamment amélioré depuis cette date* ». Cet outil n'a toutefois été ni publié ni transmis à la chambre. Le maire s'engage à ce que cet outil soit « *actualisé, présenté et débattu au Conseil Municipal au moins pour le début de la mandature à venir* ».

3.1.1 Une comptabilité d'engagement effective et régulière

L'article L. 2342-2 du CGCT confie au maire la tenue de la comptabilité des engagements de dépenses, selon des modalités définies par un arrêté conjoint des ministres de l'Intérieur et du Budget, après avis du comité des finances locales. L'engagement, acte juridique créant ou constatant une obligation entraînant une dépense, doit respecter l'autorisation budgétaire. Obligatoire pour toutes les communes, cette comptabilité couvre les dépenses d'investissement et de fonctionnement. Véritable outil de gestion des dépenses permettant de connaître à tout moment les crédits ouverts en dépenses, les crédits disponibles pour engagement, les crédits disponibles pour mandatement et les dépenses exécutées, la comptabilité d'engagement assure une vision fidèle des comptes et un suivi précis de l'exécution budgétaire en recensant les engagements dès leur prise, sans attendre le paiement. Sa mise en œuvre exige une organisation alignant l'engagement juridique sur l'engagement comptable, préalable ou simultané. Elle simplifie les opérations de fin d'exercice, comme le rattachement des charges et produits ou le calcul des restes à réaliser.

Conformément à l'article L. 2342-2 du CGCT, la comptabilité d'engagement est mise en œuvre en section d'investissement (99 % des écritures comptables enregistrées aux chapitre 20, 21 et 23 en 2024 sont renseignées par un numéro d'engagement) et en section de fonctionnement (91 % des écritures comptabilisées au chapitre 011 ont un numéro d'engagement).

3.2 Un suivi insuffisant du patrimoine malgré des travaux initiés en 2007

Le suivi des immobilisations, tel que défini par les instructions budgétaires et comptables M14 puis M57, est essentiel pour assurer un enregistrement et une valorisation

appropriés des actifs de la collectivité. Il repose sur une gestion rigoureuse des entrées et sorties du patrimoine ainsi que sur l'apurement des immobilisations en cours. Cette responsabilité est partagée entre l'ordonnateur, qui tient un inventaire actualisé attestant de l'existence physique des biens et retraçant leur historique financier et comptable, et le comptable public, chargé de les inscrire à l'actif du bilan. Une collaboration étroite entre ces deux acteurs est indispensable pour éviter toute lacune, pouvant nuire à la fiabilité des données patrimoniales et à la transparence de la gestion des ressources publiques. Assurer une parfaite concordance entre ces deux suivis contribue à renforcer la qualité de l'information sur le patrimoine et à en garantir une valorisation juste.

La comparaison entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public fait ressortir une différence de près de 385 M€ au 31 décembre 2024 (soit 78 % de l'actif immobilisé total). Le montant de cet écart, alors que le rapport de la chambre de 2011 invitait « *la commune à poursuivre l'effort de régularisation de ses comptes, initiés en 2007* », témoigne de l'inaction de la commune à ce sujet. La chambre demande à la commune de se rapprocher sans délais du comptable public pour régulariser la situation. Dans leur réponse, le comptable public et la commune confirment les constats de la chambre et indiquent avoir eu des échanges pour amorcer le travail nécessaire pour ce faire.

Tableau n° 10 : comparaison inventaire et état de l'actif – en €

	Valeur nette comptable
Inventaire ordonnateur	104 781 610,58
Etat de l'actif	489 536 197,20

Source : inventaire de l'ordonnateur et état de l'actif du comptable

Tout d'abord cet écart a des conséquences majeures sur les amortissements. En effet, un suivi incomplet empêche de calculer avec précision les charges d'amortissement, faussant ainsi les états financiers de la collectivité et induisant une mauvaise gestion des ressources à long terme, altérant la fiabilité des comptes (surestimation des résultats financiers et erreurs dans l'évaluation de la capacité d'endettement).

Ensuite, cet écart a des conséquences directes sur la prise de décision stratégique. Une gestion patrimoniale inexacte empêche d'avoir une vision claire du patrimoine de la collectivité, ce qui complique la planification des investissements, la priorisation des travaux de rénovation, et la répartition des crédits budgétaires. Le sous-entretien conduit à constituer une dette dite « *grise* » qui se traduit par des coûts futurs accrus pour la rénovation des biens dégradés. Ce manque de maintenance compromet la gestion budgétaire et augmente la pression sur les exercices comptables à venir.

Recommandation n° 3. (régularité) : produire, en lien avec le comptable public, l'inventaire physique des immobilisations communales en concordance avec l'état de l'actif en application de l'article 53 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

3.3 Une amélioration de l'intégration des travaux aux comptes d'immobilisation

Conformément à l'instruction budgétaire et comptable M57, les immobilisations achevées doivent être inscrites au compte 20 « *Immobilisations incorporelles* » ou au compte 21 « *Immobilisations corporelles* », tandis que celles en cours sont portées au compte 23 « *Immobilisations en cours* ». Ces dernières doivent être régulièrement transférées vers les comptes définitifs (20 ou 21) au fur et à mesure de l'avancement des travaux. Ce processus d'apurement, essentiel pour maintenir l'inventaire à jour, permet également de démarrer l'amortissement des biens concernés sans retard. Cependant, un défaut de transfert régulier peut compromettre la fiabilité des données comptables, retarder l'amortissement des actifs et fausser l'évaluation des charges futures, créant ainsi un risque de disponibilité erronée des ressources et de manque de visibilité sur la situation patrimoniale réelle de la collectivité.

Au cours de la période contrôlée, le solde du compte 23 « *Immobilisations en cours* », est passé de 145,5 M€ à 98 M€, soit une diminution de 33 %.

Ce transfert de montants devrait permettre à la commune de libérer des ressources propres, étant donné que les immobilisations enregistrées dans les comptes 20 et 21 sont éligibles au fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA).

3.4 Une exécution des amortissements régulière

Conformément aux dispositions de l'article L. 2321-2 du CGCT, les communes de plus de 3 500 habitants sont tenues d'amortir leurs immobilisations, en application de l'article R. 2321-1 du même code, ainsi que les subventions d'équipement versées.

En l'espèce, la délibération du 20 décembre 2022 respecte ces exigences légales et réglementaires. Les dépenses d'amortissement ont été mandatées au compte 6811 « *Dotations aux amortissements* ».

Tableau n° 11 : dotation aux amortissements des immobilisations incorporelles et corporelles – en €

2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution %
3 484 700,51	3 530 301,68	3 827 093,32	3 955 723,98	4 729 377,23	4 721 217,48	35

Source : comptes de gestion 2019 à 2024

La chambre relève que la commune s'est conformée à l'article L. 2241-1 du CGCT, précisant que toute cession d'immeubles ou de droits réels immobiliers nécessite une délibération motivée du conseil municipal.

3.5 Une obligation de provisionnement à renforcer

Le provisionnement constitue une application clé du principe de prudence énoncé dans les instructions M14 puis M57. Il permet d'anticiper une dépréciation d'actifs, de prendre en compte un risque ou encore d'étaler une charge sur plusieurs exercices. Conformément à l'article L. 2321-2 du CGCT, les dotations aux provisions sont des dépenses obligatoires. L'article R. 2321-2 du CGCT en précise les modalités, notamment dans les situations suivantes, qui nécessitent un provisionnement :

- l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, avec un provisionnement correspondant au risque financier estimé ;
- l'ouverture d'une procédure collective pour les garanties d'emprunts ou les prêts accordés à un organisme, où le provisionnement est effectué à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation ;
- lorsque le recouvrement des restes à recouvrer est compromis malgré les diligences menées par le comptable public, le provisionnement doit couvrir le risque d'irrecouvrabilité.

En outre, la collectivité peut également décider de constituer des provisions facultatives, notamment pour les dépréciations d'actifs ou en cas de risque clairement identifié, permettant ainsi une gestion plus anticipée des aléas financiers. Cette approche prudente garantit une meilleure visibilité sur la gestion financière à long terme et limite les impacts financiers négatifs sur les exercices à venir.

Des provisions ont été constituées aux budgets prévisionnels des exercices 2019 à 2022 au compte 6875 « *Dotations aux provisions pour risques et charges exceptionnelles* » pour un montant total de 140 000 € et à compter des exercices 2023 et suivants au compte 6815 « *Dotations aux provisions pour risques et charges de fonctionnement courant* » pour un montant total de 210 000 €. Au total la commune a constitué des provisions pour une somme de 350 000 € sur la période contrôlée.

Toutefois, ces provisions n'ont pas fait l'objet de délibérations et la commune n'est pas en mesure de justifier les montants inscrits aux différents budgets concernés.

De surcroît, fin 2024, 11 contentieux sont en cours, dont 8 ont été ouverts par des tiers contre la commune. Compte tenu des demandes des parties civiles, le montant de la charge qui pourrait en résulter est *a minima* de 1,7 M€. Compte tenu de ce qui précède, le montant des provisions est manifestement sous-estimé.

De plus, les créances restant à recouvrer au 31 décembre 2024 représentent un montant total de 2,3 M€, sans que la commune n'ait provisionné de risque d'irrecouvrabilité.

Sur le plan réglementaire, les états de provisions du budget primitif et du compte administratif (annexe A4, ou B3.1 « *Etat des provisions* ») ont été complétés conformément à l'instruction M14 et M57 mais n'ont pas été correctement renseignés, puisque seul le montant total des provisions de l'exercice est inscrit. L'annexe ne reprend ni le cumul des provisions constituées ni les motifs de ces provisions.

La chambre constate, une nouvelle fois l'insuffisance des provisions constituées par la commune. Dans le précédent rapport de 2011, elle l'invitait déjà « *à mettre en œuvre le régime des provisions lorsqu'il y a lieu de l'appliquer* ». Elle réitère donc sa recommandation. Dans sa

réponse, le maire s'engage à « *poursuivre et amplifier sa méthode de provisionnement conformément aux préconisations de la Chambre* ».

Recommandation n° 4. (régularité) : provisionner les risques conformément au principe de prudence énoncé dans les instructions M14 puis M57 et des articles L. 2321-2 et R. 2321-2 du code général des collectivités territoriales.

3.6 Améliorer la qualité et la sincérité des travaux de rattachement à l'exercice des charges et des produits

La procédure de rattachement des charges, limitée à la section de fonctionnement, permet en comptabilité de droits constatés d'affecter les dépenses à l'exercice au cours duquel les biens ou services ont été fournis, conformément au principe du service fait, plutôt qu'à l'exercice de facturation. Cette règle s'applique également aux produits. Elle assure que le résultat de l'exercice reflète uniquement les charges et produits qui lui sont directement associés, garantissant ainsi une évaluation précise du résultat net. D'après la nomenclature M57, les dépenses et produits de fonctionnement relatifs à un service fait entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre, même si les justificatifs ne sont pas encore disponibles ou émis à la clôture de l'exercice doivent être comptabilisés au titre de cette année.

Les Abymes enregistrent une baisse du montant des rattachements entre 2023 et 2024 de 2,15 M€ pour arriver à un montant de 1,52 M€ (montant sensiblement égal à celui de 2019).

Sur la période contrôlée, la chambre note des dysfonctionnements de la procédure de rattachement des charges à l'exercice concerné et constate l'insincérité des dépenses rattachées. En effet, concernant l'état de rattachement de l'exercice 2024, par exemple, certaines opérations de 2022 et 2023 ont été rattachées à cet exercice. Dans sa réponse le comptable souligne que « *dans le cadre d'un projet d'engagement partenarial, un diagnostic de la chaîne de la dépense chez l'ordonnateur est prévu en collaboration avec les services du SGC afin d'améliorer le délai global de paiement et de diminuer le nombre de dépenses à rattacher* ».

Concernant les restes à réaliser (RAR), l'examen des comptes administratifs sur la période de contrôle met en évidence des montants importants les concernant en dépenses et en recettes de la section d'investissement.

La comptabilisation des RAR, imposée par l'obligation de tenir une comptabilité d'engagement (article L. 2342-2 du CGCT), est régie par l'article R. 2311-11 du CGCT. En section d'investissement, les RAR incluent les dépenses engagées mais non mandatées, ainsi que les recettes certaines sans titre émis. En section de fonctionnement, ils concernent les dépenses engagées mais non mandatées et non rattachées, ainsi que les recettes certaines non titrées et non rattachées. Ces RAR sont reportés sur le budget suivant et intégrés au compte administratif, permettant d'évaluer le besoin de financement pour l'investissement à la fin de l'exercice. Ils permettent en particulier d'affecter l'excédent de fonctionnement à la couverture des investissements et ouvrent des crédits de report. L'état des RAR, établi par le comptable public au 31 décembre, détaille les engagements et les dépenses par chapitre ou article, en fonction du vote du conseil municipal. Il est validé par le maire pour en certifier la conformité et accompagne le compte administratif pour justifier les montants inscrits.

Tableau n° 12 : les restes à réaliser en dépenses et en recettes de la section investissement – en €

	Section investissement					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Restes à réaliser en recettes	14 061 630,27	15 660 232,42	13 887 285,22	14 607 358,87	14 571 600,83	11 118 977,11
Restes à réaliser en dépenses	11 314 532,43	10 603 220,81	12 225 191,77	17 971 899,17	11 371 384,67	14 037 483,80

Source : comptes administratifs 2019-2024

3.7 Les participations et créances rattachées et autres immobilisations financières

Depuis 1996, la commune a confié à la société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe (SEMAG) la réalisation de l'opération d'aménagement du parc d'activités « *La Providence* », appelée également « *ZAC de Dothémare* ». Cette opération d'aménagement ainsi que la concession d'aménagement ont été transféré à Cap Excellence depuis le 1^{er} janvier 2017 en application de l'article L. 5216-5 du CGCT. Les Abymes et Cap Excellence ont convenu dans le cadre d'un avenant conclu le 27 décembre 2018, que l'opération est réalisée aux risques financiers de la commune, et que le solde financier de l'opération lui est affecté.

Ainsi, la chambre constate l'existence d'un actif inscrit au compte 26 « *Participations et créances rattachées* » avec un solde stable d'un montant de 0,8 M€ entre 2019 et 2022. En 2023, ce solde a augmenté pour atteindre un montant de 2 M€ en raison d'une part de l'inscription en recettes de charges foncières du bilan de la concession au titre du foncier ayant servi à l'augmentation du capital de la SEMAG pour un montant de 1,2 M€, et, d'autre part, de l'inscription en recettes de participation de la concession pour un montant de 17 622,47 €.

Par ailleurs, dans le cadre du portage foncier par l'établissement public foncier Guadeloupe (EPFG) concernant l'acquisition de terrains et de biens immobiliers (habitation Mamiel), la commune verse des annuités qui ont été respectivement de 492 000 € en 2023 et de 349 950 € en 2024. En conséquence le solde débiteur du compte 27 « *Autres immobilisations financières* » est porté fin 2024 à 1,5 M€. Dans sa réponse, le maire prend note des observations de la chambre et va corriger les écritures comptables.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre note que les constats formulés dans son précédent rapport de 2011 restent d'actualité. Malgré des évolutions favorables –notamment l'adoption d'un règlement budgétaire et financier en décembre 2022 et le passage à l'instruction comptable M57 en 2023– la commune des Abymes présente encore des insuffisances structurelles en matière de fiabilité comptable, de programmation budgétaire et de gestion patrimoniale.

La qualité des comptes reste affectée par des anomalies récurrentes, ne permettant pas de satisfaire pleinement aux exigences de régularité, de sincérité et d'image fidèle prévues à l'article 47-2 de la Constitution. Si les taux d'exécution des crédits en section de fonctionnement sont globalement satisfaisants, ceux relatifs à l'investissement traduisent des prévisions initiales imprécises, conduisant à un volume significatif de crédits annulés (près de 34 M€ sur la période contrôlée). La commune gagnerait à formaliser un plan pluriannuel d'investissement (PPI), outil de pilotage stratégique aujourd'hui abandonné contrairement au constat du précédent rapport de 2011.

Par ailleurs, bien que la comptabilité d'engagement soit effectivement mise en œuvre dans les deux sections budgétaires, le suivi du patrimoine demeure fortement dégradé. L'écart constaté de 385 M€ entre l'inventaire de l'ordonnateur et l'état de l'actif du comptable public au 31 décembre 2024 remet en cause la fiabilité des données patrimoniales, empêche une évaluation correcte des amortissements et nuit à la sincérité du bilan communal.

Les dispositifs de provisionnement sont également lacunaires. Si un montant total de 350 000 € a été inscrit sur la période, les provisions n'ont fait l'objet d'aucune délibération et ne sont pas justifiées. En outre, les risques juridiques identifiés (litiges pour un montant estimé à 1,7 M€) ainsi que les restes à recouvrer (2,3 M€) ne sont pas couverts, traduisant une application défailante du principe de prudence et des règles posées par le CGCT.

Enfin la procédure de rattachement des charges à l'exercice, bien qu'encadrée par la nomenclature M57, présente des anomalies. La chambre relève notamment l'imputation à l'exercice 2024 de charges afférentes aux exercices antérieurs, altérant la sincérité des résultats. Les montants de restes à réaliser en section d'investissement demeurent élevés.

Par conséquent, la ville s'engage à actualiser le PPI et à le présenter pour y être débattu au conseil municipal au moins pour le début de la mandature à venir. Sa méthode de provisionnement sera poursuivie et amplifiée et les écritures comptables relatives au chapitre 27 « Autres immobilisations financières seront corrigées.

4 UNE SITUATION FINANCIÈRE DÉGRADÉE

4.1 Les produits de gestion en augmentation

Les produits de gestion²³ de la commune ont augmenté de 15 %, 12,3 M€ en valeur absolue, entre 2019 et 2024 soit une progression de 2,9 % en moyenne par an pour s'établir à 93,8 M€ en 2024. Cet exercice accuse une baisse de 1 % par rapport à 2023, soit 1 M€.

Cette augmentation des produits de gestion sur la période examinée s'explique par des hausses conjuguées des ressources fiscales propres, des ressources d'exploitation et des ressources institutionnelles surcompensant les diminutions observées de la production immobilisée/travaux en régie et de la fiscalité reversée provenant principalement de la communauté d'agglomération Cap Excellence.

Tableau n° 13 : évolution des produits de gestion – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	54 890 346	55 036 966	59 353 848	64 400 105	67 364 516	66 538 112
+ <i>Fiscalité reversée</i>	8 657 143	7 905 665	6 326 866	6 067 671	5 958 025	5 390 953
= Fiscalité totale (nette)	63 547 489	62 942 631	65 680 714	70 467 776	73 322 541	71 929 064
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels)</i>	1 915 063	634 999	830 020	325 626	3 078 698	840 947
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	14 936 803	15 142 066	15 360 163	18 445 040	17 707 712	20 263 283
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	1 119 148	1 095 127	838 070	1 082 273	797 089	789 250
= Produits de gestion	81 518 503	79 814 823	82 708 967	90 320 714	94 906 040	93 822 543

Source : CRC de Guadeloupe d'après les comptes de gestion

²³ Les produits de gestion concernent les comptes 70 et 75 (ressources d'exploitation), 72 (production immobilisée, travaux en régie), 73 (ressources fiscales propres) et 74 (ressources institutionnelles). Ils n'intègrent pas les produits exceptionnels (compte 77).

4.1.1 Les ressources fiscales propres : un poids de l'octroi de mer et des impôts locaux prédominant

Les ressources fiscales propres de la commune ont connu une évolution significative au cours de la période 2019-2024. En 2024, ces ressources s'élèvent à 66,5 M€, représentant 70,9 % des produits de gestion (67,3 % en 2019). Cette progression témoigne de la solidité de la fiscalité communale, avec une augmentation moyenne de 4 % par an sur la période examinée. Les deux principales sources de ces ressources fiscales sont les impôts locaux et l'octroi de mer, qui représentent respectivement 30,6 M€ et 35 M€ en 2024.

Les impôts locaux nets ont augmenté, passant de 24,9 M€ en 2019 à 30,6 M€ en 2024 (+ 22,9 %), principalement grâce à la hausse des bases des taxes foncières. Le transfert de la part départementale de la taxe foncière bâtie a porté le taux communal de 25,48 % à 53,06 %, entraînant une hausse notable des recettes, qui compense partiellement la suppression de la taxe d'habitation.

L'octroi de mer²⁴, ressource fiscale majeure pour les collectivités d'outre-mer²⁵, a augmenté entre 2019 (28,5 M€) et 2024 (35 M€), soit + 22,5 %. Cette taxe, votée par le conseil régional et perçue par la commune sur les biens importés, dépend du niveau de consommation et d'importation. Dans sa réponse, la commune souligne le dynamisme de la taxe locale sur la publicité extérieure et la création d'un observatoire fiscal pour améliorer les recettes fiscales.

²⁴ L'octroi de mer a fait l'objet d'un rapport d'évaluation de politique publique de la Cour des comptes le 5 mars 2024 : « L'octroi de mer, une taxe à la croisée des chemins ».

²⁵ <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/region-guadeloupe-gestion-de-loctroi-de-mer>

Tableau n° 14 : évolution des ressources fiscales propres – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Impôts locaux nets des restitutions	24 877 141	25 907 150	27 905 036	29 458 222	31 254 151	30 588 007
+ fraction de la TVA (nettes des restitutions) et autres impôts et taxes	0	0	0	0	0	0
+ impôts et taxes liés aux activités de services (nets des reversements)	386 614	419 234	446 043	437 394	515 335	447 810
+ impôts et taxes (sur production et consommation énergétiques et industrielles)	482 904	464 045	483 440	356 304	593 468	0
+ taxes liées aux transports, véhicules et aux droits de stationnement (nettes des reversements)	39 356	7 959	0	0	5 430	38 027
+ taxes liées à l'urbanisation et l'environnement (nettes des reversements)	174 669	119 704	113 162	159 367	245 859	0
+ publicité foncière et droits d'enregistrement (dont droits de mutation à titre onéreux, nets des reversements)	401 782	434 634	408 168	491 460	451 273	509 432
+ autres taxes (nettes des reversements)	0	0	0	0	0	0
+ fiscalité spécifique des collectivités d'Outre-mer (nette des reversements)	28 527 881	27 684 241	29 998 000	33 497 359	34 299 000	34 954 836
= Ressources fiscales propres nettes des restitutions	54 890 346	55 036 966	59 353 848	64 400 105	67 364 516	66 538 112

Source : CRC de Guadeloupe d'après les comptes de gestion

4.1.2 Forte baisse de la fiscalité reversée : un enjeu financier pour la commune des Abymes

La fiscalité reversée à la commune par Cap Excellence a fortement diminué, passant de 8,6 M€ en 2019 à 5,4 M€ en 2024, soit une baisse de 9 % en moyenne par an depuis 2019. Cette attribution de compensation est versée pour compenser les ressources fiscales que la commune a perdu en raison du transfert de certaines compétences (comme la rénovation urbaine ou la gestion des risques d'inondation, appelées GPU-GEMAPI).

4.1.3 Les ressources propres d'exploitation : une ressource fluctuante difficile à programmer

Les ressources propres d'exploitation désignent les recettes générées directement par la commune pour financer ses dépenses courantes, à l'exclusion des subventions et des emprunts. Elles proviennent notamment des redevances pour services publics, des produits de la vente de biens municipaux, et d'autres revenus autonomes issus de l'activité de la commune.

Les ressources propres d'exploitation de la commune ont diminué en 2024, enregistrant un solde de 840 947 €, après avoir atteint plus de 3 M€ en 2023. Cette baisse résulte principalement de la volatilité des divers produits de services, notamment la non reconduction de convention de gestion avec Cap Excellence et le syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de Guadeloupe (SMGEAG).

4.1.4 Progression des ressources institutionnelles : un soutien croissant mais fragile à l'équilibre budgétaire

Les ressources institutionnelles, comprenant principalement les dotations de l'État et les participations des collectivités publiques, connaissent une progression régulière moyenne de 6,3 % par an, atteignant 20,3 M€ en 2024, soit 21,6 % des produits de gestion, contre 15,9 % en 2019.

La dotation globale de fonctionnement (DGF), qui représente 69,3 % du total en 2024, connaît une hausse modérée (+ 2,3 % en moyenne par an), grâce à l'augmentation de 1,7 M€ de la dotation d'aménagement. Cette dotation est une aide financière spécifique accordée à la collectivité pour financer ses projets d'aménagement du territoire, telle que la rénovation urbaine.

Les participations ont progressé de plus de 12,7 % par an entre 2019 et 2024 en raison du dynamisme des recettes émanant de la Caisse d'allocations familiales (CAF) en lien avec le conventionnement des cinq centres sociaux localisés sur le territoire de la commune. Offrant des services de proximité (soutien aux familles, activités pour enfants, actions éducatives), ces centres bénéficient d'un financement direct de la CAF, constituant une ressource essentielle pour les services sociaux.

Les « *Autres attributions et participations* », notamment la compensation pour les exonérations de taxe d'habitation, ont également progressé (+ 26,7 % en moyenne par an), atteignant 4,3 M€ en 2024.

4.1.5 Réduction significative des ressources issues des travaux en régie

Les ressources issues de la production immobilisée et des travaux en régie ont baissé, passant de 1,12 M€ en 2019 (1,4 % des produits de gestion) à 789 250 € en 2024 (0,9 %). Selon la commune « *les départs à la retraite concentrés sur les services techniques, n'ont pas tous été renouvelés, ce qui a diminué le volume de travaux en régie* ». Cette baisse annuelle moyenne de 6,7 % reflète le recul des travaux en régie et limite la capacité de la commune à autofinancer certains projets.

4.2 Une hausse des charges de gestion sous l'effet des dépenses de personnel et des autres charges de gestion

Les charges de gestion²⁶ ont augmenté de 13,5 % de 76,7 M€ en 2019 à 87 M€ en 2024 (+ 10 M€), moins vite que les produits de gestion (15 %).

Les dépenses de personnel et les autres charges de gestion connaissent respectivement une hausse de 18,5 % et de 27,6 %.

Tableau n° 15 : évolution des charges de gestion – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution en %
<i>Charges à caractère général</i>	9 029 859	7 616 370	7 010 083	7 980 915	9 748 344	7 759 827	-14,06
+Charges de personnel	51 799 066	52 681 139	51 697 667	56 899 766	60 011 440	61 404 374	18,54
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	12 221 485	11 594 643	11 78 034	13 020 653	13 456 615	13 214 164	8,12
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	3 689 348	3 669 364	3 793 859	4 073 120	4 616 285	4 706 722	27,57
= Charges de gestion	76 739 758	75 561 516	74 279 642	81 974 454	87 832 684	87 085 088	13,48

Source : CRC Guadeloupe d'après les comptes de gestion

4.2.1 Une augmentation non maîtrisée des charges de personnel au cœur d'une situation budgétaire dégradée

Les dépenses de personnel représentent le poste principal et le plus dynamique des charges de la commune avec une hausse de 18,5 % entre 2019 et 2024, soit une augmentation de 9,6 M€. Les dépenses de personnel, représentant 65 % des recettes de fonctionnement en 2024.

En 2023, ces charges équivalaient à 66,36 % des dépenses de fonctionnement, un niveau bien supérieur à la moyenne de la strate qui est de 58,18 %.

La rémunération des agents non titulaires, bien que plus faible en proportion (11 %), connaît une forte augmentation. Elles passent de 2,4 M€ en 2019 à 6,8 M€ en 2024, soit une hausse de 184 %. Cette augmentation est principalement due aux recrutements d'agents contractuels saisonniers notamment au profit des écoles.

²⁶ Les charges de gestion concernent les comptes 60 à 68, hors les charges exceptionnelles (compte 67), en incluant le retraitement des comptes 6419 à 6479.

Enfin la commune anticipe un surplus de charges de personnel de près de 780 000 € en 2025, dont 396 452 € liées à la reprise des agents de l'Ehpad « Jérémie JALTON », fermé pour raisons administratives.

À cela s'ajoute un coût estimé de 373 000 € pour la mise à disposition d'agents auprès de Cap Excellence, qui pourrait engendrer un contentieux avec la commune.

Dans sa réponse, le maire indique que « *la ville cherche en effet à maîtriser le budget RH* ».

Tableau n° 16 : rémunération des personnels titulaires et non titulaires – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution 2019-2024 (en %)
<i>Personnels titulaires</i>	36 141 679	36 798 941	35 896 026	38 718 688	38 510 780	39 476 972	9,23
<i>Part en % des titulaires</i>	69,77	69,85	69,43	68,05	64,17	64,29	
<i>Personnels non titulaires</i>	2 398 370	2 654 925	2 751 425	3 928 158	5 901 291	6 821 924	184,44
<i>Part en % des non titulaires</i>	4,63	5,04	5,32	6,90	9,83	11,11	
<i>Charges totales de personnel</i>	51 799 066	52 681 139	51 697 667	56 899 766	60 011 440	61 404 374	18,54

Source : CRC de Guadeloupe d'après les comptes de gestion

4.2.2 Des facteurs exogènes de croissance de la masse salariale

La commune met en avant, à raison, des facteurs exogènes à sa politique salariale qui ont eu des conséquences sur la masse salariale.

Tout d'abord les revalorisations du point d'indice de la fonction publique²⁷ en 2022 de l'ordre de 3,5 % puis celle de 2023 de 1,5 %. Ces mesures, décidées unilatéralement par l'État, n'ont pas été accompagnées de compensations budgétaires.

La commune invoque également le rattrapage des avancements de grade entre 2017 et 2020. En effet, elle n'a pas pu procéder aux avancements de grade des agents territoriaux, en raison de l'absence de commissions administratives paritaires (CAP), liée à des problèmes internes du centre de gestion auquel cette compétence était déléguée. Ce blocage a conduit à un rattrapage important des avancements à partir de 2021, que la commune évalue à environ

²⁷ La valeur du point d'indice a augmenté de 3,5 % le 1^{er} juillet 2022 (décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022) et de 1,5 % le 1^{er} juillet 2023 (décret n° 2023-519 du 28 juin 2023). Des points d'indice majoré différenciés ont aussi été attribués pour les indices 357 à 418 à compter du 1^{er} janvier 2024, cinq points d'indice majoré supplémentaires ont été accordés aux fonctionnaires.

500 000 €. Elle considère, à tort, cette dépense comme un facteur exogène dans l'évolution de sa masse salariale. Dans sa réponse le maire souligne que « *la surenchère syndicale due à la grève générale des communes de 2021 qui a duré deux mois, et a obligé les communes à des efforts dépassant les règles prévisibles du Glissement Vieillesse Technicité (GVT)* ».

En effet, l'avancement de grade²⁸ constitue une faculté, et non une obligation, pour l'autorité territoriale. Il en résulte que la décision finale appartient au seul maire, agissant en qualité d'autorité territoriale compétente. L'avis de la CAP, exigé à l'époque avant toute décision d'avancement, n'avait qu'un caractère consultatif, et ne liait en aucune manière l'autorité territoriale.

Il convient dès lors de reconnaître que l'augmentation des charges de personnel résultant de ces décisions relève d'un choix de gestion de la collectivité, et non d'une contrainte juridique ou réglementaire. Ainsi, la commune ne saurait valablement soutenir que l'augmentation de la masse salariale due aux avancements de grade s'imposait à elle de plein droit.

4.2.3 Les subventions de fonctionnement : deuxième poste de dépense, globalement stable mais entachés de pratiques irrégulières

Les subventions de fonctionnement versées par la commune sont globalement stables (+ 1,6 %) sur la période 2019-2024, avec une moyenne annuelle de 12,5 M€. Elles constituent le deuxième poste de charges de gestion en volume, après les dépenses de personnel.

La majeure partie de ces subventions est attribuée à deux établissements publics : la caisse des écoles (74 % en 2024) et le centre communal d'action sociale ou CCAS (19 % en 2024). Ces contributions ont augmenté respectivement de 13 % et 20 % sur la période, traduisant le poids financier de ses satellites, dotés d'une autonomie financière propre. Cette dynamique met en évidence le risque d'insoutenabilité budgétaire de ces structures, l'évolution des subventions semblant compenser un déséquilibre structurel de leur gestion et la nécessité pour la commune d'intégrer ces satellites dans ses scénarios de restauration de ses fondamentaux budgétaires. Dans sa réponse le maire précise que « *ces deux structures sont aussi engagées dans une recherche d'économie. Celle du CCAS est fortement contrariée par la reprise du personnel de l'EHPAD* ».

De plus les contrôles sur pièces ont mis en évidence l'attribution directe, par la commune, d'aides financières à des administrés pour des dépenses privées, en l'absence de tout fondement légal ou conventionnel. Or, une collectivité ne peut accorder une aide à une personne physique que dans le cadre d'un dispositif établi par un texte, validé par une délibération, répondant à un intérêt public local, avec des critères d'attribution transparents et un contrôle effectif de l'usage des fonds. Bien que les montants restent limités, environ 70 000 €, ces pratiques constituent un manquement aux règles de légalité, de transparence et de bonne gestion. À titre illustratif, ces aides individuelles portent sur le financement d'équipements sportifs (exemples, délibération n° 19-06-19 pour un montant de 5 000 euros, délibération n° 21-10-11 pour 3 000 euros). Dans sa réponse, le maire indique la création d'un groupe de travail en 2023 pour « *harmoniser ces aides et les encadrer juridiquement* », dont les résultats n'ont pas été fournis par la commune

²⁸ Articles L. 522-23 à L. 522-31 du code général de la fonction publique.

4.2.4 Décroissance structurelle des charges à caractère général

Entre 2019 et 2024, les charges à caractère général, soit 8,9 % du total des charges courantes, ont diminué de manière significative, enregistrant une baisse de 14,1 %, soit une réduction de près de 1,3 M€, passant de 9 M€ en 2019 à 7,8 M€ en 2024.

Cette baisse amorcée dès 2021, (période COVID), se confirme entre 2023 et 2024, avec une diminution plus marquée de 20 %.

Ces évolutions traduisent un effort de maîtrise des charges de fonctionnement courantes. Le maire indique dans sa réponse que « *la politique d'achat que la ville va mettre en œuvre devrait permettre de réaliser des économies d'échelle* » sans toutefois préciser les objectifs fixés et leur échéance.

4.2.5 Augmentation des autres charges de gestion : une absence de maîtrise majoritairement imputable aux choix communaux

Sur la période 2019-2024, les charges de gestion courante enregistrées au compte 65 ont augmenté de 27,6 %, passant de 3,69 M€ à 4,71 M€, soit une hausse de plus d'1 M€. Cette progression est portée à 78 % par des dépenses non contraintes, notamment les contributions diverses (caisse des écoles et le CCAS), l'accompagnement de la nouvelle réglementation sur les écoles privées avec l'exigence de financement des écoles maternelles et les indemnités des élus.

En effet, les charges contraintes, qui échappent à la libre appréciation de la collectivité, comprenant essentiellement le contingent d'incendie versé au service départemental d'incendie et de secours (SDIS, article L. 1424-35 CGCT), ont progressé de manière modérée (+ 12,5 %), passant de 1,79 M€ à 2,01 M€, et ne représentent que 22 % de l'évolution globale.

À l'inverse, les charges non contraintes ont connu une hausse de + 47 % pour les autres dépenses du compte 65 et + 24 % pour les indemnités, frais de mission et formation des élus. Ces dépenses pourraient faire l'objet d'un encadrement de gestion plus strict en plus de celui juridique (cf. partie 2).

4.2.6 Des cadeaux offerts par la commune à des tiers

Par ailleurs, une réception a été organisée le 20 janvier 2023 à l'initiative du maire, réunissant 150 invités pour un coût global de 26 251,58 € (facture du 8 février 2023), soit un coût moyen de 175 € par personne. La chambre relève qu'à l'occasion des vœux de l'année 2023, la commune des Abymes a financé l'achat de 150 coffrets cadeaux d'une valeur unitaire de 60 €, offerts à des journalistes, pour un montant total de 9 000 € (facture du 16 février 2023).

La commune n'a pu produire aucun document budgétaire ou délibératif encadrant ou autorisant ces dépenses. Dans sa réponse, le maire indique « *jusqu'en 2023, la ville organisait une cérémonie des vœux à la presse. Il y a une ligne budgétaire couvrant l'ensemble des cérémonies de vœux (Forces Vives, Personnel, Presse)* »

Or, en l'absence de justification d'un intérêt public local, de base réglementaire ou de décision de l'organe délibérant, et au regard de leur nature et de leur montant, ces dépenses sont susceptibles d'exposer la commune à des risques juridiques.

4.3 Une dégradation des grands équilibres

4.3.1 Une structure budgétaire toujours plus rigide qui compromet les capacités d'arbitrage de la commune

Le ratio de rigidité des charges structurelles permet d'apprécier la part des dépenses de fonctionnement sur lesquelles une collectivité dispose *a contrario* de marges d'arbitrage à court terme. Ce ratio regroupe principalement les charges de personnel, les intérêts de la dette et, selon les cas, certaines charges obligatoires ou récurrentes. Un niveau élevé traduit une forte inertie budgétaire, qui peut constituer un frein à tout redressement financier, notamment en période de contrainte ou de déséquilibre telle que le connaît aujourd'hui la collectivité.

Or sur la période 2019-2024, la commune présente un taux moyen de rigidité structurelle de 70 %, nettement supérieur au seuil de vigilance de 55 % usuellement retenu à l'échelle nationale mais conforme au taux moyen de 70 en Guadeloupe selon les données de l'Agence française de développement (AFD). Toutefois, ce niveau particulièrement élevé limite la capacité de la commune à réduire ses dépenses de fonctionnement sans toucher à ses engagements structurels, c'est-à-dire ses charges fixes ou quasi-fixes qui découlent de son fonctionnement courant, de ses obligations légales, contractuelles ou à ses politiques publiques.

L'évolution du ratio, avec un pic à 72,4 % en 2024, traduit une tendance préoccupante. Elle résulte notamment du poids croissant des charges de personnel et des charges financières liées à l'endettement. En l'absence d'ajustements significatifs, cette rigidité budgétaire pourrait pénaliser la capacité d'action et d'investissement de la collectivité. Dans sa réponse, le maire indique que « *la ville essaie d'y remédier par le plan d'économie sur le personnel, et sur d'autres leviers de gestion* ».

Tableau n° 17 : ratio de rigidité – en %

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Ratio de rigidité des charges structurelles</i>	70,1	71,7	68,7	68,9	69,5	72,4

Source : CRC de Guadeloupe d'après les comptes de gestion

4.3.2 Une amélioration de l'excédent brut de fonctionnement qui masque une dégradation des marges de manœuvre financières

Entre 2019 et 2024, l'excédent brut de fonctionnement (EBF)²⁹ des Abymes progresse de 1 958 711 €, passant de 4,78 M€ à 6,73 M€, grâce à une augmentation plus rapide des produits de gestion (+ 15 %) que des charges de gestion (+ 13,5 %). Toutefois, cette amélioration est relative, car elle ne traduit pas une consolidation durable des marges de gestion de la commune.

Tableau n° 18 : capacité d'autofinancement brut – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<i>Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)</i>	54 890 346	55 036 966	59 353 848	64 400 105	67 364 516	66 538 112
+ <i>Fiscalité reversée</i>	8 657 143	7 905 665	6 326 866	6 067 671	5 958 025	5 390 953
= <i>Fiscalité totale (nette)</i>	63 547 489	62 942 631	65 680 714	70 467 776	73 322 541	71 929 064
+ <i>Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)</i>	1 915 063	634 999	830 020	325 626	3 078 698	840 947
+ <i>Ressources institutionnelles (dotations et participations)</i>	14 936 803	15 142 066	15 360 163	18 445 040	17 707 712	20 263 283
+ <i>Production immobilisée, travaux en régie</i>	1 119 148	1 095 127	838 070	1 082 273	797 089	789 250
= Produits de gestion (A)	81 518 503	79 814 823	82 708 967	90 320 714	94 906 040	93 822 543
<i>Charges à caractère général</i>	9 029 859	7 616 370	7 010 083	7 980 915	9 748 344	7 759 827
+ <i>Charges de personnel</i>	51 799 066	52 681 139	51 697 667	56 899 766	60 011 440	61 404 374
+ <i>Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)</i>	12 221 485	11 594 643	11 778 034	13 020 653	13 456 615	13 214 164
+ <i>Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)</i>	3 689 348	3 669 364	3 793 859	4 073 120	4 616 285	4 706 722
= Charges de gestion (B)	76 739 758	75 561 516	74 279 642	81 974 454	87 832 684	87 085 088
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 778 745	4 253 307	8 429 325	8 346 260	7 073 356	6 737 455
<i>en % des produits de gestion</i>	5,9%	5,3%	10,2%	9,2%	7,5%	7,2%
+/- <i>Résultat financier</i>	-2 163 247	-2 190 283	-1 800 190	-1 912 843	-2 594 706	-2 805 836
+/- <i>Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs</i>	-25 582	0	-299 877	0	338 439	5 288
= CAF brute	2 589 915	2 063 024	6 329 258	6 433 418	4 817 090	3 936 907
<i>en % des produits de gestion</i>	3,2%	2,6%	7,7%	7,1%	5,1%	4,2%

Source : CRC de Guadeloupe d'après les comptes de gestion

²⁹ L'EBF représente la différence entre les recettes de fonctionnement et les charges de fonctionnement, avant prise en compte des amortissements, provisions et autres charges non décaissables. C'est un indicateur clé de la santé financière d'une collectivité, montrant sa capacité à dégager des ressources pour financer ses investissements ou faire face à des dépenses imprévues.

En effet, le ratio d'EBF rapporté aux produits de gestion, indicateur de performance budgétaire, s'est dégradé à partir de 2022. Il passe de 10,2 % en 2021 à 7,2 % en 2024, un niveau très inférieur au seuil de vigilance généralement retenu par les juridictions financières (18 %). Cette baisse s'explique principalement par la dynamique soutenue des charges de fonctionnement, en particulier les dépenses de personnel (+ 18,7 % sur la période), qui pèsent de plus en plus lourd dans la structure des dépenses.

Parallèlement, les charges financières se sont accrues de manière significative, avec une augmentation de 1 M€ entre 2021 et 2024, traduisant une pression croissante liée au service de la dette. Cette évolution a pour effet d'affaiblir davantage la capacité d'autofinancement brute (CAF), qui passe de 6,33 M€ en 2021 à 3,93 M€ en 2024, soit une baisse de 38 %. Rapportée aux produits de gestion, la CAF brute représente 4,2 % en 2024, contre 7,7 % en 2021.

Cette tendance témoigne d'une érosion progressive des marges de manœuvre financières, mettant en évidence une situation financière qui se fragilise : la progression des produits est absorbée par les dépenses rigides ou contraintes, et les ressources dégagées pour financer l'investissement ou faire face à des imprévus sont en nette diminution.

4.4 Les investissements en recul financés par l'emprunt et des subventions en l'absence d'autofinancement

Sur la période examinée, les dépenses d'investissement se sont élevées à plus de 95 M€ dont 74 M€ d'équipements, 19,2 M€ de subventions versées et 2 M€ de participations.

Depuis 2019, les dépenses d'équipement ont diminué de 12,4 % en moyenne par an, excepté en 2023.

Les 95 M€ d'investissements réalisés entre 2019 et 2024 par la commune ont été financés principalement grâce aux recettes d'investissement (subventions ou dotations), qui se sont élevées à 76,4 M€. En l'absence de ressources dégagées par la section de fonctionnement, la capacité d'autofinancement ressortant négative à hauteur de -1,45 M€ en 2024, la commune a dû contracter 24,3 M€ de nouveaux emprunts. À titre d'illustration, les investissements financés en partie par ces emprunts sont destinés à la réhabilitation de bâtiments scolaires et crèches (par exemple, la crèche du Raizet, le groupe scolaire Grand Camp Mail), la construction ou la réhabilitation des équipements sociaux culturels et sportifs (comme les espaces publics Lacroix), la modernisation de l'éclairage public, la vidéoprotection du territoire, le développement urbain et rural durable (exemple ZAC de Boisripeaux).

Tableau n° 19 : Capacité d'autofinancement nette – en €

<i>en €</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>	<i>2024</i>
CAF brute	2 589 915	2 063 024	6 329 258	6 433 418	4 817 090	3 936 907
- Annuité en capital de la dette	4 415 748	4 549 858	3 982 527	4 248 339	4 554 345	5 387 143
= CAF nette ou disponible (C)	-1 825 833	-2 486 834	2 346 731	2 185 079	262 745	-1 450 236

Source : CRC de Guadeloupe d'après les comptes de gestion

Cette trajectoire financière met en évidence la faible contribution de l'autofinancement au financement de l'investissement et une dépendance croissante à l'endettement, posant la question de la soutenabilité à moyen terme de leur cycle de financement.

4.5 L'analyse du bilan

4.5.1 Une baisse de l'encours de dette sur la période, un regain d'endettement en 2024

Au 31 décembre 2024, l'encours de la dette de la commune s'établit à 55,3 M€, contre 63,3 M€ en 2019, soit une diminution de 12,6 % sur la période, traduisant un effort global de désendettement.

Cependant, cette trajectoire est remise en cause en 2024, par la contractualisation d'un nouvel emprunt de 5,75 M€.

En parallèle, l'annuité de la dette (intérêts + capital) progresse de 22 % entre 2019 et 2024, passant de 4,42 M€ à 5,39 M€, en raison de la souscription de cinq emprunts en six ans, venant alourdir la charge financière. Cette hausse de l'annuité pèse d'autant plus fortement sur le budget que la CAF brute s'est réduite à 2,96 M€ en 2024.

La capacité de désendettement de la commune, mesurée par le nombre d'années nécessaires pour rembourser la dette si la CAF y était intégralement consacrée, s'est fortement dégradée à partir de 2021 : elle passe de 9,2 années à 14 années en 2024, soit un niveau au-delà du seuil prudentiel de 10 ans couramment retenu par les juridictions financières.

La chambre relève que si l'encours de la dette a diminué globalement sur la période, le recours accru à l'emprunt en 2024 reflète une dépendance persistante au financement externe, en l'absence d'autofinancement suffisant. Cette dynamique limite les marges de manœuvre financières de la commune et expose son budget à un risque accru de rigidité.

De plus, la commune contracte ses emprunts sans les affecter à un projet spécifique, notamment en l'absence de PPI. Ainsi, l'objectif principal est d'améliorer la trésorerie, c'est-à-dire de garantir une gestion fluide des finances à court terme, en équilibrant les recettes et les dépenses courantes, en contradiction du principe qui interdit le financement du court terme (fonctionnement) par le long terme (emprunt).

4.5.2 Un fonds de roulement structurellement instable

Le fonds de roulement net global (FRNG) mesure la part des ressources stables (emprunts, dotations, provisions, amortissements) disponible pour financer les besoins liés au cycle d'exploitation, c'est-à-dire les ressources nécessaires au fonctionnement quotidien de la commune sans prendre en compte les projets à long terme ou les investissements. Le FRNG est un indicateur de l'équilibre financier structurel d'une collectivité.

Entre 2019 et 2024, la commune présente un fonds de roulement très instable, oscillant entre -5,9 M€ (2020) et + 5 M€ (2024). Cette volatilité illustre une tension persistante entre, d'une part, un niveau élevé d'investissement mobilisant les ressources stables, et d'autre part, une progression insuffisante de ces dernières. La commune est ainsi contrainte, plusieurs années de suite, de mobiliser sa trésorerie disponible pour faire face à ses besoins de financement.

Cette situation est accentuée par un besoin en fonds de roulement (BFR³⁰) devenu positif à partir de 2023, traduisant une dégradation du cycle d'exploitation (augmentation des créances, diminution des dettes à court terme). En 2024, le BFR atteint + 2,83 M€, contre -3,71 M€ en 2021. Ce retournement vient absorber une partie du fonds de roulement, ce qui pèse mécaniquement sur la trésorerie disponible.

Ainsi, la trésorerie nette, bien que positive en 2024 (+ 2,25 M€), reste inférieure aux niveaux observés en 2022. Rapportée aux charges courantes, elle représente seulement 9,1 jours de couverture, soit un niveau nettement en deçà du seuil de sécurité financière recommandé pour une collectivité de cette taille (30 jours minimum).

Si le redressement du fonds de roulement en 2024 constitue un signal favorable, il repose sur des facteurs conjoncturels (moindres investissements, recours à l'emprunt), sans amélioration structurelle de l'autofinancement. La remontée du BFR fragilise en outre la trésorerie, et limite les marges de manœuvre à court terme. La tension sur la trésorerie entraîne un délai de paiement de 84 jours supérieur à 30 jours, délai de paiement maximal fixé par la loi. Dans sa réponse, le maire souligne « *la nécessité de mettre en œuvre les plans d'économie prévus et [de] poursuivre la mobilisation de nouvelles recettes* ».

Tableau n° 20 : évolution du fond de roulement net global – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Ressources stables (A)	388 871 410	397 455 259	407 106 557	432 217 566	437 368 168	447 215 866
Emplois immobilisés (B)	391 489 373	403 401 777	408 578 572	428 623 274	439 736 613	442 136 024
= Fonds de roulement net global (A-B)	-2 617 963	-5 946 517	-1 472 015	3 594 292	-2 368 445	5 079 842

Source : CRC de Guadeloupe d'après les comptes de gestion

³⁰ Le besoin en fonds de roulement (BFR) est l'indicateur financier qui représente le montant nécessaire pour financer le cycle d'exploitation de la commune, c'est-à-dire le décalage entre les encaissements et les décaissements liés à l'activité courante.

Tableau n° 21 : évolution de la trésorerie – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Fonds de roulement net global	-2 617 963	-5 946 517	-1 472 015	3 594 292	-2 368 445	5 079 842
- Besoin en fonds de roulement global	-628 061	-2 800 906	-3 711 608	-1 401 456	1 298 928	2 828 834
=Trésorerie nette	-1 989 901	-3 145 611	2 239 593	4 995 748	-3 667 373	2 251 008
En nombre de jours de charges courantes	*	-14,8	10,7	21,7	-14,8	9,1

Source : CRC de Guadeloupe d'après les comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Entre 2019 et 2024, les produits de gestion des Abymes ont progressé de 15 %, atteignant 93,82 M€, principalement grâce à l'augmentation des ressources fiscales (taxe foncière, octroi de mer) et des recettes institutionnelles (DGF, Caisse d'allocations familiales). Les ressources fiscales (hors fiscalité reversée) ont crû de 21,2 %, compensant partiellement la baisse des compensations fiscales de Cap Excellence. Toutefois, les ressources d'exploitation ont fortement diminué (-56,1 % sur la période concernée) et les travaux en régie ont diminué de 6,7 % par an.

Les charges de gestion ont augmenté de 13,5 %, atteignant 87,1 M€, en grande partie à cause de la hausse des dépenses de personnel (+ 18,5 %) et des autres charges (+ 27 %), tandis que les charges générales ont diminué de 14 %. Les dépenses de personnel, représentant 65 % des recettes de fonctionnement en 2024, se confortent, surtout avec l'augmentation des rémunérations des agents non titulaires, liée au recrutement de saisonniers notamment pour les écoles.

La gestion budgétaire reflète une rigidité croissante, accentuée par une hausse des dépenses non maîtrisées. Le ratio de rigidité des charges structurelles est passé de 70,1 % en 2019 à 73,1 % en 2024, limitant la capacité de la commune à ajuster ses dépenses et à maintenir une politique d'investissement viable. La baisse de l'autofinancement et le niveau des charges financières liées à l'endettement menacent la capacité d'investir de la commune.

5 UNE STRATÉGIE ET DES FONDAMENTAUX « RESSOURCES HUMAINES » À RENFORCER

La direction des ressources humaines (DRH) est placée sous l'autorité du DGA finances et ressources, avec à sa tête une directrice. Celle-ci encadre un coordonnateur ressources humaines, un conseiller juridique ressources humaines, ainsi que 4 pôles fonctionnels : gestion administrative et des carrières, rémunérations, formation, et gestion des absences. L'unité compte 19 agents (1 catégorie A, 3 B, 15 C) chargés de la gestion de 1 187 agents au 1^{er} février 2025, dont 937 titulaires, 195 saisonniers et 55 contractuels sur emplois permanents.

Dans son rapport de 2011, la chambre avait rappelé que « La ville des Abymes développe des outils de base en matière de gestion des ressources humaines et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. En dépit des progrès enregistrés et de la motivation de l'encadrement de la direction des ressources humaines, la gestion du personnel demeure encore perfectible pour une collectivité de cette importance ». Dans sa réponse, le maire souligne que « *la charge des chantiers RH n'a pas permis de développer toute la démarche stratégique* ». Il ajoute que « *des chantiers ont fait l'objet d'une concertation lourde avec les organisations syndicales [...]. Cela a pesé sur les délais. De ce fait, tous les chantiers programmés n'ont pas été finalisés* ».

5.1 Une évolution des effectifs non maîtrisée

5.1.1 Des effectifs sur emplois permanent globalement stable de 2019 à 2024.

Les effectifs sur la période du contrôle évoluent de 2,5 %, soit 24 agents. Ces créations de poste concernent la catégorie A, avec 13 créations et la catégorie B avec 11 créations. La population de catégorie C retrouve son niveau de 2019 avec 855 agents, qui en proportion représentait 86 % des effectifs en décembre 2024, contre 88 % en 2019. Ces recrutements ne modifient que faiblement la structure des effectifs. Dans sa réponse, le maire précise avoir privilégié le renforcement de l'encadrement A et B « *ce qui va dans le sens d'un changement progressif du mode de fonctionnement et de la qualité de service* ».

Tableau n° 22 : évolution des effectifs sur emplois permanents

Catégories	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Evolution en %
A	51	50	50	62	65	64	25,49
B	62	63	62	74	71	73	17,74
C	855	868	872	855	862	855	0,00
TOTAUX	968	981	984	991	998	992	2,48

Source : commune des Abymes

Tableau n° 23 : part des effectifs sur emplois permanents

Catégories	2019	2020	2021	2022	2023	2024
A	5%	5%	5%	6%	7%	6%
B	6%	6%	6%	7%	7%	7%
C	89%	89%	89%	87%	86%	87%
TOTAUX	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Source : commune des Abymes

L'examen des fichiers de payes de février 2025, confirme cette stabilité. La commune rémunérait 967,92 équivalents temps plein (ETP³¹) pour un effectif de 937 titulaires et de 55 contractuels sur emplois permanents, soit 992 emplois permanents, niveau du mois de décembre.

L'écart entre l'effectif effectivement occupé et le tableau des effectifs est donc de l'ordre de 120 postes en 2024. Cet écart important permet à la commune de recruter sur emplois permanents sans saisir l'assemblée délibérante la privant de sa compétence, prévue à l'article L. 313-1 du code général de la fonction publique (CGFP). Dans sa réponse, le maire indique que « la démarche GPEEC en cours permettra de réduire l'écart constaté en anticipant les évolutions ».

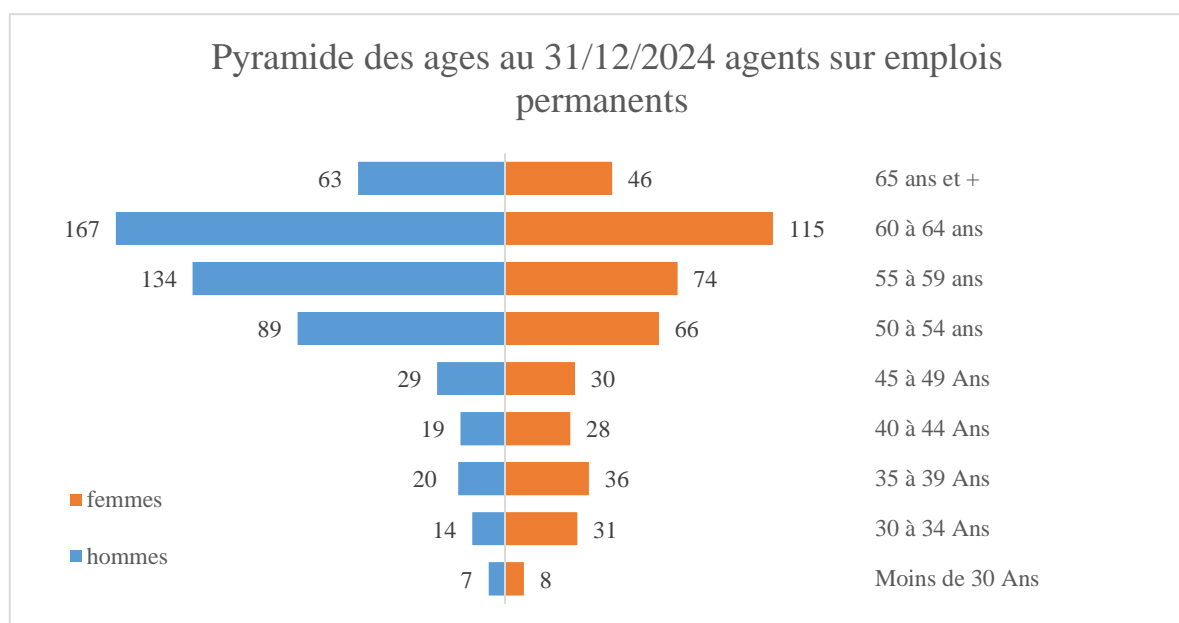
À ce chiffre de 992 emplois permanents, il convient d'ajouter 195 agents sous contrat dits « saisonniers »³² payés en février 2025, portant l'effectif communal à 1 187 agents à cette date. Dans sa réponse, le maire souligne qu'« une démarche d'économie a été engagée depuis 2022, notamment dans les écoles, qui a permis une réduction des effectifs de -10 % ». Il ajoute que ce plan d'économie doit « aller plus loin sur les niveaux de service, la mutualisation et la sous traitance » sans toutefois préciser de calendrier et d'objectifs précis. Enfin, il indique qu'une politique d'intégration, sans en préciser les modalités d'application, est lancée pour les agents possédant un diplôme permettant d'assurer le rôle d'ATSEM.

³¹ Les ETP correspondent aux effectifs physiques pondérés de la quotité de travail des agents à un instant T. Par exemple un agent dont la quotité de travail est de 80 % correspond à 0,8 ETP.

³² Article L. 332-23 du CGCT.

5.1.2 Des effectifs vieillissants : un enjeu majeur pour la collectivité

Graphique n° 1 : pyramide des âges



Source : CRC de Guadeloupe

Près de 80 % des agents permanents, titulaires ou contractuels ont plus de 50 ans et 40 % plus de 60 ans.

La collectivité a exprimé depuis des années sa volonté de profiter de cette configuration pour réduire la masse salariale notamment par le recrutement d'agent plus jeunes, moins coûteux car rémunéré sur la base d'un régime indiciaire de début de carrière et la réduction du nombre d'agents sans en préciser la cible. Selon la commune, sur les cinq prochaines années, 265 départs sont prévus. Toutefois la chambre n'en dénombre que 238.

Tableau n° 24 : prévisions de départs à la retraite

Direction Générale	2025	2026	2027	2028	2029	Total
Action citoyenne	6	2	11	9	10	38
Coordination générale	2	1			2	5
Développement durable	6	5	1	2	3	17
Finances et ressources		2		1	3	6
Vie publique	16	17	14	16	20	83
Direction générale des services	2		4	3	2	11
Services techniques	10	10	14	13	18	65
Police municipale	3	1		4	5	13
Total	45	38	44	48	63	238

Source : commune des Abymes

La chambre relève que la première planification chiffrée de non renouvellement de ces départs à la retraite n'a été inscrite dans un plan chiffré qu'en octobre 2024, dans le plan d'économie de la collectivité. Or en avril 2025, la collectivité n'avait toujours pas déclinée cette planification en plan d'actions, c'est-à-dire en objectifs à minima par direction, alors même que 15 % des départs doit être réalisé dès 2025. Le maire des Abymes reconnaît « *que la commune a eu du mal à mettre en œuvre son plan d'action d'économie sur le personnel* ».

5.1.3 Une structure et une nature des emplois stables

Au 31 décembre 2024, les agents techniques et les agents administratifs représentent respectivement³³ 47 % et 31 % de l'effectif de la commune.

Tableau n° 25 : répartition des agents permanents au 31 décembre par filière d'emplois

	Administrative	Animation	Culturelle	Médico sociale	Sécurité police	Sociale	Sportive	Technique	totaux
2019	302	47	23	7	48	110	1	416	954
2020	299	48	24	7	49	105	2	433	967
2021	298	48	23	7	55	90	2	448	971
2022	293	45	22	7	52	89	2	440	950
2023	291	46	21	6	53	87	1	443	948
2024	292	50	20	4	51	75	1	445	938
Evolution % 2019/2024	-3%	6%	-13%	-43%	6%	-32%	0%	7%	-2%
% de l'effectif en 2024	31%	5%	2%	0%	5%	8%	0%	47%	100%

Source : commune des Abymes

La proportion des catégories A et B, qui représente respectivement 6 et 7 % des effectifs communaux n'évolue que d'un 1 % chacune sur la période, soit 13 cadres A et 11 cadres B de plus sur la période.

La direction justifie tout d'abord cette augmentation par le nouvel organigramme qui en démultipliant les directions a mécaniquement appelé à plus de cadres.

Cette politique a pour ambition de renforcer la structure administrative, d'améliorer la coordination interne et d'augmenter l'efficacité globale de la collectivité.

³³ Au niveau national, en 2017, pour le bloc communal, les agents techniques et administratifs représentaient 44,9 % et 21,3 %.

5.2 Les conditions de recrutement à fiabiliser

5.2.1 Renforcer la transparence des recrutements des agents de catégorie C sans concours

86 % des agents communaux relèvent de la catégorie C. Leur recrutement peut s'effectuer par intégration directe, sans concours, conformément à l'article L. 326-1 du CGFP, comme l'a relevé la chambre sur la base d'un échantillon de 10 dossiers.

Cette procédure, bien que légale, doit respecter les principes d'égalité, de transparence et de mérite.

Or une décision de recrutement sans concours doit être objectivement justifiée. Si la sélection n'est pas réalisée via un jury ou une commission, la collectivité doit pouvoir justifier de manière impartiale et transparente son choix du candidat retenu³⁴.

Cette justification doit être basée sur des critères objectifs et mesurables. La chambre n'a pu obtenir de critères de sélection formalisés³⁵, le maire, dans sa réponse, indiquant qu'un travail est en cours.

Compte tenu du volume des départs à la retraite annoncés, ce sont potentiellement plus de 200 recrutements de cette catégorie qui vont intervenir dans les quatre prochaines années. Il convient donc de formaliser le processus de recrutement pour le fiabiliser et le rendre le plus transparent possible.

5.2.2 Renforcer la transparence de la mobilité interne vers les postes de direction

Sur 33 dossiers de directeurs examinés, 90 % résultent d'une mobilité interne. Cette orientation reflète une politique affirmée de promotion interne, 67 % des directeurs ayant également bénéficié d'une promotion de grade de B vers A.

Les postes de direction, pour lesquels des agents ont été positionnés dans le cadre d'une mobilité interne, ont bien fait l'objet d'une publicité préalable, conformément à l'article L. 313-4 du CGFP. Cependant, l'absence de jury, de commission de sélection, ou à tout le moins de compte rendu ou de traçabilité écrite de la procédure de choix, soulève une fragilité juridique et déontologique au regard des principes fondamentaux de la fonction publique.

En effet, elle implique le respect du principe d'égalité d'accès aux emplois publics, ainsi que des exigences d'objectivité, de mérite et de transparence des décisions.

L'absence de formalisation de l'analyse des candidatures ou de justification des critères ayant conduit au choix de l'agent retenu constitue un manquement aux bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines.

³⁴ Tribunal administratif (TA) de Versailles, 25 novembre 2015, n° 1409023.

³⁵ TA de Nantes, 28 mars 2014, n° 1203258.

À ce titre, la procédure actuelle qui ne permet pas de vérifier le respect de ces grands principes, ne répond qu'imparfaitement aux exigences de transparence et de rigueur attendues dans l'attribution d'emplois à responsabilités, en particulier ceux relevant des fonctions de direction ou d'encadrement.

5.2.3 Un recours massif aux contractuels à durée déterminée « saisonniers » pour partie irrégulier

Au 1^{er} janvier 2025, la commune emploie près de 195 agents contractuels saisonniers, soit 16,5 % de son effectif total, pour un coût annuel de l'ordre de 5 M€. La charge financière relative à ces contrats a augmenté de 264 % sur la période du contrôle. Le coût pour le seul mois de février 2025 est de 522 313 €.

La commune ne disposant pas de tableaux des emplois des agents saisonniers, la connaissance des volumes par DGA reste approximative.

Tableau n° 26 : coût emplois de saisonniers de 2019 à 2024 – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Variation sur la période en %	Variation sur la période en montant
Coût annuel	1 882 950	2 050 571	2 172 311	2 830 742	4 081 691	4 977 760	164 %	3 094 810

Source : commune des Abymes

Le recrutement des agents contractuels dans les collectivités territoriales est régi par le CGFP, codifié par l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021. Issu notamment de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, ce cadre permet, sous conditions strictes, le recours aux contractuels pour pourvoir certains emplois, en particulier en l'absence de fonctionnaires disponibles ou lorsque la nature des fonctions le justifie.

Ce recours doit rester encadré, justifié et conforme aux principes d'égalité d'accès et de transparence.

L'article L. 332-23 du CGFP en vigueur depuis le 1^{er} mars 2022 fixe les conditions de recrutements temporaires. Ainsi, les collectivités et établissements mentionnés peuvent recruter des agents contractuels pour occuper des emplois permanents³⁶ ou non permanents.

En ce qui concerne les besoins saisonniers, la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 a introduit des dispositions spécifiques. L'article 17 de cette loi a modifié l'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 en ajoutant un alinéa II, permettant aux collectivités et établissements de recruter temporairement des agents contractuels sur des emplois non permanents pour faire face

³⁶ Article L. 311-1 du CGFP

à un accroissement saisonnier d'activité, pour une durée maximale de six mois pendant une même période de douze mois.

Le besoin saisonnier se définit selon des situations spécifiques, notamment le remplacement des agents en congés. Cette mesure vise à offrir aux collectivités une flexibilité pour répondre aux variations temporaires de leur activité, tout en respectant les principes de la fonction publique territoriale. Dans sa réponse, la commune partage « *l'avis de la Chambre et cherche à planifier une diminution progressive du personnel saisonnier notamment dans les écoles* ».

Cependant ces recrutements ne doivent pas viser à pourvoir durablement un emploi lié à l'activité normale et permanente de l'administration. En d'autres termes, les emplois saisonniers ne peuvent pas être utilisés pour occuper des postes permanents de manière continue. Cette règle est précisée par la loi du 12 mars 2012³⁷, qui remplace les notions de « *besoin occasionnel* » et de « *besoin saisonnier* » par celles d'« *accroissement saisonnier d'activité* » et d'« *accroissement temporaire d'activité* ».

Or, concernant les tâches de nettoyage quotidiennes ou hebdomadaires effectuées pendant l'année scolaire au sein des écoles, motif de recrutement le plus invoqué par la collectivité, elles ne sauraient relever du cadre saisonnier, mais font partie de l'activité normale et continue des établissements scolaires. Dans sa réponse, le maire indique utiliser des saisonniers pour faire face à un manque d'ATSEM en Guadeloupe.

Au surplus, la chambre, sur la base d'un échantillon aléatoire portant sur 23 dossiers d'agents contractuels recrutés au titre du besoin saisonnier, a constaté que dans 39 % des cas, les intéressés occupaient en réalité des fonctions de manière continue depuis plus de six mois. Dans sa réponse, le maire précise que « *les contrats sont conclus en référence à l'article L. 332-23 du CGFP qui autorise les collectivités à recruter temporairement des agents contractuels pour une durée maximale de 12 mois pouvant être renouvelé au cours d'une période de 18 mois consécutifs* ».

Si le maire fait valoir dans sa réponse que ces recrutements temporaires n'ont pas excédé douze mois, la chambre rappelle que l'ensemble des dossiers audité concernent des recrutements d'agents contractuels fondés sur un accroissement saisonnier d'activité lesquels sont strictement limités à une durée maximale de six mois par application de l'article L. 332-23-2° du CGCT.

Cette situation méconnaît les dispositions de l'article 17 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019, lequel prévoit que le recrutement d'agents contractuels pour faire face à un accroissement saisonnier d'activité ne peut excéder une durée de six mois au cours d'une même période de douze mois.

Dès lors, une part significative de ces recrutements doit être regardée comme doublement irrégulière.

Ces constats appellent, le cas échéant, une requalification des contrats conclus sur des emplois permanents, conformément au cadre juridique applicable.

Parallèlement, la commune indique à la chambre vouloir réduire le volume de contractuels saisonniers. Dans le cadre de la préparation de son budget 2025, la commune invite les cadres à faire des efforts d'économie sur les dépenses de personnel en limitant au maximum

³⁷ Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 dite « loi Sauvadet ».

les embauches, et en proposant d'autres alternatives de gestion afin d'éviter le recours systématique à l'embauche d'agents contractuels saisonniers.

En avril 2025, la chambre n'a identifié aucun document formalisé et chiffré, traduisant cette invitation en plan d'actions. Dans sa réponse, le maire précise que le plan d'économies 2024 « *prévoyait depuis début 2024, un diagnostic par DGA sur les plans de charge par service, les qualités de service réalisées et souhaitables, les possibilités de mutualisation, de modernisation et de sous-traitance. Ce diagnostic [...] devait permettre de proposer un plan d'actions chiffré par DGA* ». Toutefois, la commune n'a pas joint à sa réponse l'économie de ce plan d'actions par DGA.

Cependant en janvier 2024, la collectivité a notifié un premier marché d'externalisation du nettoyage de l'école du Raizet, dans une logique de réduction progressive des emplois saisonniers. Ce marché, présenté comme expérimental, n'a pas généré de gains économiques : son coût mensuel (19 200 €) dépasse celui de la solution interne (13 400 €), soit un écart de + 43 %. La chambre n'a pu apprécier les effets, notamment sur la qualité du service. Dans sa réponse, la commune confirme le coût élevé de cette expérimentation dû à une durée du chantier trop courte pour amortir du matériel de nettoyage industriel. Une consultation sur 2 ans sur le même site a permis l'obtention de prix inférieurs de 40 %, qui valide, selon elle, l'intérêt économique de cette sous-traitance.

En tout état de cause, la chambre souligne que toute démarche d'externalisation d'activités jusque-là assurées par des agents contractuels employés de manière continue et irrégulière, sans que leur situation ait préalablement fait l'objet d'une régularisation, est susceptible de porter atteinte à des droits en voie d'acquisition. En effet, les agents concernés, recrutés de manière répétée ou prolongée pour répondre à des besoins permanents, peuvent être fondés à revendiquer la requalification de leur contrat en contrat à durée déterminée sur emploi permanent, voire, dans certains cas, un contrat à durée indéterminée conformément aux dispositions de l'article L. 332-8 du CGFP et à la jurisprudence constante du Conseil d'État (CE, 18 janvier 2006, n° 267378, concernant la requalification de contrat à durée déterminée (CDD) sur des emplois permanents).

Dès lors, la substitution de prestations externalisées à ces emplois pourrait s'analyser comme un contournement des obligations incombant à la collectivité en sa qualité d'employeur public. Une telle démarche, conduite sans formalisation d'un diagnostic préalable ni traitement individualisé des situations concernées, soulève ainsi une problématique de sécurité juridique et de respect des droits des agents contractuels.

La chambre rappelle en ce sens que l'externalisation d'un service ne saurait avoir pour objet ni pour effet, de contourner les règles applicables à la gestion des agents non titulaires de droit public. Dans sa réponse, le maire précise que la mise en place de l'externalisation de la prestation de ménage ne peut avoir de conséquences sur les droits des agents saisonniers non renouvelés car « *le personnel saisonnier respectait la règle du maximum de 6 mois par an* ».

5.3 Le pilotage de la fonction ressources humaine à renforcer

La masse salariale représente une part prépondérante des dépenses de la collectivité, ce qui rend sa maîtrise essentielle pour garantir la soutenabilité financière.

La chambre note qu'aucune stratégie RH formalisée n'existe à ce jour : ni délibération, ni projet structuré, ni lettre de mission et de projet de service de la DRH n'ont été produits. Dans sa réponse, la maire souligne que « *la Ville a développé une stratégie par axes de progrès, via le Plan d'Administration Communale 2020-2026, transmis à l'ensemble des services* ». Toutefois la chambre note que ce plan stratégique n'est pas spécifique à la fonction RH et que les éléments énumérés relatifs à une stratégie RH n'ont pas encore été élaborés.

5.3.1 Une volonté de réduction de la masse salariale au stade de la déclaration d'intention depuis six ans

La volonté de réduire sa masse salariale à la faveur des départs à la retraite est un axe stratégique évoqué dans l'ensemble des rapports d'orientation budgétaires sans n'avoir jamais été mis en œuvre.

Ce principe a été réaffirmé dans le plan dit « *d'économie* » de la collectivité en date d'octobre 2024.

Ainsi, le maire demande aux DGS, DGA et au DGST :

- d'évaluer les possibilités de mutualisation ;
- d'évaluer les possibilités de modernisation ;
- d'évaluer les possibilités de sous-traitance ;
- de définir un niveau de qualité de service par missions, actuel et possible (idéal, moyen, minimal) ;
- de proposer une évolution de l'organigramme tenant compte de ces éléments dans une optique d'améliorer l'efficacité des services.

Toutefois, cette volonté ne s'est toujours pas traduite formellement dans un plan d'actions, qui, selon la commune, n'a pu être rapidement mis en œuvre « *faute d'appropriation par les différents services* ». Ce plan n'a pas été transmis à la chambre.

5.3.2 Des lignes directrices de gestion sans dimension stratégique

L'article 7 du décret n° 2019-1265 du 29 novembre 2019 relatif aux lignes directrices de gestion (LDG) dispose que « *La stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines définit les enjeux et les objectifs de la politique de ressources humaines à conduire au sein de l'administration, compte tenu des politiques publiques mises en œuvre et de la situation des effectifs, des métiers, et des compétences. Elle peut notamment porter sur la politique de recrutement et d'emploi, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, le développement des compétences et l'accompagnement des transitions professionnelles* ».

Conformément à ces dispositions et par arrêté n° 23-101, la commune a arrêté ses LDG le 11 octobre 2023³⁸ avec prise d'effet au 1^{er} août 2022 pour une durée de quatre ans.

³⁸ Après avis du comité technique du 13 juillet 2022.

La chambre relève que les LDG adoptées se limitent essentiellement au seul volet de l'avancement de grade, sans que celles-ci ne s'inscrivent dans une stratégie globale RH, ni ne soient adossées à un diagnostic RH. Par ailleurs, aucune projection chiffrée des besoins futurs, ni cartographie des compétences ou des emplois sensibles n'ont été produites, en dépit de la perspective avérée de nombreux départs à la retraite d'ici 2026, y compris parmi les cadres dirigeants.

5.3.3 Plan de développement des compétences : un outil de gestion RH obligatoire non mobilisé

Conformément aux articles L. 423-3 du CGFP, la collectivité territoriale est tenue d'élaborer un plan de développement des compétences des agents publics, afin de répondre aux exigences d'adaptation continue des agents aux besoins du service public et aux évolutions des métiers.

Ce plan, qui fait partie intégrante d'une démarche de gestion prévisionnelle des emplois des effectifs et des compétences (GPEEC), doit permettre de définir les priorités en matière de formation et de développement des agents, tout en garantissant une égalité d'accès à la formation pour l'ensemble des personnels.

Le comité social territorial (CST) doit être consulté préalablement à l'adoption du plan de développement des compétences. Le CST est également informé des priorités de formation et des modalités de financement, et peut formuler des avis sur la répartition du budget et l'adéquation des actions aux objectifs définis.

Au-delà de cette consultation, la collectivité est tenue de remettre régulièrement un bilan des actions de formation au CST. Le CST veille également à l'égalité d'accès à la formation pour tous les agents, en s'assurant qu'il n'y a pas de discrimination dans la répartition des formations.

La chambre relève l'absence d'un tel plan, ce qui constitue une carence dans la gestion des ressources humaines et une méconnaissance des obligations statutaires, pouvant entraîner un déficit de compétence parmi les agents et une mauvaise gestion des ressources humaines au sein de la collectivité. Dans sa réponse, le maire souligne que « *le Plan de formation est mis en chantier avec un prestataire extérieur (financé par le CNFPT) et avec l'implication de l'ensemble des directions. L'échéance d'approbation est prévue en mai 2026.* ».

À l'instar des points précédents, la seule mise en œuvre du plan de développement de compétences, au demeurant obligatoire, permettrait à la collectivité de disposer des outils de gestion élémentaires. Il convient donc de l'adopter dès que possible.

5.3.4 Une gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, érigée en solution par la commune mais toujours en devenir

La commune inscrit dans ses ROB, et cela avec une régularité remarquable depuis 2019, son intention concernant la mise en œuvre de la GPEEC. Bien que ce chantier soit encore en 2025 noté dans le ROB comme un levier majeur pour la maîtrise des ressources humaines, il est demeuré au stade de la réflexion, sans concrétisation tangible.

Il est à noter que ce projet figure également dans le plan d'action de l'AFD, spécifiquement dans la fiche n° 10. Cette convention pour la période 2022-2025 a pour objectif d'accompagner la commune dans la maîtrise de ses dépenses de fonctionnement, le développement de ses recettes et la restauration d'une trajectoire positive de sa CAF, tout en structurant son organisation pour une meilleure efficacité opérationnelle. Cinq des dix actions prévues portent spécifiquement sur cette structuration organisationnelle.

En décembre 2024, les mêmes engagements ont été réitérés dans le cadre du plan d'économies, la collectivité annonçant avoir relancé le processus de « confection » de la GPEEC, et précisant que cette démarche devait accompagner une évolution des services, marquée par une réduction des effectifs.

Cependant, à la fin du premier trimestre 2025, la chambre n'a obtenu aucun document ni analyse ou plan de déploiement relatifs à ces chantiers. Dans sa réponse le maire précise que « *La démarche, initiée en 2022, a abouti au document approuvé par le Maire en juillet 2025 et à l'ordre du jour du prochain CST* ». Toutefois, la chambre n'a pas été destinataire de ce document.

Or, la GPEEC est inscrite comme un levier majeur dans le budget 2025, pour rétablir les finances publiques de la collectivité en deux exercices.

La chambre souligne que la réussite de la GPEEC suppose, en premier lieu, une implication forte et concrète de la direction de la collectivité. Or, les cadres dirigeants, qui sont appelés à quitter la collectivité d'ici 2026, doivent être les porteurs de ce projet stratégique, en s'appuyant sur une vision claire et cohérente à moyen et long terme.

De plus, une telle démarche doit être relayée par les encadrants, qui ont un rôle clé dans l'évaluation des compétences et la mise en œuvre des actions de mobilité, formation et recrutement. À l'issue des entretiens avec plusieurs directeurs, la chambre constate qu'aucune dynamique de ce type n'est en place.

Dans l'hypothèse où la collectivité s'engageait à réaliser cet objectif ambitieux, le seul temps nécessaire à la mise en œuvre de la GPEEC va à l'encontre des ambitions exprimées lors de l'adoption du budget prévisionnel. Dès lors, la déclaration de la commune faisant état d'une mise en œuvre rapide de la GPEEC ne peut être considérée comme une information fiable transmise à l'assemblée, aux administrés et aux partenaires.

5.3.5 L'absence de rapport social unique : un outil de gestion RH obligatoire

Jusqu'en 2020, le bilan social devait être présenté tous les deux ans au comité technique (CT) en vertu de l'article 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et du décret n° 97-443 du 25 avril 1997 modifié. Il indiquait les moyens budgétaires et en personnel dont disposait la collectivité. Il dressait notamment le bilan des recrutements et des avancements, des actions de formation, des demandes de travail à temps partiel et de droit syndical. Il présentait des données relatives aux cas et conditions de recrutement, d'emploi et d'accès à la formation des agents non-titulaires. Il répondait à deux objectifs : constituer un élément du dialogue social, recueillir de façon centralisée un certain nombre de bilans relatifs aux effectifs de la collectivité et permettre leur exploitation statistique au niveau national.

Le rapport social unique (RSU) a remplacé le bilan social à compter du 1^{er} janvier 2021 et comprend des données sur les effectifs, une analyse des données permettant d'apprécier notamment les caractéristiques des emplois, la situation des agents relevant du CST (qui remplace le CT), la situation comparée des femmes et des hommes et son évolution. Il doit lui être présenté pour avis chaque année puis présenté au conseil municipal et rendu public sur le site internet de la collectivité.

Conformément aux dispositions de l'article L. 231-1 du CGFP, les collectivités territoriales sont tenues de produire un RSU annuel, centralisant les informations relatives à la gestion des ressources humaines et incluant des données sur la situation des agents, telles que les recrutements, les formations, la mobilité, la rémunération, ainsi que les indicateurs relatifs à la parité et aux conditions de travail.

Or, la commune ne respecte pas cette obligation légale depuis l'année 2019, ce qui constitue une carence dans la gestion des ressources humaines et une méconnaissance des prescriptions prévues par le législateur nécessaire pour assurer la transparence et l'équité dans la gestion des personnels.

Cette négligence, pour laquelle la collectivité n'a apporté aucun élément probant d'explication, porte atteinte à l'obligation de rendre compte de l'utilisation des moyens publics et à l'accès des instances compétentes aux informations nécessaires au contrôle de la gestion des agents publics, dont l'assemblée délibérante et les partenaires institutionnels, alors même que la problématique RH est déclarée comme centrale pour la commune.

En conséquence, il appartient à l'autorité communale de prendre toutes les mesures nécessaires pour régulariser cette situation dans les plus brefs délais, afin de se conformer aux exigences légales et de garantir la conformité de la gestion des ressources humaines aux principes de transparence et d'égalité de traitement. Dans sa réponse, le maire confirme la non production du RSU et indique que « *la Ville travaille sur la modernisation de son logiciel RH et par la correction de la base de données ancienne pour rédiger ce rapport.* ».

De plus, au-delà des obligations légales, en termes de gestion RH, le RSU a pour objectif d'aider les employeurs publics à construire leur politique de ressources humaines. Il s'agit d'un outil pertinent pour établir un diagnostic de la situation passée et anticiper l'avenir via une projection précise des années à venir.

Or la commune ne disposant, comme l'a constaté la chambre, d'aucun outil de prospective RH, le seul respect de cette obligation lui permettrait de disposer d'un premier outil.

Ces données lui permettraient notamment de nourrir ses analyses, dont la « *stratégie pluriannuelle de pilotage des ressources humaines* » comme le prévoit le principe des LDG.

<p>Recommandation n° 5. (régularité) : produire le rapport social unique conformément aux dispositions de l'article L. 231-1 du code général de la fonction publique.</p>
--

5.3.6 Des prolongations de l'âge limite des départs à la retraite en contradiction avec la volonté de réduire les effectifs

Conformément à l'article L. 556-1 du CGFP, la décision d'accorder ou de refuser une prolongation relève de l'autorité du maire, qui détient seul le pouvoir de décision sur l'opportunité de ces prolongations, dans le respect du cadre juridique en vigueur.

La commune a accordé 22 prolongations d'activité à des agents ayant atteint ou dépassé l'âge légal de départ à la retraite, dont certains jusqu'à l'âge de 70 ans. Dix-sept d'entre eux auront atteint l'âge de 68 ans en 2025.

Certaines prolongations ont été accordées alors même que la collectivité classe ces fonctions parmi les « *métiers pénibles* », invoqués pour justifier l'absentéisme ou des demandes de reclassement. Dans sa réponse, le maire indique que « *la ville avait la tradition de prendre en compte les carrières incomplètes de certains agents de catégorie C, pour améliorer leur carrière et donc la retraite, en prolongeant d'une année l'activité des agents concernés à leur départ en retraite* ».

5.3.7 Absence du tableau des emplois

Le tableau des emplois constitue un instrument essentiel de la gestion des ressources humaines au sein des collectivités territoriales.

Il s'agit d'un document qui recense de manière détaillée l'ensemble des emplois permanents et temporaires occupés ou à pourvoir, ainsi que leur répartition par catégorie hiérarchique, grade, et statut, et qui précise, pour chaque emploi, les missions et les qualifications requises.

Ce tableau doit permettre d'assurer une gestion prévisionnelle des effectifs, de garantir la transparence dans l'organisation des services, ainsi que de faciliter la mobilité et les promotions internes des agents publics. En vertu des principes de la gestion publique, il appartient à l'autorité territoriale d'adopter ce tableau de manière conforme aux besoins de la collectivité, tout en respectant les règles de la fonction publique, y compris les exigences relatives à la parité et à l'égalité des chances.

En outre, ce document doit être régulièrement mis à jour et présenté lors des CST afin d'assurer un suivi adéquat de l'évolution des emplois et des besoins en ressources humaines au sein de la collectivité.

Il constitue un élément de base de tout dispositif de gestion des ressources humaines. Cet outil permet à la commune notamment de :

- faciliter l'état des lieux des emplois et identifier les besoins de la collectivité en matière de recrutement ;
- contribuer à la maîtrise des charges de personnel ;
- apporter une cohérence globale et de lisibilité de l'organisation de la collectivité territoriale ou de l'établissement public.

À l'instar du RSU, la seule mise en œuvre de ce tableau, qui est une obligation, permettrait à la commune de disposer d'outils de gestion RH dont elle manque actuellement.

Dans sa réponse, le maire précise que le tableau des emplois existe « *via le tableau des effectifs* ». La chambre rappelle que ces deux tableaux n'ont pas les mêmes finalités. Le tableau des effectifs est un document comptable et budgétaire qui liste les emplois ouverts et pourvus, tandis que le tableau des emplois qui est un outil de gestion de ressources humaines, dont le contenu est laissé à la libre appréciation de chaque collectivité.

5.3.8 Une organisation du temps de travail à mieux contrôler

5.3.8.1 Un temps de travail annuel de 1 607 heures peu contrôlé

L'obligation pour les collectivités territoriales de fixer la durée annuelle du travail à 1 607 heures pour un agent à temps complet est codifiée pour la fonction publique territoriale par l'article L. 611-1 CGFP et le décret n° 2001- 623.

Par délibération du 24 juin 2024, la commune a formalisé l'organisation du temps de travail de ses agents sur la base d'une durée annuelle de 1 607 heures, conformément aux dispositions légales. Trois cycles distincts ont été instaurés selon la nature des postes occupés.

La collectivité a retenu des modalités de temps de travail selon la nature des postes :

- un cycle hebdomadaire fixe qui ouvre droit à 12 jours d'ARTT, pour les agents à temps complet : les agents techniques, les personnels du service de la petite enfance, les personnels du site écotouristique TAONABA, les personnels du service des sports, les agents de surveillance, les concierges, les personnels du palais de la culture ;
- un cycle annualisé pour les agents des services scolaires et périscolaires, les agents des services d'animation du territoire, des personnels des centres sociaux (sauf le centre social du Raizet) et de la maison de la parentalité ;
- un cycle hebdomadaire variable de 37 heures qui ouvre droit à 12 jours d'ARTT pour les agents à temps complet.

Dans le cadre du cycle hebdomadaire variable, les agents ont la possibilité de moduler leurs horaires journaliers de travail et seront contrôlés par la collectivité à partir d'un système de pointage automatisé.

Le cycle hebdomadaire variable concerne uniquement les agents des services administratifs non concernés par les horaires fixes, les coordonnateurs, chefs de service. Le DGS, le DGST, les DGA, les adjoints au DGST, ainsi que les directeurs sont au forfait et le contrôle est effectué sur la base des 37 heures hebdomadaires.

Concernant le système de pointage automatisé destiné à assurer le suivi effectif du temps de présence, la chambre relève que, malgré le lancement de ce dispositif dès l'année 2015, celui-ci demeure, à la date du contrôle, en cours d'expérimentation, sans généralisation à l'ensemble des services. Sur les 73 sites recensés, seuls 13 disposent à ce jour d'une badgeuse opérationnelle. Plus encore, 32 écoles restent dépourvues de pointeuses. Le dispositif alternatif de contrôle par pointage informatique, prévu pour les sites non équipés, n'est pas encadré par des procédures identifiées : la commune n'a pu fournir la liste des agents concernés.

Ce déficit de couverture remet en cause la fiabilité du dispositif dans son ensemble. En l'absence de contrôle automatisé généralisé, la charge de vérification repose exclusivement sur l'encadrement de proximité, sans outil de consolidation ou d'alerte, ce qui fait obstacle à toute traçabilité objective du temps de travail réellement accompli. Cette situation a d'ailleurs été corroborée par le rapport d'audit socio-organisationnel de la DGST validé en décembre 2024, lequel souligne un manque manifeste de pilotage du temps de travail.

Actuellement, la DRH effectue un contrôle sur la base des rapports hiérarchiques.

Ainsi, la chambre constate que, près d'une décennie après l'initiation du projet, la commune n'est toujours pas en mesure de garantir le respect effectif de la durée légale du travail dans ses services, en dépit de ses obligations. Dans sa réponse, le maire explique que le dispositif de contrôle reposant sur le responsable hiérarchique au sein de chaque service est suffisamment robuste pour garantir le respect de l'organisation du temps de travail sur la base annuelle de 1 607 heures. Il ajoute que les badgeuses, installées à titre expérimental, ne constituent qu'une aide au management. Pour autant, la chambre n'est pas convaincue que ce dispositif reposant sur l'appréciation des seuls responsables hiérarchiques soit de nature à réaliser un contrôle exhaustif renforcé. De plus, l'efficacité du contrôle actuel est contredite par le rapport d'audit socio-organisationnel interne.

5.3.8.2 Un absentéisme stable et maîtrisé

En l'absence de RSU les données relatives à l'absentéisme ont été élaborées à partir de l'outil de gestion RH, démontrant si besoin les compétences de la commune pour exploiter ses données.

La chambre relève donc que l'absentéisme n'évolue que faiblement sur la période de 2019 à 2024, sans toutefois, en l'absence de contrôle du temps de travail, avoir l'assurance raisonnable de la réalité de ce constat.

Le taux d'absentéisme global pour les agents titulaires de la collectivité passe de 6 % à 8 %. En 2023 et 2024, ce taux atteint 8 %, ce qui le rapproche sensiblement, mais reste légèrement en dessous de la moyenne nationale observée dans la fonction publique territoriale, qui était de 9,6 % en 2023 (source : Baromètre annuel de l'absentéisme – Sofaxis/SMACL Assurances).

Tableau n° 27 : taux d'absentéisme – en %

Statut	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Contractuel	5%	1%	3%	2%	3%	4%
Stagiaire	3%	3%	1%	3%	2%	1%
Titulaire	7%	4%	5%	7%	8%	8%
Total général	6%	4%	5%	6%	7%	8%

Source : commune des Abymes

Recommandation n° 6. (*performance*) : afin de respecter le temps de travail, mettre en place un dispositif structuré de pointage à l'ensemble des sites ainsi qu'un dispositif structuré de contrôle interne sur le processus « temps de travail et absences », incluant la supervision, la traçabilité et l'exploitation des données.

5.4 Une évolution de la masse salariale qui compromet la soutenabilité financière de la commune

La masse salariale n'a cessé de progresser tout au long de la période sous revue. En 2024 les charges totales de personnel nettes des remboursements de mises à dispositions représentent 65 % des produits de gestion. Dans sa réponse, le maire précise que les politiques nouvelles engagées par la commune nécessitent du personnel qualifié (centres sociaux, maison France Service, contrat local de sécurité et de prévention de la délinquance par exemple) qui tendent à accroître la masse salariale.

Tableau n° 28 : _charges de personnel de 2019 à 2024 – en €

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Charges totales de personnel	51 799 066	52 681 139	51 697 667	56 899 766	60 011 440	61 404 374
- Remboursement de personnel mis à disposition	0	0	0	0	0	287 778
= Charges totales de personnel nettes des remboursements pour MAD	51 799 066	52 681 139	51 697 667	56 899 766	60 011 440	61 116 596
en % des produits de gestion	63,5 %	66,0 %	62,5 %	63,0 %	63,2 %	65,1 %

Source : CRC de Guadeloupe

5.4.1 La structure du régime indemnitaire : un déterminant important de la masse salariale

5.4.1.1 Le régime général – Le RIFSEEP

Le régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) a été instauré par le décret n° 2014-513 du 20 mai 2014 dans la fonction publique de l'État, dans un souci d'harmonisation et de rationalisation des

pratiques indemnitaires. Il est fondé sur une évaluation des responsabilités et des sujétions particulières inhérentes à chaque poste.

Dans le cadre de la réforme de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique territoriale, le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 a étendu ce régime indemnitaire aux agents des collectivités territoriales, imposant ainsi l'application du RIFSEEP à l'ensemble des employeurs territoriaux.

Le RIFSEEP repose sur deux principaux volets :

- l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE), qui vise à rémunérer les fonctions exercées par l'agent, ainsi que les sujétions particulières et l'expertise requises pour l'exécution des missions ;
- le complément indemnitaire annuel (CIA), qui constitue une indemnité versée en fin d'année, et dont le montant est fonction de la performance individuelle et de l'implication de l'agent.

Le décret n° 2020-182 du 27 février 2020 précise que toutes les collectivités territoriales, ainsi que leurs établissements publics locaux, doivent appliquer le RIFSEEP à l'ensemble de leurs agents à partir du 1^{er} janvier 2021. Il marque la fin des régimes indemnitaires transitoires et impose une harmonisation des rémunérations des agents publics territoriaux.

La commune des Abymes en a acté le principe et les modalités par délibération le 12 juillet 2022, avec une mise en œuvre effective début novembre 2022.

Le choix de la commune de revaloriser le niveau général des primes lors du passage au RIFSEEP a conduit à un surcoût pour la collectivité évalué à 600 000 € en année pleine. Or, la commune avait toute latitude dans la détermination du montant qu'elle pouvait allouer dans une situation financière déjà dégradée. Dans sa réponse, le maire explique le surcoût constaté par sa volonté de réduire des inégalités de primes entre les filières techniques et les autres filières, et entre certains agents de catégorie C. La chambre note que ce choix ne s'inscrit pas dans les objectifs du RIFSEEP, fixés par le législateur, qui valorise les responsabilités exercées, l'expertise et l'engagement professionnel.

5.4.1.2 Une attribution et un suivi de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) mal maîtrisés

L'article L. 712-12 du CGFP dispose que « *le fonctionnaire occupant un emploi comportant une responsabilité ou une technicité particulière peut se voir attribuer à ce titre une nouvelle bonification indiciaire.* ».

Cette disposition, entrée en vigueur le 18 août 2022, est le fruit de l'ordonnance n° 2021-1574 du 4 novembre 2021. Son objectif est de répondre aux disparités de rémunération en fonction des spécificités de chaque fonction, en particulier pour les personnels dans des secteurs où les conditions de travail sont plus difficiles.

En 2024, la commune indique avoir versé un montant total de 781 451 € de NBI.

La chambre n'a pu corroborer ces chiffres en raison des erreurs d'imputation massives. Ainsi, comptablement l'article 64113 « NBI » n'est débité que de 590,76 € tandis que l'article 64112 « *supplément familial* » est quant à lui débité de 680 126,35 €.

L'examen des fiches de payes du mois de février 2025 montre que 667 agents ont perçu la NBI, soit 71 % de l'effectif total des 937 fonctionnaires titulaires et stagiaires payés. 65 % des NBI versées le sont sur la base de 10 points.

Deux types de NBI sont octroyés par la commune. La NBI, régie par le décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 qui fixe les conditions d'attribution de la NBI aux fonctionnaires de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière. Il définit les fonctions ouvrant droit à la NBI, notamment celles impliquant des responsabilités particulières ou une technicité spécifique.

La NBI pour les fonctionnaires territoriaux exerçant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) régie par le décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015. Ce texte modifie le décret n° 2006-780 du 3 juillet 2006, remplaçant la référence aux « *zones urbaines sensibles* » par celle aux QPV, conformément aux décrets n° 2014-1750 et n° 2014-1751 du 30 décembre 2014.

Les fonctionnaires concernés peuvent bénéficier d'une NBI, avec une majoration maximale de 50 % des points déjà acquis, en cas de sujétions particulières ou de responsabilités spécifiques liées à la mise en œuvre de la politique de la ville, définies par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement après avis du comité technique. La collectivité a délibéré en ce sens.

La chambre relève que la commune n'a pu transmettre la ventilation précise des NBI octroyées, selon leur nature, QPV ou autre, mettant en évidence un défaut de contrôle de régularité des NBI accordées.

La commune n'a pu communiquer, concernant la NBI QPV³⁹, que 81 arrêtés individuels, alors que le fichier de payes de février 2025 comptabilise 667 agents bénéficiaires d'une NBI. En l'absence de tableaux de suivi la chambre n'a pu corroborer ce chiffre.

De plus, dans les arrêtés individuels transmis, ne figurent pas les lieux d'exercice des fonctions des agents. Enfin, aucune des fiches de poste consultées ne fait référence au régime indemnitaire dont la NBI.

De plus pour la seule DGST, sur les 121 agents bénéficiant d'une NBI, le directeur général indique que 117 agents exercent une « *fonction polyvalente liée à l'entretien, à la salubrité, à la conduite de véhicules et tâches techniques sur tout le territoire* ». Or, seules les communes de moins de 2 000 habitants peuvent invoquer une NBI de 10 points au profit des agents exerçant ces fonctions.

De surcroît deux agents affectés à la direction des achats au service technique bénéficient d'une NBI de 10 points, au même motif.

Enfin, la commune attribue des points de NBI à des chefs de service, alors que ces agents n'encadrent pas de personnel.

³⁹Décret n° 2024-1212 du 27 décembre 2024 modifiant la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville.

La chambre relève que la commune n'a pas pu démontrer que près des deux tiers des agents occupent un poste éligible à la NBI QPV.

La chambre demande la commune à mettre à jour l'attribution des NBI en conformité avec la réglementation et de ne la verser que conformément aux textes l'instituant, même au prix d'une réduction drastique de la liste des actuels « bénéficiaires ». Dans sa réponse, le maire déclare, sans indiquer un calendrier de mise en œuvre, vouloir « *suivre l'avis de la Chambre de modifier la NBI, et indiquer notamment sur chaque fiche de poste, l'éligibilité à la NBI* ».

Recommandation n° 7. (régularité) : attribuer la NBI en conformité avec les décrets n° 2006-779 du 3 juillet 2006 qui fixe les conditions d'attribution de la NBI aux fonctionnaires de l'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière et du décret n° 2015-1386 du 30 octobre 2015.

5.4.2 Des avantages en nature à régulariser

5.4.2.1 Les logements de fonction

L'attribution et la gestion des logements de fonction au sein des collectivités territoriales reposent sur un cadre juridique strict visant à encadrer les conditions d'occupation, de valorisation et de justification de ces avantages en nature.

Le décret n° 2012-752 du 9 mai 2012, distingue la nécessité absolue de service (NAS), obligatoire, et l'utilité de service, facultative. L'occupation constitue un avantage en nature soumis à cotisations sociales et, le cas échéant, à l'impôt sur le revenu. La circulaire du 9 août 1995 en précise les conditions d'interprétation, tout en insistant sur la nécessité pour la collectivité d'en justifier la pertinence opérationnelle.

Ainsi les articles L. 721-1 à L. 721-3 du CGFP précisent que les organes délibérants fixent la liste des emplois pouvant bénéficier d'un logement de fonction, en précisant les avantages accessoires liés à cet usage, et que l'autorité territoriale prend une décision individuelle en application de cette délibération.

La chambre relève que le gardien du centre technique municipal bénéficie d'un logement de fonction. Or, la commune n'a pas été en mesure de fournir la délibération du conseil municipal et l'arrêté individuel d'attribution de ce logement.

La chambre demande à la commune de délibérer conformément au décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001, pris en application de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale relatif aux logements de fonction, en précisant les critères précis d'attribution. Dans sa réponse, la commune s'engage à prendre cette délibération.

5.4.2.2 Un véhicule de fonction non déclaré

La mise à disposition d'un véhicule de fonction au profit du DGS constitue un avantage en nature, lequel peut être accordé à un agent territorial en raison de l'exercice de responsabilités particulièrement étendues et de sujétions spécifiques, notamment en matière d'astreinte, de disponibilité permanente ou de déplacements fréquents liés aux missions de direction générale.

Il convient de distinguer le véhicule de fonction du véhicule de service, lequel est affecté exclusivement à l'usage professionnel et demeure à la disposition de plusieurs agents dans le cadre de missions déterminées. À l'inverse, le véhicule de fonction est attribué de manière permanente et personnelle à un agent, avec possibilité d'utilisation pour des déplacements domicile-travail.

L'attribution d'un tel véhicule, dès lors qu'elle induit une dépense publique, implique une délibération préalable du conseil municipal, conformément à l'article L. 2121-29 du CGCT, fixant les règles générales d'attribution des avantages en nature aux agents, y compris les véhicules de fonction.

Par délibération n° 16.10.10 du 17 octobre 2016, un véhicule de fonction a été attribué au DGS.

Cependant, la chambre relève l'absence de décision individuelle de l'autorité territoriale (arrêté), motivée au regard des nécessités du service et des fonctions exercées par le bénéficiaire. Or, cette articulation est conforme au principe qu'une délibération d'assemblée délibérante ne saurait, par elle-même, créer un droit individuel à bénéficier d'un avantage sans être suivie d'un acte d'exécution de l'autorité compétente. » (CE, 29 octobre 1971, Sieur Lagrange, n° 81421).

De plus, la mise à disposition d'un véhicule de fonction constitue un avantage en nature soumis à cotisations sociales et à fiscalité, conformément à l'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale et à l'article 82 du code général des impôts. Il appartient dès lors à l'employeur public d'en évaluer la valeur selon les barèmes de l'URSSAF, de l'intégrer dans la rémunération brute et de procéder aux déclarations afférentes.

La chambre relève que cet avantage n'a fait l'objet d'aucune déclaration. La collectivité s'expose à un redressement par les services fiscaux ou les organismes sociaux.

La chambre demande à la commune de se mettre en conformité avec les articles L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale et 82 du code général des impôts concernant les avantages en nature. Dans sa réponse, la commune s'engage à se conformer aux dispositions de l'article susmentionné.

5.4.2.3 La liste des bénéficiaires de véhicules de service est irrégulière

L'utilisation d'un véhicule de service de façon habituelle doit résulter d'une délibération du conseil municipal en application des dispositions de l'article L. 2123-18-1-1 du CGCT.

L'utilisation d'un véhicule de service par un agent public territorial, assortie d'une autorisation de remisage à son domicile, constitue une dérogation au principe d'affectation exclusive du véhicule aux besoins du service, et doit, à ce titre, être strictement encadrée.

Si le véhicule de service ne constitue pas, en principe, un avantage en nature dès lors que son usage demeure strictement professionnel, la dérogation que constitue le remisage à domicile est assimilée à un avantage indirect, nécessitant une justification au regard des nécessités du service (astreintes, urgences, continuité des interventions) et une autorisation expresse de l'autorité délibérante.

Lorsque l'autorité territoriale autorise le remisage à domicile du véhicule, cette faculté doit répondre à des nécessités d'organisation ou d'astreinte, clairement justifiées. Toutefois, cette autorisation ne confère en aucun cas le droit d'utiliser le véhicule à des fins privées ou personnelles. Une telle utilisation serait constitutive d'un avantage en nature non autorisé, susceptible d'être qualifiée de détournement de fonds publics.

À ce titre, la chambre rappelle que la mise à disposition d'un véhicule de service avec remisage à domicile constitue un avantage soumis à autorisation expresse, qui ne peut revêtir un caractère ni permanent ni implicite. Conformément aux principes d'annualité budgétaire et de régularité des dépenses publiques issus de l'instruction budgétaire et comptable M57, cette autorisation doit être renouvelée chaque année par une délibération spécifique de l'organe délibérant, précisant les fonctions concernées, les conditions d'usage, les modalités de contrôle ainsi que les justifications liées aux nécessités du service.

En l'absence d'une telle délibération annuelle, l'utilisation du véhicule de service avec remisage à domicile est susceptible d'être requalifiée en avantage en nature consenti sans base légale, exposant la collectivité à un risque de gestion de fait ou de redressement fiscal ou social.

Au surplus, dans son article 3, la délibération n° 16.10.10 du 17 octobre 2016 impose « *d'affecter un véhicule de service avec remisage à domicile aux personnels occupant les fonctions de directeurs généraux adjoints des services, le directeur général des services techniques, le directeur de la police municipale, les collaborateurs de cabinet, le chargé de mission du PAPI* ».

Or, la liste des bénéficiaires transmise par la commune est erronée puisqu'elle fait apparaître deux DGA qui sont partis à la retraite et une chargée de mission programme d'actions de prévention des inondations (PAPI) qui a été mutée à la communauté d'agglomération Cap Excellence.

Il en résulte que l'autorisation de remisage à domicile d'un véhicule de service ne saurait résulter d'une simple pratique administrative, mais doit être précédée, chaque année, d'une délibération formelle, conformément au principe de légalité et aux exigences de transparence de la gestion publique locale.

La chambre demande à la collectivité de délibérer annuellement l'octroi des véhicules de service avec remisage à domicile conformément à la réglementation. Dans sa réponse, le maire déclare que « *les préconisations de la Chambre vont être mises en œuvre* », sans communiquer de calendrier.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La commune des Abymes est limitée en matière de gestion des ressources humaines, faute d'une stratégie RH structurée et alignée sur les enjeux financiers et démographiques auxquels elle est confrontée. Dans un contexte où près de 80 % des agents permanents ont plus de 50 ans, et 40 % plus de 60 ans, le vieillissement de la population active constitue un défi majeur. Parallèlement, la collectivité affiche une volonté de réduction de sa masse salariale, qui représente près de 61 % de ses ressources. Sans une planification rigoureuse des départs à la retraite et une anticipation des besoins futurs, la commune s'expose à une perte brutale de compétences et à une désorganisation de ses services. En l'absence d'outils de gestion prévisionnelle (GPEEC), de lignes directrices de gestion dotées de portée stratégique, ou d'un tableau des effectifs fiable, la commune ne s'est pas donnée les outils pour atteindre ses objectifs de soutenabilité financière. L'inertie actuelle est de nature à compromettre, à court terme, la continuité du service public local.

Par ailleurs, l'organisation actuelle de la gestion des ressources humaines génère des risques juridiques avérés, traduisant une méconnaissance ou une insuffisance de maîtrise du cadre réglementaire. Le non-respect des obligations en matière de RSU, l'absence de traçabilité dans les procédures de recrutement, ou encore la persistance d'irrégularités dans l'octroi d'avantages statutaires et indemnitaires (à l'image de l'attribution non encadrée de véhicules de fonction ou du versement de la NBI en dehors de tout fondement juridique) illustrent les dérives potentielles. Ces pratiques exposent la collectivité à des contentieux, à des injonctions de régularisation, voire à des sanctions financières. Elles fragilisent en outre le principe d'égalité entre les agents et nuisent à la transparence et à l'exemplarité attendues d'une administration publique.

En se privant des outils de pilotage que le législateur a rendus obligatoires, la commune s'empêche de sécuriser ses pratiques, de rationaliser ses effectifs et de piloter efficacement sa masse salariale. Il est désormais impératif qu'elle engage, sans délai, une réorganisation de sa politique RH fondée sur une stratégie claire, des outils réglementaires actualisés, et une gouvernance capable de garantir la conformité, la transparence et l'efficacité de la gestion des ressources humaines.

Ces principaux constats avaient déjà été formulés lors du précédent contrôle de la chambre en 2011 à savoir des bases de GRH à consolider et une GPEEC à construire. Par conséquent, près de 15 ans après, les mêmes causes produisent les mêmes effets.

La commune, en réponse aux observations provisoires de la chambre, s'engage à délibérer conformément au décret n° 2001-654 du 19 juillet 2001, pris en application de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale relatif aux logements de fonction, en précisant les critères précis d'attribution.

Elle s'engage également à se mettre en conformité avec les articles L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale et 82 du code général des impôts concernant les avantages en nature.

6 UNE STRUCTURATION DE LA FONCTION « ACHATS » DANS LA COLLECTIVITÉ À RENFORCER

Le code de la commande publique en bref

Applicable dans toutes les régions françaises, comme en Guadeloupe, le code de la commande publique (CCP), entré en vigueur le 1^{er} avril 2019 au début de la période sous revue, rassemble les dispositions législatives et réglementaires relatives à l'achat et à la commande publique au sein des administrations de l'État et des collectivités territoriales. Son article L. 3 dispose notamment que doivent être respectés, pour toute commande, les trois principes fondamentaux de l'achat public que sont l'égalité de traitement des candidats, la liberté d'accès à la commande publique, et enfin, la transparence des procédures de passation des marchés dont il s'agit.

Afin d'assurer une bonne utilisation des deniers publics, ces principes justifient également que soient mis en place trois principaux seuils financiers (en fonction du type de marchés de travaux, de fournitures ou de services) en fonction desquels trois procédures sont mises en œuvre, de la moins exigeante à la plus stricte. Selon leur montant, les marchés publics se répartissent comme suit :

- la **procédure sans publicité ni mise en concurrence préalable** pour les marchés de faible montant (en 2024, par exemple, sont concernés les marchés de travaux inférieurs à 100 000 € hors taxes, ou encore les marchés de fournitures et de services inférieurs à 40 000 € hors taxes), aussi appelés « *achat de gré à gré* », induisant des exigences minimales ;
- la **procédure adaptée** pour les marchés d'un montant intermédiaire (entre 40 000 € et 221 000 € hors taxes, pour les marchés de fournitures et de services par exemple, en 2024) qui permet à chaque acheteur de définir ses propres règles de passation, et ce dans le respect des principaux généraux de la commande publique ;
- les **procédures dites « formalisées »** pour les marchés les plus importants, par exemple en matière de travaux, et dont la passation est soumise à un cadre juridique exigeant, notamment en matière de publicité et d'appréciation des offres (en 2024, il s'agit, par exemple des marchés de travaux dont le montant hors taxes est supérieur à 5 538 000 €, et ceux liés aux services et fournitures supérieurs à 221 000 € H.T).

Pour une collectivité, structurer efficacement la fonction « achats » permet de garantir la régularité des procédures, conformément aux principes définis à l'article L. 3 du CCP.

Une organisation rigoureuse favorise également l'obtention du meilleur rapport qualité-prix, une anticipation plus fine des besoins, une prévention des ruptures de supports contractuels, une sécurisation des engagements contractuels, ainsi qu'une réduction des risques contentieux.

La commande publique, bien au-delà de son aspect technique, constitue donc un instrument stratégique de bonne gouvernance et d'optimisation des deniers publics.

Dans le cadre de l'instruction la chambre a analysé un échantillon de six contrats administratifs :

Tableau n° 29 : liste des marchés étudiés

<i>Marchés</i>	<i>N° marché</i>
Bail emphytéotique administratif « hôtel de police »	BEA 2007
Marché de télécommunication	2021210032/2021210033/2021210034/2021210035
Location longue durée de véhicules	2023230004
Acquisitions de véhicules	2024240026/2024240027/
Mission programmiste VDF	2024240022
Marché d'externalisation de nettoyage.	2025250001

Source : CRC de Guadeloupe

L'ensemble des protocoles transactionnels a également été étudié.

6.1 Un déficit de gouvernance de la fonction « achats »

6.1.1 Des pratiques conformes sur le plan procédural mais un rôle limité de la direction de la commande publique à la seule régularité

L'analyse d'un échantillon de cinq marchés, représentatifs des principales familles d'achat de la collectivité, ne fait pas apparaître d'irrégularité manifeste. Les dossiers sont bien tenus, intégralement numérisés, et la traçabilité des actes est assurée. La direction de la commande publique démontre une bonne maîtrise des règles applicables.

La computation des seuils de procédure est réalisée par la commune qui dispose d'un e outil de gestion pour ce faire, sans procéder à l'actualisation du référentiel permettant de ventiler les dépenses par nature. La computation partielle des seuils constitue un risque d'irrégularités. En effet, elle constitue une exigence préalable dans le cadre de la passation des marchés publics. Elle vise à déterminer, de manière sincère et exhaustive, la valeur estimée d'un besoin avant tout lancement de procédure, conformément aux dispositions des articles R. 2121-1, R. 2121-4, R. 2121-5, R. 2121-6 et R. 2121-7 du CCP. Cette estimation doit être effectuée en prenant en compte l'ensemble des prestations homogènes, sur une période généralement d'un an, dans le respect du principe d'unité de besoin.

Il appartient ainsi au pouvoir adjudicateur d'apprécier globalement les achats ou prestations similaires, quelle que soit leur répartition entre services ou leur exécution sur différents sites. En application de l'article R. 2121-6 du CCP, il ne saurait, sans contrevenir aux principes de transparence, d'égalité de traitement et de mise en concurrence, scinder artificiellement un besoin dans le but de recourir à une procédure moins contraignante que celle imposée par le seuil applicable. L'article R. 2121-4 du CCP impose que le montant du marché corresponde à la valeur estimée au lancement de la procédure. Il interdit également le « saucissonnage », qui consiste à diviser artificiellement un marché pour éviter les règles de publicité et de mise en concurrence. Cette règle garantit la transparence et la concurrence dans la commande publique.

La commune évoque des ressources limitées pour justifier les difficultés rencontrées. La chambre constate que la mutation interne de l'adjointe en remplacement de la directrice en arrêt maladie est un choix de la collectivité. En avril 2025, plusieurs postes restent vacants, il revient à la commune de les armer avec des agents compétents. Le maire indique, dans sa réponse, privilégier la promotion interne pour ce faire. Il ajoute « avoir lancé 2 avis de recrutements externes » avec des jurys en septembre 2025.

6.1.2 La direction générale des services technique : un acteur de premier ordre dans le processus achat

La DGST a rédigé les cahiers des clauses techniques de plus de 73 % des marchés actuellement exécutés par la collectivité.

Acteur majeur du processus de la commande publique, la DGST dispose de son bureau des achats.

Cette organisation présente une forme d'efficacité opérationnelle. Le fait que le principal prescripteur soit également le principal acteur de la commande publique permet une expression des besoins proche du terrain, réactive, techniquement précise, et à priori bien adaptée aux contraintes fonctionnelles.

La rédaction des cahiers des clauses techniques particulières (CCTP) par les ingénieurs et agents spécialisés de la direction technique garantit un bon niveau d'expertise dans la définition des prestations attendues.

6.1.3 Une nécessité de coordination des acteurs de la commande publique par une instance de gouvernance chargée de la politique d'achats

Il résulte de ce qui précède que l'organisation actuelle souffre de l'absence d'un pilotage intégré de la fonction « achats ».

Le contrôle interne en matière de commande publique n'est pas structuré ni par la direction technique, qui n'a pas désigné d'acteur référent unique, ni par la direction de la commande publique. Il n'existe pas non plus d'approche centralisée de la performance « achats » : les analyses de coûts, les indicateurs de performance, la mutualisation des achats ou l'évaluation des fournisseurs ne sont pas portés transversalement.

L'éclatement fonctionnel entre deux directions générales adjointes empêche l'émergence d'une gouvernance unifiée de la commande publique et renforce le cloisonnement entre la régularité juridique et la performance opérationnelle.

L'enjeu pour la collectivité est désormais de conserver les atouts de proximité et d'expertise technique, tout en renforçant les garanties de régularité, de transparence et d'optimisation.

Cela passe par une meilleure coordination entre les directions, la désignation de référents internes achat, l'instauration d'un contrôle interne structuré sur le processus de passation et d'exécution des marchés, et le développement d'un pilotage stratégique des achats à l'échelle de la collectivité, intégrant à la fois la régularité, la qualité et la performance

économique. Dans sa réponse, le maire indique, sans toutefois préciser de planning, l'installation de correspondants « Marché Public » et le lancement d'une formation à deux niveaux (instructeur de base et spécialiste en accompagnement).

Dans ce contexte, la collectivité prévoit la création d'une mission des achats pour mieux maîtriser les risques liés aux besoins, à la performance contractuelle et au suivi des marchés publics. Cette mission viserait à rationaliser les besoins et à les aligner avec les priorités stratégiques, garantissant ainsi une gestion plus efficace des ressources publiques.

Elle aurait pour objectif de rationaliser la gestion des acquisitions et d'élaborer une stratégie d'achats cohérente, intégrant des critères de performance et d'innovation, au-delà de la simple optimisation des coûts. La mission définirait la politique d'achats et s'assurerait que chaque processus soit en adéquation avec les priorités institutionnelles, contribuant à maîtriser les coûts, encourager l'innovation et améliorer la qualité des services. Le maire indique avoir inscrit dès 2022 dans l'organigramme, une mission achat, dont le recrutement du responsable était en cours en septembre 2025.

Le contrôle interne des marchés publics est essentiel pour garantir la transparence et éviter des risques financiers et juridiques. Cependant, l'absence de documents structurants freine la mise en œuvre de la stratégie. Il est crucial qu'une stratégie claire soit définie pour assurer l'efficacité de la mission. Dans sa réponse, le maire déclare vouloir mettre en place un document procédure et une formation, sans toutefois en préciser le calendrier de mise en œuvre.

Cependant à court terme en l'absence de mission « *achats* », c'est-à-dire de gouvernance dédiée à la stratégie « *achats* », la cartographie des marchés publics représente un levier important pour structurer et piloter efficacement les dépenses. Elle permet de développer une vision claire de l'ensemble des marchés passés, en identifiant les grandes catégories d'achat, les fournisseurs principaux, les montants engagés et les échéances à venir.

Cette démarche, même menée de manière simple et progressive, facilite l'anticipation des besoins, sécurise les procédures, et favorise une meilleure coordination entre les services. Elle permet également de détecter des opportunités d'optimisation, comme la mutualisation entre services ou la standardisation des achats.

En apportant lisibilité et cohérence, la cartographie constitue ainsi une première étape vers une gestion plus stratégique et plus collaborative des achats, tout en contribuant à une meilleure maîtrise des finances publiques. Le maire déclare, en réponse, vouloir réaliser une cartographie des achats.

En somme, une approche par la cartographie des achats constituerait un jalon intermédiaire à la création de la mission des achats.

6.2 Un déficit de gouvernance et de stratégie qui a des conséquences sur l'exécution des contrats publics.

6.2.1 Un pilotage et un contrôle de l'exécution des contrats publics à renforcer

Le bail emphytéotique, une option de financement à long terme souscrit par la commune, témoigne de la faiblesse du pilotage et du contrôle de ce type de marchés.

En effet, un bail emphytéotique administratif (BEA), contrat de location de longue durée, d'une durée initiale de 18 ans et 11 mois, a été conclu en 2007 entre les Abymes et la société d'économie mixte de Saint-Martin (SEMSAMAR) aménageur et opérateur immobilier.

Ce BEA a pour objet la construction et l'exploitation de l'hôtel de police municipal.

Ce type de bail est caractérisé par un droit d'usage, de jouissance et d'exploitation d'un terrain, attribué au preneur ici la SEMSAMAR.

Le cadre juridique des BEA est principalement régi par le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), notamment les articles L. 1311-2 et suivants.

À la fin du bail, selon les options retenues par la collectivité en 2025 ou 2027, la propriété de l'hôtel de police lui reviendra automatiquement sans compensation pour le preneur.

La chambre s'est attachée à analyser les conditions d'exécution de ce BEA sur la période du contrôle de 2019 à 2024.

Au chapitre V dudit contrat, il est stipulé que l'emphytéote doit transmettre, chaque année et au plus tard trois mois après la date anniversaire, des documents relatifs à sa gestion comptable et financière de suivi suivants :

- bilan et comptes de l'année échue ;
- tableau de financement ;
- détail des créances et dettes ;
- détail des immobilisations, amortissements et provisions ;
- état de la dette à long terme initiale ;
- justification des assurances, bon paiement des primes ;
- le plan de trésorerie actualisé ;
- le bilan financier prévisionnel.

La commune déclare ne pas avoir été destinataire de ces éléments.

La chambre relève que la commune n'a entrepris aucune démarche formelle de suivi, à l'exception d'un courrier adressé en 2019.

La jurisprudence du Conseil d'État (8 octobre 2014, n° 370644) rappelle que l'inaction du cocontractant ne saurait dispenser la personne publique d'agir et de faire respecter les termes du contrat, ce qui s'applique également au contrôle des documents financiers dans le cadre d'un BEA.

En effet, la personne publique est tenue d'exercer une surveillance effective sur l'exécution des contrats qu'elle conclut. Ce contrôle est un devoir de gestion des deniers publics. Ce principe, impose une vigilance constante de la part de la personne publique pour garantir la bonne gestion des deniers publics et assurer le respect des obligations contractuelles.

En l'espèce, le défaut de contrôle de la commune constitue un manquement à ses obligations. En effet, bien que la commune ait eu la possibilité de contrôler l'exécution du contrat et d'exiger la transmission des documents requis, elle n'a pas fait preuve de diligence nécessaire pour exercer ce contrôle. Ce manquement empêche l'application des pénalités prévues au contrat, de 1 000 € hors taxe par jour de retard, qui auraient dû être appliquées.

De plus, l'absence de suivi et de vérification de ces redevances empêche d'avoir l'assurance que le service fait correspond bien à ce qui a été convenu dans le contrat, notamment en matière de rentabilité et de conformité aux prévisions financières. En effet, un paiement effectué par la personne publique doit être fondé sur une base juridique certaine, ce qui suppose que la collectivité vérifie la réalité et la conformité du service fait. En l'absence de contrôle, la collectivité se prive de la possibilité de s'assurer de la régularité des paiements, ce qui peut entraîner une remise en cause de la validité des dépenses engagées. En effet, toute dépense publique doit être justifiée par un service fait effectif, et l'absence de contrôle met en péril la conformité de la liquidation de la dépense.

Or, la liquidation de la dépense publique, en particulier dans le cadre d'un BEA, repose sur la régularité et la véracité des pièces justificatives, telles que les documents financiers (comptes annuels, bilan, etc.). Si la commune n'a pas procédé au contrôle des documents, cela empêche toute vérification sur le montant exact des redevances dues et, par conséquent, sur la conformité de la dépense engagée. Tout en reconnaissant, une faiblesse du suivi de ce dossier, le maire indique, dans sa réponse, avoir « *pu obtenir des éléments de bilan qui l'ont conforté dans l'analyse, que la fin de bail locatif correspond au paiement du solde de l'opération et a donc demandé la résiliation du BEA à la fin de ce bail locatif (août 2025)* », éléments de bilan dont la chambre n'a pas été destinataire.

6.2.2 Des ruptures de marchés et leurs conséquences à prévenir

La chambre note, à l'analyse des huit protocoles transactionnels adoptés par la commune sur la période du contrôle, que trois l'ont été à titre de régularisation de marchés échus. Dans sa réponse, le maire indique que lorsque la commune n'a pas été en mesure de renouveler les marchés arrivant à terme à cause du Covid ou de marchés infructueux de tels protocoles ont été passés. Ainsi la collectivité a poursuivi, au-delà de leur terme contractuel, l'exécution de marchés publics portant sur la location de véhicules long durée et trois marchés de télécommunications, sans qu'un nouvel engagement contractuel n'ait été régulièrement formalisé. Aucun avenant n'a été signé dans le délai imparti, et les prestations ont néanmoins été fournies par les cocontractants, puis rémunérées sur la base de protocoles dépourvus de toute valeur contractuelle, lesquels se bornent à invoquer la nécessité de continuité du service public.

Conformément à l'article L. 2194-1 du CCP, les marchés publics sont conclus pour une durée déterminée, et leur exécution ne peut se poursuivre valablement au-delà de cette durée sans qu'un avenant régulier ou un nouveau marché ait été conclu. La jurisprudence constante du Conseil d'État (cf. CE, 20 octobre 2000, commune de L'Haÿ-les-Roses, n° 204161) rappelle

que la seule continuité des prestations, en l'absence de fondement contractuel, ne saurait faire naître un droit à rémunération.

De plus, le principe de légalité des dépenses publiques, inscrit à l'article R. 2342-1 du CGCT, impose que toute dépense soit justifiée par un acte juridique valide.

La chambre constate l'irrégularité de la poursuite de cette relation contractuelle, hors les obligations de la commande publique, qui expose la collectivité voire les cocontractants à des risques financiers et juridiques, « *sous réserve de l'appréciation souveraine du juge* ».

Il est rappelé que la collectivité doit systématiquement anticiper la reconduction de ses contrats en engageant à temps les procédures de renouvellement, dans le respect des principes fondamentaux de la commande publique susmentionnés.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fonction « achats », au sens stratégique du terme, n'est pas structurée au sein de la collectivité. La direction de la commande publique assure un rôle essentiellement juridique, recentré sur la conformité des procédures de passation, la sécurisation des documents de consultation et le respect du code de la commande publique. Elle intervient de manière réactive, en appui aux services prescripteurs, mais ne participe pas à une réflexion globale sur la politique d'achat.

L'expression des besoins, le choix des solutions techniques ainsi que le suivi de l'exécution relèvent pour l'essentiel de la DGST. Ce fonctionnement en silos, bien que courant dans les collectivités de taille intermédiaire, ne permet pas d'inscrire l'achat public dans une logique de performance, ni d'anticiper les besoins à moyen terme.

La collectivité fait donc face à plusieurs défis en matière de gestion de la commande publique, principalement liés à l'absence de stratégie d'achat globale, à des ressources humaines insuffisantes et à un manque de coordination entre les services. L'absence d'outils intégrés à l'ensemble des services en charge de la commande publique et la gestion réactive des marchés publics contribuent également à l'inefficacité de cette fonction.

Pour améliorer la gestion des achats publics, il est impératif que la collectivité adopte une stratégie d'achats pluriannuelle, renforce les compétences de ses agents et mette en place des outils de gestion plus performants. Une meilleure coordination interservices et une centralisation des achats est nécessaire pour escompter des économies d'échelle et optimiser les dépenses publiques.

Cela lui permettra d'anticiper les fins de marchés et l'empêchera de les poursuivre sans contrat, les protocoles transactionnels utilisés ne pouvant être utilisés à cette fin.

Annexe n° 1. Le règlement intérieur du conseil municipal - les points à actualiser

De nombreuses actualisations doivent être prises en compte dans le règlement intérieur du conseil municipal.

Ainsi, l'article 2 relatif aux convocations devrait renvoyer à l'article L. 2121-7 du CGCT qui précise, par dérogation aux dispositions de l'article L. 2121-12 du CGCT, que dans les communes de 3 500 habitants et plus, la convocation est adressée aux membres du conseil municipal trois jours francs au moins avant celui de cette première réunion.

L'article 4 relatif à l'accès aux dossiers soumis au conseil municipal devrait prendre en compte la version actualisée de l'article L. 2121-26 du CGCT (modifié par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements – article 5) en ne faisant plus référence à l'article 4 de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 mais à l'article L. 311-9 du code des relations entre le public et l'administration.

L'article 7 relatif aux commissions municipales qui renvoie à l'article L. 2143-3 du CGCT doit être complété concernant la commission intercommunale pour l'accessibilité des personnes handicapées.

L'article 9 relatif aux missions d'information et d'évaluation qui renvoie à l'article L. 2121-22-1 du CGCT (modifié par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – article 232) doit prendre en compte le seuil de 20 000 habitants et non de 50 000 habitants.

L'article 11 relatif aux commissions consultatives des services publics locaux qui renvoie à l'article L. 1413-1 du CGCT (modifié par la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – article 6) doit être actualisé en faisant référence à l'article L. 2234-1 du code de la commande publique pour le rapport à établir par le titulaire d'un marché de partenariat.

L'article 12 relatif aux commissions d'appels d'offres et jury de concours renvoie à l'article L. 1411-5 du CGCT (modifié par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – article 65) doit intégrer la possibilité que les délibérations de la commission peuvent être organisées à distance dans les conditions prévues par l'ordonnance n° 2014-1329 du 6 novembre 2014 relative aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial.

L'article 16 relatif à la présidence renvoie à l'article L. 2122-8 du CGCT dont les modifications apportées par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique (article 39 V) doivent être prises en compte.

L'article 26 relatif au débat d'orientations budgétaires fait référence à l'article L. 2312-1 du CGCT qui précise les éléments contenus dans le rapport d'orientations budgétaires. Ces points doivent compléter la rédaction actuelle de l'article 26.

L'article 30 relatif à la consultation des électeurs doit être complété conformément aux dispositions de l'article L. 1112-16 du CGCT (modifié par la loi n° 2022-217 du

21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale – article 14) et l'article L. 1112-17 du même code.

L'article 31 relatif aux votes doit être complété conformément aux dispositions de l'article L. 2121-20 du CGCT et actualisé conformément aux dispositions de l'article L. 2121-21 du CGCT (modifié par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements – article 2).

L'article 33 sur les procès-verbaux de séance doit faire référence à l'article L. 2121-15 du CGCT (modifié par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements – article 1) au lieu de l'article L. 2121-23 du même code.

L'article 34 doit mentionner l'actuelle version de l'article L. 2121-25 du CGCT dont le contenu a été modifié par l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements (article 4).

L'article 38 relatif au bulletin d'information générale doit mentionner l'actuelle version de l'article L. 2121-27-1 du CGCT dont le contenu a été modifié par la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux (article 15).

L'article 41 relatif au retrait d'une délégation d'un adjoint doit être actualisé conformément à l'article L. 2122-18 du CGCT (modifié par la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique – article 30).

Annexe n° 2. Éléments obligatoires devant figurer dans le rapport d'orientation budgétaire

Tableau n° 30 :

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Orientations budgétaires envisagées						
Evolution prévisionnelle des dépenses de fonctionnement	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Evolution prévisionnelle des recettes de fonctionnement	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Evolution prévisionnelle des dépenses d'investissement	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent
Evolution prévisionnelle des recettes d'investissement	Présent	Absent	Présent	Présent	Présent	Présent
Hypothèses d'évolution retenues						
En matière de concours financiers	Présent	Absent	Partiel	Partiel	Partiel	Présent
En matière de fiscalité	Présent	Absent	Partiel	Partiel	Partiel	Présent
En matière de tarification	Partiel	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent
En matière de subventions	Présent	Absent	Partiel	Partiel	Partiel	Présent
En matière de relations financières entre la commune et la CA Cap Excellence	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent
Engagements pluriannuels chiffrés envisagés						
Orientations envisagées en matière de programmation d'investissement	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel
Orientations envisagées en matière d'autorisation de programme	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent
Evolution prévisionnelle du niveau d'épargne brute	Présent	Absent	Présent	Présent	Absent	Présent
Evolution prévisionnelle du niveau d'épargne nette	Présent	Absent	Présent	Présent	Présent	Présent
Evolution prévisionnelle du niveau d'endettement	Absent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Structure et gestion de la dette	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Structure et évolution des dépenses de personnel	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Structure et évolution des effectifs (catégories, filières)	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel

Structure et évolution des rémunérations						
dont traitement indiciaire	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent
dont régime indemnitaire	Présent	Partiel	Partiel	Absent	Partiel	Absent
dont NBI	Présent	Partiel	Absent	Absent	Absent	Absent
dont heures supplémentaires	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent
dont avantages en nature	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent	Absent
Informations sur la durée effective du travail	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel	Partiel

Source : CRC De Guadeloupe

Annexe n° 3. Annexes obligatoires figurant au budget primitif et au compte administratif

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Etats annexés au budget primitif et au compte administratif						
Tableaux récapitulatif l'état des emprunts et dettes	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Présentation de l'état des provisions	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Présentation des méthodes utilisées pour les amortissements	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Présentation de l'équilibre des opérations financières	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Présentation de l'état des charges transférées en investissement	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Présentation du mode de financement des opérations pour le compte de tiers	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Présentation des engagements donnés et reçus	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Présentation de l'emploi des recettes grevées d'une affectation spéciale	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Etat du personnel	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Liste des organismes de regroupement dont la commune est membre	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Liste des établissements ou services créés par la commune	Absent	Absent	Absent	Présent	Présent	Présent
Tableau retraçant les décisions en matière de taux des contributions directes	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Etats annexés au seul compte administratif						
Etat de variation des immobilisations	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent	Présent
Etat présentant le montant de recettes et de dépenses affectées aux services assujettis à la TVA qui ne font pas l'objet d'un budget distinct du budget général	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet

Source : CRC de Guadeloupe d'après les budgets primitifs et les comptes administratifs

Annexe n° 4. Capacité d'autofinancement brute

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. annuelle moyenne	Variation simple	Variation annuelle moyenne euros constants
Ressources fiscales propres (nettes des restitutions)	54 890 346	55 036 966	59 353 848	64 400 105	67 364 516	66 538 112	3,9%	21,2%	
+ Fiscalité reversée	8 657 143	7 905 665	6 326 866	6 067 671	5 958 025	5 390 953	-9,0%	-37,7%	
= Fiscalité totale (nette)	63 547 489	62 942 631	65 680 714	70 467 776	73 322 541	71 929 064	2,5%	13,2%	
+ Ressources d'exploitation (dont produits exceptionnels réels*)	1 915 063	634 999	830 020	325 626	3 078 698	840 947	-15,2%	-56,1%	
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	14 936 803	15 142 066	15 360 163	18 445 040	17 707 712	20 263 283	6,3%	35,7%	
+ Production immobilisée, travaux en régie	1 119 148	1 095 127	838 070	1 082 273	797 089	789 250	-6,7%	-29,5%	
= Produits de gestion (A)	81 518 503	79 814 823	82 708 967	90 320 714	94 906 040	93 822 543	2,9%	15,1%	
Charges à caractère général	9 029 859	7 616 370	7 010 083	7 980 915	9 748 344	7 759 827	-3,0%	-14,1%	
+ Charges de personnel	51 799 066	52 681 139	51 697 667	56 899 766	60 011 440	61 404 374	3,5%	18,5%	
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	12 221 485	11 594 643	11 778 034	13 020 653	13 456 615	13 214 164	1,6%	8,1%	
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	3 689 348	3 669 364	3 793 859	4 073 120	4 616 285	4 706 722	5,0%	27,6%	
= Charges de gestion (B)	76 739 758	75 561 516	74 279 642	81 974 454	87 832 684	87 085 088	2,6%	13,5%	
Excédent brut de fonctionnement (A-B)	4 778 745	4 253 307	8 429 325	8 346 260	7 073 356	6 737 455	7,1%	41,0%	
<i>en % des produits de gestion</i>	5,9%	5,3%	10,2%	9,2%	7,5%	7,2%			
+/- Résultat financier	-2 163 247	-2 190 283	-1 800 190	-1 912 843	-2 594 706	-2 805 836	5,3%	29,7%	
<i>dont fonds de soutien - sortie des emprunts à risques</i>	0	0	0	0	0	0			
+/- Solde des opérations d'aménagements de terrains (ou +/- values de cession de stocks)	0	0	0	0	0	0			
+/- Titres et mandats annulés sur exercices antérieurs	-25 582	0	-299 877	0	338 439	5 288		-120,7%	
= CAF brute	2 589 915	2 063 024	6 329 258	6 433 418	4 817 090	3 936 907	8,7%	52,0%	
<i>en % des produits de gestion</i>	3,2%	2,6%	7,7%	7,1%	5,1%	4,2%			

* M57 jusqu'en 2017 et M14

Source : Logiciel ANAFI d'après les comptes de gestion

Annexe n° 5. La structure de coût des charges de gestion courante

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. annuelle moyenne	Variation simple	Variation annuelle moyenne euros constants
Charges à caractère général	9 029 859	7 616 370	7 010 083	7 980 915	9 748 344	7 759 827	-3,0%	-14,1%	
+ Charges de personnel	51 799 066	52 681 139	51 697 667	56 899 766	60 011 440	61 404 374	3,5%	18,5%	
+ Subventions de fonctionnement (dont subventions exceptionnelles*)	12 221 485	11 594 643	11 778 034	13 020 653	13 456 615	13 214 164	1,6%	8,1%	
+ Autres charges de gestion (dont charges exceptionnelles réelles*)	3 689 348	3 669 364	3 793 859	4 073 120	4 616 285	4 706 722	5,0%	27,6%	
+ Charges d'intérêt et pertes de change	2 163 286	2 190 315	1 800 221	1 913 047	2 595 014	2 806 241	5,3%	29,7%	
= Charges courantes	78 903 043	77 751 831	76 079 863	83 887 501	90 427 698	89 891 329	2,6%	13,9%	
<i>Charges de personnel / charges courantes</i>	<i>65,6%</i>	<i>67,8%</i>	<i>68,0%</i>	<i>67,8%</i>	<i>66,4%</i>	<i>68,3%</i>	<i>0,8%</i>	<i>4,1%</i>	
<i>Intérêts et pertes de change / charges courantes</i>	<i>2,7%</i>	<i>2,8%</i>	<i>2,4%</i>	<i>2,3%</i>	<i>2,9%</i>	<i>3,1%</i>	<i>2,6%</i>	<i>13,9%</i>	

Source : CRC de Guadeloupe, logiciel d'analyse financière des juridictions financières

Annexe n° 6. Résultat de la section de fonctionnement

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Var. annuelle moyenne	Variation simple	Variation annuelle moyenne euros constants
CAF brute	2 589 915	2 063 024	6 329 258	6 433 418	4 817 090	3 936 907	8,7%	52,0%	
- Dotations nettes aux amortissements	3 205 896	3 884 661	4 181 451	4 310 082	5 083 735	5 075 577	9,6%	58,3%	
- Dotations nettes aux provisions	0	0	0	0	0	0			
+ Quote-part des subventions d'inv. transférées	116 418	119 961	122 783	115 155	102 077	102 082	-2,6%	-12,3%	
+ Neutralisation des amortissements, dépréciations et provisions	0	0	0	0	439 250	0			
= Résultat section de fonctionnement	-499 563	-1 701 675	2 270 590	2 238 490	274 681	-1 036 588	15,7%	107,5%	

Source : CRC de Guadeloupe, logiciel d'analyse financière des juridictions financières

Annexe n° 7. Résultat de la section de fonctionnement

en €	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Cumul sur les années
CAF brute	2 589 915	2 063 024	6 329 258	6 433 418	4 817 090	3 936 907	26 169 612
- Annuité en capital de la dette	4 415 748	4 549 858	3 982 527	4 248 339	4 554 345	5 387 143	27 137 960
<i>dont remboursement des emprunts obligataires exigibles in fine</i>	0	0	0	0	0	0	0
= CAF nette ou disponible (C)	-1 825 833	-2 486 834	2 346 731	2 185 079	262 745	-1 450 236	-968 347
Taxe d'aménagement	441 923	649 634	475 583	353 703	411 878	209 333	2 542 055
+ Fonds de compensation de la TVA (FCTVA)	4 052 638	4 232 258	2 185 629	3 061 998	929 908	1 804 690	16 267 121
+ Subventions d'investissement reçues hors attributions de compensation	6 340 452	9 494 101	5 272 864	4 889 256	-1 295 619	6 009 324	30 710 377
+ Attributions de compensation reçues en investissement	0	0	0	0	0	0	0
+ Fonds affectés à l'équipement (amendes de police en particulier)	-309 022	278 212	185 651	379 886	4 486 338	2 597 165	7 618 229
+ Produits de cession	504 330	301 140	0	1 430 320	2 902 850	0	5 138 640
+ Autres recettes	0	0	0	14 138 730	0	0	14 138 730
= Recettes d'inv. hors emprunt (D)	11 030 321	14 955 344	8 119 728	24 253 893	7 435 356	10 620 512	76 415 153
= Financement propre disponible (C+D)	9 204 488	12 468 511	10 466 459	26 438 972	7 698 100	9 170 276	75 446 805
<i>Financement propre dispo / Dépenses d'équipement (y c. tvx en régie)</i>	<i>41,9%</i>	<i>85,8%</i>	<i>111,8%</i>	<i>340,1%</i>	<i>57,9%</i>	<i>130,0%</i>	
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	21 944 105	14 525 272	9 358 247	7 773 609	13 295 536	7 052 508	73 949 276
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature) hors attributions de compensation	1 323 795	0	0	16 599 056	1 255 679	72 531	19 251 061
- Subventions d'équipement versées au titre des attributions de compensation	0	0	0	0	0	0	0
+/- Dons, subventions et prises de participation en nature, reçus ou donnés	0	0	0	0	0	0	0
- Participations et inv. financiers nets	0	0	0	0	1 709 622	349 950	2 059 572
+/- Variation de stocks de terrains, biens et produits	0	0	0	0	0	0	0
- Charges à répartir	0	1 271 793	0	0	0	0	1 271 793
+/- Variation autres dettes et cautionnements	0	0	0	0	0	-3 000	-3 000
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement propre	-14 063 412	-3 328 555	1 108 212	2 066 307	-8 562 737	1 698 287	-21 081 897
+/- Solde des affectations d'immobilisations	0	0	0	0	0	0	0
+/- Solde des opérations pour compte de tiers	0	0	0	0	0	0	0
- Reprise sur excédents capitalisés	0	0	0	0	0	0	0
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-14 063 412	-3 328 555	1 108 212	2 066 307	-8 562 737	1 698 287	-21 081 897
Nouveaux emprunts de l'année (y compris pénalités de réaménagement)	9 600 000	0	3 366 290	3 000 000	2 600 000	5 750 000	24 316 290
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	-4 463 412	-3 328 555	4 474 502	5 066 307	-5 962 737	7 448 287	3 234 393

Source : CRC de Guadeloupe, logiciel d'analyse financière des juridictions financières

Annexe n° 8. Glossaire

]

AFD :	Agence française de développement
ASVP :	Agent de surveillance de la voie publique
BEA :	Bail emphytéotique administratif
BFR :	Besoin en fonds de roulement
CAF :	Capacité d'autofinancement
CAP :	Commissions administratives paritaires
CCAS :	Centre communal d'action sociale
CCTP :	Cahier des clauses techniques particulières
CDD :	Contrat à durée déterminée
CFPT :	Code de la fonction publique territoriale
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CG3P :	Code général de la propriété des personnes publiques
CIA :	Complément indemnitaire annuel
CST :	Comité social territorial
CT :	Comité technique
DACOM :	Dotations d'aménagement des communes d'outre-mer
DGA :	Directeur général adjoint
DGF :	Dotations globales de fonctionnement
DGS :	Directeur général des services
DGST :	Directeur général des services techniques
DOB :	Débat d'orientation budgétaire
DRH :	Direction des ressources humaines
DSR :	Dotations de solidarité rurale
DSU :	Dotations de solidarité urbaine
EBF :	Excédent brut de fonctionnement
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
EPFG :	Etablissement public foncier Guadeloupe
ETP :	Equivalent temps plein
FCTVA :	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FRNG :	Fonds de roulement net global
GPEEC :	Gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences

IFSE :	Indemnités de fonctions, de sujétions, et d'expertise
LDG :	Lignes directrices de gestion
NAS :	Nécessité absolue de service
NBI :	Nouvelle bonification indemnitaire
NPNRU :	Nouveau programme national de renouvellement urbain
PPI :	Plan pluriannuel d'investissement
QPV :	Quartier prioritaire de la politique de la ville
RAR :	Restes à réaliser
RFGP :	Régime de responsabilité des gestionnaires publics
RH :	Ressources humaines
RIFSEEP :	Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel
ROB :	Rapport d'orientation budgétaire
RSA :	Revenu de solidarité active
RSU :	Rapport social unique
SEMAG :	Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe
SEMSAMAR :	Société d'économie mixte de Saint-Martin
TVA :	Taxe sur la valeur ajoutée



Chambre régionale des comptes de Guadeloupe
Parc d'activités La Providence – Kann'Opé – Bât. D – CS 1811
97181 LES ABYMES CEDEX
Adresse mél. antillesguyane@crtc.ccomptes.fr
www.ccomptes.fr/fr/crtc-antilles-guyane