



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

COMMUNE DE GOSIER

(département de la Guadeloupe)

Exercice 2009-2017

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec ses destinataires a été délibéré
par la chambre le 20 août 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
PROJETS DE RECOMMANDATIONS	6
INTRODUCTION.....	7
1 PRESENTATION DE LA COMMUNE DU GOSIER.....	7
2 SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES.....	9
3 LES COMPTES DE LA COMMUNE	10
3.1 Une information financière et une fiabilité des comptes à améliorer	10
3.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires précis et documenté	10
3.1.2 Des annexes aux comptes administratifs perfectibles.....	10
3.1.3 Une information sincère délivrée au conseil municipal sur le financement des opérations d'investissement et sur la situation financière de la commune	11
3.1.4 La constitution des provisions à améliorer	11
3.1.5 Le manque de transparence du coût du régime indemnitaire	13
3.2 Une situation financière fragile mais maîtrisée.....	14
3.2.1 Une capacité d'autofinancement faible et fragile	14
3.2.2 Des hausses d'impôts importantes.....	15
3.2.3 Un niveau d'investissement important	16
3.2.4 Un financement principalement par emprunt	16
3.2.5 Un endettement accru sur la période	16
3.2.6 Des charges de gestion trop élevées au regard des produits	17
3.2.7 Une restauration progressive du fonds de roulement et de la trésorerie	19
4 LA GESTION DES SERVICES.....	20
4.1 Un projet d'administration fédérateur et responsabilisant	20
4.1.1 Le bilan positif du premier projet (2010-2015)	20
4.1.2 Un deuxième projet d'administration (2016-2020) orienté sur le développement du management	21
4.2 Une fonction « <i>Gestion des ressources humaines</i> » performante	22
4.2.1 Le pilotage de l'effectif et de la masse salariale.....	22
4.2.2 Le respect des règles statutaires.....	22
4.2.3 Le régime indemnitaire, outil de management	23
4.2.4 L'avancement, la notation et la mobilité au service de la performance.....	24
4.2.5 Un absentéisme croissant de 2011 à 2014.....	25
4.2.6 L'irrégularité du régime du temps de travail qui perdure.....	27
4.3 Une fonction « commande publique » devenue performante en 2017.....	29
4.3.1 Un taux de mise en concurrence évoluant positivement.....	29
4.3.2 Une organisation qui a peiné à être efficace jusqu'à 2015	29
4.3.3 Une organisation efficace depuis 2016.....	31
4.3.4 Une grave irrégularité qui perdure.....	31
4.3.5 Une irrégularité de fond facilement corrigible	31
4.4 Un service peu performant pourtant essentiel aux usagers : l'entretien de la voirie	32
5 LES INTERVENTIONS DE LA COMMUNE.....	32
5.1 Un cadre de vie à améliorer.....	32

5.1.1	Un projet de territoire 2012-2020	32
5.1.2	La persistance de l'habitat insalubre.....	33
5.1.3	Des espaces à l'abandon	33
5.1.4	Un domaine public restreint et un vaste domaine privé inutile	34
5.2	Le pilotage récent de l'aménagement du territoire.....	34
5.2.1	Un territoire mité par les constructions illégales	34
5.2.2	Un contrôle du droit des sols tardif et faible.....	35
5.2.3	Le choix de ne pas sanctionner les constructions illégales	36
5.3	La faiblesse des outils d'aménagement.....	36
5.3.1	L'absence de PLH et de SCoT	36
5.3.2	Un plan local d'urbanisme récent et adopté irrégulièrement	38

ANNEXES

SYNTHÈSE

Le présent rapport porte sur les comptes et sur la gestion de la commune du Gosier de 2009 à 2017.

Un seul ordonnateur a administré la commune pendant la période examinée : M. Jean-Pierre DUPONT, élu maire en 2001.

Le Gosier est une commune du littoral du sud de la Grande-Terre en Guadeloupe qui compte 27 920 habitants (population légale au 1^{er} janvier 2017). Elle est la troisième commune de la Guadeloupe par sa population. Proche du poumon économique de l'île, elle a la fonction d'une commune résidentielle. Toutefois, son littoral et le nombre important d'hôtels qui y sont implantés font également d'elle une commune à l'activité économique développée, dans le domaine touristique.

L'information et la fiabilité des comptes sont d'un niveau supérieur à celui constaté dans les autres collectivités de Guadeloupe. Elles peuvent cependant être encore améliorées en ce qui concerne les provisions déjà constituées, en particulier celles relatives aux impayés envers la SEMAG qui s'élèvent à près de 6,3 M€ et en identifiant dans les documents budgétaires le coût annuel du régime indemnitaire. Dans sa réponse la commune a précisé avoir réalisé en 2017 une provision pour ce litige, à hauteur de 280 000 €. Ce montant, sensiblement insuffisant, masque la réalité du besoin de financement de la commune. S'agissant du régime indemnitaire, le maire a fait savoir qu'il s'agissait d'une erreur de paramétrage informatique identifiée en 2018 et corrigée depuis.

La commune de Gosier était dans une situation financière fragile mais maîtrisée jusqu'en 2016. En effet, de 2009 à 2016, la commune a conservé une faible capacité d'autofinancement en augmentant à plusieurs reprises les impôts locaux (+17 % en 2009, +30 % en 2014 et +10 % en 2016), nouveaux prélèvements qui, selon l'ordonnateur, étaient nécessaires pour compenser la diminution importante de la dotation globale de fonctionnement (8 M€ en moins sur la période 2009-2017). Pour autant, ces ressources supplémentaires ont été consommées en charges de personnel et en train de vie de la commune mais n'ont pas été consacrées à l'accroissement des services rendus aux administrés.

La capacité d'autofinancement, après remboursement de la dette, n'a pas été suffisante pour financer les investissements mais son niveau a tout de même permis à la commune d'emprunter et de réaliser, de 2009 à 2016, d'importants investissements : 72,6 M€ financé à 43 % par des prêts bancaires et à 30 % par des subventions.

Si l'endettement bancaire de la commune est supérieur de 40 % à l'endettement moyen des communes de la strate, fin 2016, il ne dégrade pas la situation financière, la capacité de désendettement restant satisfaisante (10 ans pour une durée moyenne de l'encours de la dette de 18 ans).

En revanche, en 2017, la situation financière s'est dégradée. La hausse d'impôts de 2016 n'a pas été suffisante pour maintenir une capacité d'autofinancement satisfaisante (autour de 4 M€), les charges ayant encore augmenté, même si c'est dans une plus faible mesure.

La politique financière suivie jusqu'alors, qui consiste à augmenter les impôts pour financer des charges de fonctionnement trouve aujourd'hui sa limite.

A l'augmentation d'impôts doit succéder la baisse des charges, en particulier celles de personnel. À cet effet, il est regrettable que la commune n'ait pas profité du départ de 101 agents sur la période 2009-2014 pour alléger sa masse salariale et dégager un gain annuel de l'ordre de 5 M€. Dans sa réponse, le maire a précisé que l'effectif n'a pas augmenté de 2009 à 2017, puisqu'il est passés de 697 agents à 694, ce qui confirme qu'il n'a pas diminué alors que son niveau est très élevé et que les 101 agents qui ont quitté la commune ont tous été remplacés.

La commune dispose pourtant de nombreux outils de gestion et bénéficie d'une administration expérimentée et plutôt efficace. Fédérés autour d'un projet d'administration responsabilisant, les services municipaux suivent leurs activités et rendent compte au moyen de tableaux de bord.

La commune bénéficie d'une fonction « ressources humaines » performante, moteur de la réussite des projets d'administration 2010-2015 et 2016-2020, selon le bilan dressé à la fin de 2017.

En matière de commande publique, 83 % des dépenses réalisées pendant la période contrôlée ont fait l'objet d'une mise en concurrence. Toutefois, ce taux élevé reste insuffisant, la loi prévoyant qu'il soit proche de 100 %. Jusqu'en 2015, a perduré un grave défaut de mise en concurrence préjudiciable aux intérêts de la commune qui a eu systématiquement recours aux mêmes fournisseurs pour certaines prestations. Plus de 9 M€ ont ainsi été soustraits à la commande publique de 2009 à 2014. Cette défaillance a pour origine le choix de l'ordonnateur de ne pas imposer une évolution de l'organisation avant 2015.

La commune peut parvenir à une saine concurrence en accentuant son effort sur l'analyse des offres, en recourant à un barème de comparaison objectif, c'est-à-dire reposant sur des éléments vérifiables et quantifiables. Cette absence d'objectivité a été la principale irrégularité de la commande publique sur la période contrôlée après l'absence de mise en concurrence de certaines dépenses.

En revanche, les interventions de la commune en matière d'aménagement urbain sont critiquables. Certes, jusqu'en 2001, rien n'a été fait conformément à la loi. Certes, la commune dispose d'un seul outil de gestion foncière : le PLU dont la qualité doit être salué même si la procédure d'élaboration a été mal conduite. Certes, la commune n'est pas aidée par des outils supra-communaux comme le programme local de l'habitat, le schéma de cohérence territoriale ou un plan d'alignement départemental. Néanmoins, il a fallu attendre 2011 pour que la commune se dote d'un projet de territoire et mette en œuvre les contrôles que les lois de décentralisation de 1983 lui ont dévolus en matière de droit des sols.

L'absence de pilotage de l'aménagement du territoire communal et du cadre de vie pendant des décennies a restreint le domaine public communal, privatisé irrégulièrement, a favorisé la multiplication des espaces à l'abandon, la persistance de l'habitat insalubre et le mitage du territoire par des constructions illégales dont la destruction par voie judiciaire n'est jamais recherchée. La commune a, ainsi, laissé son potentiel de développement urbain et touristique se détériorer de manière définitive, sans prendre de mesure correctrice.

PROJETS DE RECOMMANDATIONS

Recommandations de régularité

- Recommandation n°1 :** Améliorer la fiabilité des comptes en complétant le compte administratif par des annexes relatives aux subventions aux tiers et à la formation des élus, en constituant les provisions dès l'apparition d'un risque avéré et dès l'atteinte de la prescription des titres de recettes et en imputant séparément les rémunérations principales et indemnitaires.
- Recommandation n°3 :** Mettre le régime du temps de travail du personnel communal en adéquation avec la loi et le règlement.
- Recommandation n°4 :** Fixer, lors de chaque analyse des offres, un barème de points objectifs, c'est-à-dire reposant sur des éléments vérifiables et quantifiables.

Recommandations de performance

- Recommandation n°2 :** Remplacer les agents de catégorie C partant par des agents de catégorie B, à raison de trois pour un.
- Recommandation n°5 :** Organiser la surveillance de l'urbanisme sur le territoire communal par des agents assermentés, en incluant la police municipale, et poursuivre les infractions en demandant la démolition des biens irrégulièrement édifiés.

INTRODUCTION

La chambre a inscrit à son programme de 2015 le contrôle des comptes et de la gestion de la commune du Gosier à compter de l'exercice 2009. Par lettre en date du 26 août 2015, le président de la chambre en a informé le maire en exercice depuis 2001, M. Jean-Pierre DUPONT. L'instruction s'est prolongée jusqu'en 2017, dernier exercice sur lequel a porté le contrôle.

L'entretien de fin de contrôle avec l'ordonnateur, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, a eu lieu le 11 janvier 2018.

Après avoir entendu le rapporteur, la chambre a arrêté, le 2 mars 2018, des observations provisoires qui ont été transmises, le 19 mars 2019, au maire de la commune qui en a accusé réception le 21 mars 2019.

Un extrait du rapport d'observations provisoires a également été notifié le 25 mars 2019 au président de la communauté d'agglomération La Riviera du Levant (CARL), qui en a accusé réception le 26 mars 2019.

Le rapport d'observations provisoires a fait l'objet, le 29 mars 2019, d'une communication administrative au préfet de la Guadeloupe qui en a accusé réception le jour même.

La réponse du maire de la commune a été reçue par la chambre le 21 mai 2019.

Le président de la CARL n'a pas répondu.

Après en avoir délibéré le 20 août 2019, la chambre formule les observations définitives ci-après développées, concernant les comptes de la commune et sa situation financière, la gestion des ressources humaines et de la commande publique, le service d'entretien de la voirie communale, le cadre de vie et l'aménagement du territoire communal.

Le présent rapport, qui doit encore être considéré comme confidentiel, est communiqué au maire de la commune qui dispose d'un délai d'un mois pour, s'il le souhaite, y apporter une réponse qui engagera sa seule responsabilité. Cette réponse sera annexée au rapport avant qu'il devienne public.

M. Jean-Pierre DUPONT, maire de la commune, a répondu par courrier du 30 septembre 2019, enregistré au greffe le 2 octobre 2019.

Ce rapport devra être communiqué par l'ordonnateur à l'assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande et mis en ligne sur le site internet des juridictions financières www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane.

1 PRESENTATION DE LA COMMUNE DU GOSIER

Le Gosier est une commune du littoral du sud de la Grande-Terre en Guadeloupe qui compte 27 920 habitants (population légale au 1^{er} janvier 2017). Elle est la troisième commune de la Guadeloupe par sa population. Proche du poumon économique de l'île, elle fait partie du grand pôle économique régional que constitue l'aire urbaine de Pointe à Pitre-Les Abymes et qui regroupe plus de 10 000 emplois. Elle est membre de la Communauté d'agglomération « *La Riviera du Levant* » (CARL) depuis 2013.

Contrairement à la région qui perd des habitants de manière globale (-0,3 % entre 2009 et 2014)¹, Le Gosier a vu sa population augmenter depuis 2009, de 0,8 %² en moyenne annuelle. Elle se classe au septième rang régional des huit communes dont le taux de croissance sur la période 2009-2014 est supérieur à 3 %. Sur cette période, la CARL est la première communauté d'agglomération de la Guadeloupe par sa croissance démographique (3,1 %). La progression démographique s'est toutefois traduite par un vieillissement de la population.

Carte n° 1 : Gosier dans l'espace guadeloupéen



¹ INSEE, Flash Guadeloupe n°56 janvier 2017

² INSEE, Flash Guadeloupe n°56 janvier 2017

Source : <https://www.google.fr/maps>

La moyenne du revenu fiscal annuel de référence déclaré³ en 2014 figure parmi les plus élevées de la région : 48 215 € contre 41 354 € au niveau régional.

Sur le plan géophysique, deux tiers du territoire du Gosier sont constitués de mornes à la végétation très dense ; le dernier tiers est composé de la frange bordant le littoral. Ces deux territoires sont séparés par la route départementale à grande circulation menant à Saint-François depuis Pointe-à-Pitre. Selon le maire, cette voie est une route nationale (elle se nomme RN4). La chambre précise que depuis la loi n°2004-809 du 13 août 2004, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, cette route est entrée dans le patrimoine du conseil général, conformément aux dispositions de l'article L. 4433-24-1 du code général des collectivités territoriales.

Carte n° 2 : Morphologie de la commune du Gosier



Source : Géoportail IGN

2 SUIVI DES RECOMMANDATIONS ANTERIEURES

Le contrôle précédent a porté sur les exercices 1995-2002 et n'avait pas formulé de recommandation.

³ Data.gouv.fr – DGFIP revenus 2014

3 LES COMPTES DE LA COMMUNE

Après l'examen de la qualité des comptes de la commune et de l'information financière présentée aux conseillers municipaux et aux citoyens, le rapport dresse le diagnostic financier de la commune.

3.1 Une information financière et une fiabilité des comptes à améliorer

De la qualité des comptes tenus par l'ordonnateur dépend une analyse juste et transparente qui permet de réaliser un diagnostic financier sérieux. Le contrôle interne est un moyen d'améliorer la sincérité des comptes et de prévenir les risques d'absence ou de mauvais enregistrement de faits ayant une influence sur la situation budgétaire et comptable de l'organisme concerné. L'exactitude et la transparence de l'information financière délivrée au conseil municipal est, quant à elle, une exigence légale.

3.1.1 Le rapport sur les orientations budgétaires précis et documenté

En application des dispositions de l'article L. 2312-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), un débat doit être organisé au sein du conseil municipal sur les orientations budgétaires dans les deux mois précédant le vote du budget. La loi du 7 août 2015, dite loi NOTRé, a renforcé l'obligation d'information financière de l'assemblée municipale par la présentation d'un rapport qui comporte « [...] en outre, une présentation de la structure et de l'évolution des dépenses et des effectifs. Ce rapport précise notamment l'évolution prévisionnelle et l'exécution des dépenses de personnel, des rémunérations, des avantages en nature et du temps de travail [...] ».

La commune présente chaque année, depuis au moins 2009, un rapport sur les orientations budgétaires au conseil municipal qui en débat. Ce rapport est clair et comporte toutes les rubriques prévues réglementairement. Il est documenté et s'appuie sur des graphiques et tableaux. Les informations ajoutées par la loi NOTRé figurent dans les rapports de 2016, de 2017 et de 2018, la commune votant son budget de l'exercice au mois de décembre de l'exercice précédent, ce qui constitue une mesure de bonne gestion.

3.1.2 Des annexes aux comptes administratifs perfectibles

Les documents budgétaires (budgets primitifs et comptes administratifs) doivent comporter les annexes prévues à l'article L. 2313-1 du CGCT, organisées en quatre parties :

- I – les annexes afférentes à des éléments du bilan de la collectivité,
- II – les annexes afférentes aux engagements hors bilan de la commune,
- III – les annexes présentant d'autres éléments d'informations de la commune,
- IV – les annexes relatives aux décisions en matière des taux de contributions directes et à l'arrêté et signature.

Le détail de chaque partie figure en annexe 2.

Six annexes supplémentaires complètent le compte administratif :

- les états relatifs aux dépenses et aux recettes des services assujettis à la TVA,

- les états relatifs à la variation du patrimoine,
- la liste recensant les concours attribués à des tiers en nature ou en subventions,
- l'état retraçant les actions de formations des élus,
- la présentation agrégée du budget principal et des budgets annexes,
- les comptes certifiés des organismes non dotés d'un comptable public dont au moins 33 % du capital est détenu par la commune, ou dont la commune a garanti un emprunt, ou auquel la commune versé une subvention supérieure à 75 000 € ou représentant plus de 50 % du produit figurant au compte de résultat de l'organisme.

L'incomplétude entache d'irrégularité le document budgétaire. Or, les comptes administratifs de 2009 à 2017 ne comportent pas la liste des concours à des tiers en nature ou en subvention, ni l'état retraçant les actions de formation des élus. Selon l'ordonnateur, les comptes administratifs comportent la liste des établissements publics de regroupement.

Toutefois, les autres annexes obligatoires figurent dans les budgets primitifs et dans les comptes administratifs de chaque exercice.

3.1.3 Une information sincère délivrée au conseil municipal sur le financement des opérations d'investissement et sur la situation financière de la commune

La commune gère ses opérations d'investissement à l'aide d'un plan pluriannuel qui figure chaque année en annexe du budget et qui comprend le mode de financement de chaque opération pluriannuelle. Les opérations d'investissement sont clairement identifiées et suivies avec précision.

L'information financière délivrée au conseil municipal avant l'adoption de chaque décision budgétaire est complète et précise.

3.1.4 La constitution des provisions à améliorer

Le principe de sincérité comptable impose aux collectivités locales de constituer une provision dès l'apparition d'un risque avéré. Aux termes du 29° de l'article L. 2321-2 du CGCT, les provisions constituent des dépenses obligatoires. L'article R. 2321-2 du même code prévoit trois cas dans lesquels la provision doit être inscrite au budget en totalité pour couvrir l'ensemble du risque encouru :

« 1° Dès l'ouverture d'un contentieux en première instance contre la commune, une provision est constituée à hauteur du montant estimé par la commune de la charge qui pourrait en résulter en fonction du risque financier encouru ;

« 2° Dès l'ouverture d'une procédure collective prévue au livre VI du code de commerce, une provision est constituée pour les garanties d'emprunts, les prêts et créances, les avances de trésorerie et les participations en capital accordés par la commune à l'organisme faisant l'objet de la procédure collective. Cette provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité ou de dépréciation de la créance ou de la participation, estimé par la commune. La provision pour participation prend également en compte le risque de comblement de passif de l'organisme. Pour les garanties d'emprunts, la provision est constituée à hauteur du montant que représenterait la mise

en jeu de la garantie sur le budget de la commune en fonction du risque financier encouru ;

« 3° Lorsque le recouvrement des restes à recouvrer sur compte de tiers est compromis malgré les diligences faites par le comptable public, une provision est constituée à hauteur du risque d'irrecouvrabilité estimé par la commune à partir des éléments d'information communiqués par le comptable public ».

Pendant la période sous revue, la commune a connu au moins trois contentieux dont les conséquences financières pouvaient être importantes. Aucun n'a été provisionné.

S'agissant des restes à recouvrer, seule les titres émis à l'encontre du groupe Fabre Domergue d'un montant total de 453 997,42 € ont fait l'objet d'une provision annuelle de 136 199,22 € sur les exercices 2015 à 2017, en vue de leur annulation à la demande de l'État dans le cadre d'un plan de redressement financier.

Le montant des restes à recouvrer fin 2016 s'élevait à 5,3 M€. Parmi eux, figurent des titres pour un total de 684 000 € qui doivent faire l'objet d'une provision en raison du risque d'irrecouvrabilité qui les affecte. À ce jour, cette obligation légale n'est toujours pas mise en œuvre. Dans sa réponse, le maire a précisé que le budget comportait 1 015 000 € de provision dont 412 422 € au titre des créances douteuses. Ce montant est insuffisant. Il manque 272 000 € de provisions dans les comptes pour couvrir le risque identifié sur ces créances.

Enfin, dans le cadre de la circularisation des dettes des collectivités locales par la chambre, la SEMAG fait état, au 31 décembre 2018, d'une créance de 6 291 747,86 € sur la commune du Gosier, au titre des participations aux opérations suivantes :

Tableau n° 1 : Etat des dettes de la commune envers la SEMAG (en euros)

Opération	Pièce	Montant
OPAH 2006	Mémoire de 2006	45 611,39
Grand-Baie	Taxes foncières de Grand-Baie	1 287,70
RHI Mangot	Mémoire de clôture	2 047 358,36
RHI arrière-bourg Le Gosier	Mémoire de clôture	1 080 258,27
RHI Grand-Baie	Mémoire de clôture	2 483 410,95
Parc de la Cocoteraie	Acompte 01	21 528,07
RHI arrière-bourg Le Gosier	Mémoire de clôture	42 950,62
Les Mangots 2 ^e tranche	Mémoire de clôture	212 958,76
Les Mangots 3 ^e tranche	Mémoire de clôture	72 686,20
Réalisation d'une aire de jeux- RHI Mangot	Mémoire de clôture	24 603,40
OPAH	Mémoire de clôture	105 026,78
Revitalisation de la marina	Solde	2 052,14
Digue de protection RHI Grand-Baie	Mémoire de clôture-Fact n°18581	102 392,42
Stade de tennis	Mémoire de clôture	4 405,18
Aire de jeux de Mangot	Mémoire de clôture	732,61
Mandat d'études RHI du quartier de Grand-Baie	Mémoire de clôture	44 485,01
Total		6 291 747,86

Source : SEMAG

Dans sa réponse, le maire indique que la dette de la commune envers la SEMAG s'élèverait à 1 258 349,57 €. Il joint à cet effet les avenants n°2 et n°3 datant de 2003 et de 2005 à la convention publique d'aménagement de l'opération de résorption de l'habitat insalubre « Grand Baie » à Gosier qui prévoit ce montant de participation de la commune.

Toutefois, le mode opératoire d'une convention d'aménagement prévoit une actualisation annuelle du montant de la participation communale en fonction de l'état d'avancement de l'opération, décrit dans le compte-rendu à la collectivité qu'est tenu de fournir l'aménageur. A fin 2018, les comptes de la SEMAG font apparaître une dette de la commune de 6 291 747,86 € qui n'a pas été contestée. Il appartient à la commune de l'enregistrer dans ses comptes.

3.1.5 Le manque de transparence du coût du régime indemnitaire

La nomenclature comptable applicable aux communes prévoit que les dépenses relatives au régime indemnitaire doivent s'imputer au chapitre au chapitre 012 « Charges de personnel et frais assimilés », au compte 64118 « Autres indemnités ».

La commune accorde à ses agents, au moins depuis 2009, un régime indemnitaire dont les dépenses sont imputées au compte 64111 pour le personnel titulaire et 64131 pour le personnel non titulaire, comptes réservés aux rémunérations principales dudit personnel.

Cette erreur d'imputation a pour effet de masquer le coût du régime indemnitaire de la commune ainsi que son évolution.

Dans sa réponse, le maire a fait savoir qu'il s'agissait d'une erreur de paramétrage informatique identifiée en 2018 et corrigée depuis.

Recommandation n°1 : Améliorer la fiabilité des comptes en complétant le compte administratif avec les annexes relatives aux subventions aux tiers et à la formation des élus, en constituant les provisions dès l'apparition d'un risque avéré ou dès l'atteinte de la prescription des titres de recettes, et en imputant séparément les rémunérations principales et les rémunérations indemnitaires.

3.2 Une situation financière fragile mais maîtrisée

L'examen de la situation financière de la commune a porté sur les exercices 2009 à 2017. Il repose sur les comptes de gestion. Il a été établi sous les réserves exposées ci-dessus quant à la fiabilité des comptes.

3.2.1 Une capacité d'autofinancement faible et fragile

La capacité d'autofinancement (CAF) brute d'une collectivité locale correspond à la différence de ses recettes et de ses dépenses de fonctionnement, hors certains éléments exceptionnels⁴. La CAF brute mesure donc l'épargne dégagée par le fonctionnement courant et disponible pour le financement des dépenses d'investissement (dépenses d'équipement et remboursements d'emprunts). Après remboursement du capital de la dette, la CAF dite « nette » permet de financer les dépenses d'équipement. Aussi, les CAF brute et nette constituent-elle deux bons indicateurs pour apprécier la situation financière d'une collectivité locale.

De 2009 à 2017, la CAF brute de la commune de Gosier s'est élevée chaque année, en moyenne, à 2,6 M€, soit un montant supérieur de 30 % à celui de l'annuité en capital de la dette (2,0 M€).

Tableau n° 2 : Évolution annuelle de la CAF brute (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
3 015 380	3 582 822	2 702 939	1 191 718	1 341 432	2 136 635	3 306 549	3 818 774	3 895 951

Source : *comptes de gestion*

Toutefois, ce niveau est très inférieur (de plus de la moitié) à celui des communes comparables sur le plan national (de la même strate statistique, en nombre d'habitants).

⁴ Précisément, la CAF brute se calcule ainsi : (crédit net de la classe 7) – (débit net de la classe 6) + (débit net des comptes 6741, 675, 676 et 68) – (crédit net des comptes 775, 776, 777 et 78).

Tableau n° 3 : CAF brute annuelle par habitant, en euros, et écart annuel avec la strate, en %

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Strate	192	231	239	214	222	157	176	180	1 611
Le Gosier	108	129	99	44	50	79	122	140	771
Ecart en %	-44	-44	-59	-79	-77	-50	-31	-22	-52

Source : DGCL

La CAF nette a été très faible sur la période et même négative ou proche de zéro de 2012 à 2014.

Tableau n° 4 : Évolution annuelle de la CAF nette (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1 178 915	1 589 606	820 405	-621 537	-587 316	143 566	990 861	1 418 463	1 311 020

Source : comptes de gestion

Comparée à la moyenne de la strate, sa faiblesse apparaît encore plus nettement. Entre 2009 et 2016, la CAF nette cumulée de la commune a été inférieure de 79 % à la moyenne cumulée de la strate.

Tableau n° 5 : CAF nette par habitant (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Strate	101	144	150	128	138	79	72	53	865
Gosier	42	57	30	-23	-22	5	37	52	178

Sources : DGCL et compte de gestion

La CAF est particulièrement sensible à la variation des charges. Cette sensibilité est moindre à la variation des produits : il faut augmenter, en proportion, plus fortement les produits qu'il ne faut diminuer les charges pour obtenir une hausse de la CAF brute en valeur absolue. La CAF brute de la commune est donc très fragile.

3.2.2 Des hausses d'impôts importantes⁵

La faiblesse de la CAF ne résulte pas d'un manque de ressources. De 2009 à 2017, trois hausses d'impôts locaux sont intervenues : en 2009 (17 %), en 2014 (30 %) et en 2016 (10 %).

⁵ La réponse de la commune jointe au présent rapport définitif (p. 4) a conduit la chambre à retirer de la version initiale de ce paragraphe un développement inexact en ce qu'il interprétait comme une augmentation du taux d'imposition d'origine communale une nouvelle ressource fiscale allouée par la loi en 2011 (loi de finances pour 2010 n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 qui a supprimé la taxe professionnelle).

Tableau n° 6 : Hausse annuelle du taux des impôts sur les ménages (en %)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
TH	17,07	0,00	0,00	0,00	0,00	29,96	0,00	10,00	0,00	57,03
TFB	17,26	0,00	0,00	0,00	0,00	29,98	0,00	10,05	0,00	57,29
TFNB	17,18	0,00	0,00	0,00	0,00	30,00	0,00	10,05	0,00	57,23

Source : DRFIP

Ces hausses ont engendré, sur la période, un produit fiscal supplémentaire de 40,1 M€ permettant à la commune de disposer, chaque année, de près de 38 M€ de produits de gestion.

La capacité d'autofinancement dégagée a permis à la commune d'utiliser l'effet de levier de l'emprunt pour augmenter sa capacité d'investissement.

3.2.3 Un niveau d'investissement important

De 2009 à 2017, la commune a réalisé 78,5 M€ d'investissement.

Tableau n° 7 : Dépenses d'équipement annuelles (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
15 926 094	14 742 729	9 557 934	7 313 587	10 287 520	7 509 375	3 423 037	3 916 242	5 782 351	78 458 869

Source : comptes de gestion

Si, comparativement à la moyenne de la strate nationale dans laquelle se situe la commune, soit 273 € par habitant, ce niveau d'investissement est plus faible de 7 %, il figure parmi les plus élevés des communes de Guadeloupe.

3.2.4 Un financement principalement par emprunt

Le financement des dépenses d'équipement est issu des emprunts bancaires (43 %), des subventions reçues (30 %), du remboursement de la TVA (17 %), de la capacité d'autofinancement nette (7 %) et des taxes d'urbanisme (3 %).

3.2.5 Un endettement accru sur la période

La faiblesse de la CAF nette a engendré fin 2016 un niveau d'endettement de la commune supérieur de 30 % à la moyenne de la strate. L'emprunt de 3,5 M€ réalisé en 2017 n'a pas modifié cette situation.

Tableau n° 8 : Encours de la dette par habitant au 31 décembre de l'exercice (en euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Strate	1 082	1 065	1 118	1 146	1 127	1 082	1 109	1 095
Gosier	1 032	1 257	1 349	1 413	1 537	1 527	1 522	1 420

Source : DGCL

Sur la période contrôlée, la capacité de désendettement de la commune a été de 17,2 ans en moyenne, soit un résultat dépassant le plafond de santé financière dégradée admis, de 15 ans.

Tableau n° 9 : Capacité de désendettement au 31 décembre de l'exercice (en année)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
9,6	9,7	13,7	32,1	30,6	19,4	12,4	10,1	10,1

Source : comptes de gestion

3.2.6 Des charges de gestion trop élevées au regard des produits

Les charges de gestion sont celles qui permettent le fonctionnement des services de la commune. Elles comprennent :

- les charges à caractère général (achats et charges externes),
- les charges de personnel,
- les subventions de fonctionnement,
- les autres charges telles que les indemnités des élus, les contributions pour le contingent d'incendie et aux organismes de regroupement, les pertes sur créances irrécouvrables.

De 2009 à 2016, les charges de gestion ont augmenté de 7 M€, passant de 28,1 M€ à 35,1 M€, soit une hausse de 25 %. Cette hausse ne doit pas masquer les montants considérables dépensés sur la période : 274,2 M€ soit 49 M€ de plus que si les charges avaient été maintenues à leur niveau de 2009. Ainsi les 40,1 M€ d'impôts supplémentaires prélevés sur le contribuable gosiérien ont été entièrement consommés par la hausse des charges de gestion alors qu'ils auraient pu servir à financer l'investissement en diminuant l'endettement.

Tableau n° 10 : Évolution des charges de gestion (en M€)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Charges à caractère général	6,5	6,7	7,8	8,1	8,1	8,3	8,5	6,0	60,0
Charges de personnel	14,1	14,9	20,6	22,5	22,3	24,2	25,5	25,6	169,8
Subventions de fonctionnement	5,2	5,7	2,0	1,8	1,9	2,5	2,0	1,7	22,9
Autres charges de gestion	2,2	2,4	2,5	2,8	3,3	3,1	3,3	1,8	21,6
Total	28,1	29,7	32,8	35,2	35,6	38,2	39,3	35,2	274,2
Total à charges constantes									225,0
Écart									49,1

Source : comptes de gestion

Si leur poids est déjà préoccupant en 2009, leur évolution depuis lors est inquiétante. Selon le maire, « L'augmentation des charges de gestion tient compte à la fois du transfert des charges de personnel de la caisse des écoles et de l'évolution de celles de la ville ».

En 2009, la part des produits de gestion consacrée au financement des charges de gestion était de 88 %. Une situation financière saine limite ce taux à 60 % au maximum, correspondant à un niveau de charges de 19,1 M€, c'est-à-dire très en-deçà de 28,1 M€.

Le poste le plus critiquable est celui du personnel qui comprend en 2009 le personnel communal et celui de la caisse des écoles, établissement public local rattaché à la commune qui lui verse chaque année une subvention de plus de 4 M€, correspondant au montant des charges de personnel de l'établissement.

En 2011, la caisse des écoles a été supprimée par la commune qui a repris ses 194 agents afin de pouvoir élargir leurs tâches. L'effectif de la commune a ainsi mécaniquement progressé de 44 %. Cette hausse de la masse salariale devait avoir pour corollaire une diminution de 4 M€ des subventions versées aux organismes extérieurs. Cela ne s'est pas produit, la commune ayant augmenté les subventions versées aux associations.

En 2009, les charges de personnel s'élevaient à 14,1 M€ sans compter les agents de la caisse des écoles et à 18,3 M€ en les prenant en compte. Cette masse de 18,3 M€ représentait 65 % des charges de gestion alors qu'une situation financière saine exige un taux maximal de 60 % de charges de gestion consacrés au personnel.

Leur poids et leur rigidité ont été la cause principale de la fragilité de la situation financière de la commune et à l'origine des hausses d'impôts.

A l'effectif surdimensionné de 633 agents s'ajoute une structuration inefficace sur le plan de la gestion du service public, du fait du sous-encadrement. En 2009, la commune comptait un cadre intermédiaire (catégorie B) pour 23 agents de catégorie C à encadrer, au lieu de la proportion habituelle d'un pour 15, et un cadre supérieur (catégorie A) pour 34 agents (catégories B et C) au lieu d'un pour 20. Compte tenu de l'évolution des missions des communes vers plus de conception de services, le recrutement de cadres est devenu une absolue nécessité.

En 2009, donc, de nombreux facteurs étaient réunis pour que les charges de personnel augmentent dans les années suivantes. Toutefois, depuis cette époque, la commune aurait pu utiliser les départs, principalement à la retraite, pour diminuer ses charges de personnel et améliorer la structure de son effectif.

L'évolution de l'effectif de 2009 à 2016 montre qu'elle ne s'est pas engagée dans cette voie. En décembre 2009, le nombre d'agents (caisse des écoles comprise) était de 623. En décembre 2016, il était de 657. Entre 2011 et 2014, 101 départs ont eu lieu. La commune a donc recruté au moins 135 agents entre 2009 et 2016, soit une charge annuelle de plus de 5 M€.

Malgré une gestion des ressources humaines performante (voir partie 3.2. ci-après), la commune s'est privée d'une baisse de charge annuelle de 5 M€.

Dans sa réponse, le maire précise que la commune a « *surtout fait le choix du développement des compétences de son personnel* ».

Le second poste critiquable est celui des charges à caractère général. Dès 2009, il s'élevait à plus de 6,5⁶ M€, indiquant le train de vie de la commune :

- des frais de carburant importants (plus de 100 000 €) ;
- des frais téléphoniques exorbitants (plus de 173 000 € soit plus de 263 € par an par agent) ;
- des frais de documentation élevés (34 000 €) ;
- les fêtes et cérémonies pour plus de 300 000 € ;
- des fournitures administratives non contrôlées (51 000 € soit 530 € par agent administratif) ;
- des prestations envers les entreprises très élevées, de plus de 2 M€ par an.

En 2015, ce poste a culminé à 8,4 M€. Les frais de carburant ont augmenté de 25 %, les frais téléphoniques ont doublé, le coût des fêtes et cérémonies a doublé, les frais de documentation ont doublé, le coût des fournitures administratives a augmenté de 50 %.

Cette gestion s'est traduite par la nécessité de consacrer une proportion croissante des produits de gestion au financement de ces dépenses, malgré l'augmentation très importante de ces produits de gestion qui se sont élevés, en 2015, à 43,5 M€.

Tableau n° 11 : Part des produits de gestion consacrée au financement des charges de gestion (en %)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
88	88	90	94	93	91	90	87

Source : chambre régionale des comptes

Il est regrettable que la commune n'ait pas diminué cette part et ait ponctionné les ressources des administrés pour couvrir ces dépenses sans relation explicite avec les services rendus à la population.

Dans sa réponse, le maire précise que les charges à caractère général ont diminué de 13% de 2009 à 2017.

3.2.7 Une restauration progressive du fonds de roulement et de la trésorerie

Le fonds de roulement peut se définir simplement comme la résultante des excédents et des déficits accumulés, année après année. C'est ce que le compte de gestion appelle « résultat de clôture de l'exercice » : il s'agit du résultat de l'exercice augmenté ou diminué des résultats des exercices antérieurs.

Le fonds de roulement est donc un agrégat synthétique qui permet d'analyser la situation financière d'une collectivité sur une longue période, au-delà des résultats annuels qui peuvent être aléatoires.

⁶ Tous les montants qui suivent sont issus des comptes administratifs de la commune

Le fonds de roulement de la commune s'est dégradé de manière continue de 2009 à 2014 en raison du poids trop élevé des charges de gestion précitées. Les hausses d'impôts de 30 % en 2014 et de 10 % en 2016 ont permis de stopper la dégradation.

Tableau n° 12 : Évolution du fonds de roulement au 31 décembre (en euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
5 947 403	6 075 996	6 741 264	5 813 290	2 742 753	1 236 372	4 274 386	4 608 568	6 291 841

Source : comptes de gestion

La dégradation du fonds de roulement jusqu'en 2014 est à l'origine des difficultés de trésorerie qu'a connu la commune en 2013 et en 2014 et qui l'ont contrainte à recourir à une ligne de trésorerie de 2,5 M€.

Si la commune a retrouvé quelques marges de manœuvre en 2015 et 2016, elle connaît toujours des difficultés de trésorerie à cause de la faiblesse de son fonds de roulement qui augmente peu, comparé aux hausses d'impôts dont il provient, l'excédent brut de fonctionnement de la commune étant trop faible.

Cette faiblesse engendre un niveau de trésorerie nette très bas (5,2 jours de dépenses courantes) qui oblige la commune à allonger les délais de paiements de ses fournisseurs pour faire face aux impayés des usagers dont le niveau était très élevé fin 2017 (4 M€). C'est la raison pour laquelle la commune a accumulé, à son tour, à la même date, une dette courante envers ses fournisseurs de 3,5 M€. Un fonds de roulement porté à 10 M€ permettrait d'éviter cette situation.

4 LA GESTION DES SERVICES

4.1 Un projet d'administration fédérateur et responsabilisant

4.1.1 Le bilan positif du premier projet (2010-2015)

Pour la première fois de son histoire, en mai 2010, la commune du Gosier s'est lancée dans une dynamique de projet d'administration 2010-2015 pour mettre en place un nouvel organigramme.

Des réunions thématiques et par service ont permis de recueillir la vision du service public auprès des agents et des cadres et, surtout, de porter les messages des élus et de la direction générale.

Les grandes orientations déclarées du mandat 2008-2014 étaient⁷ :

- l'aménagement durable du territoire avec, comme objectif principal, l'adoption du plan local d'urbanisme ;
- l'action sociale et solidaire avec trois objectifs (renforcer les moyens du CCAS, construire une nouvelle crèche, accompagner les structures privées agréées) ;

⁷ Source : annexe à la note du 20 avril 2010 à l'attention des membres du comité technique paritaire

- le développement culturel et sportif avec quatre objectifs (construire le palais des sports et lancer le chantier de la maison des associations et de la culture, multiplier les aires de jeux dans les quartiers, animer le territoire avec des événements d'envergure, rendre accessible le sport et la culture au plus grand nombre) ;
- le développement économique avec quatre objectifs (créer un service économique, mettre en place un partenariat avec les chambres consulaires et la chambre d'agriculture, augmenter sur le territoire les animations en direction du monde économique, créer des espaces économiques aménagés) ;
- les nouvelles technologies de l'information et de la communication avec un projet « phare » (créer « Gosier numérique », c'est-à-dire permettre la couverture totale du territoire par internet et développer la numérisation des outils d'aide à la décision dans les services municipaux).

A ces objectifs, les élus ont ajouté la réactivité dans les réponses aux besoins des habitants.

Ces objectifs ont été détaillés en actions et une réflexion a été engagée avec tous les services et l'encadrement pour déterminer les conditions de leur réalisation.

Cette démarche a aussi été l'occasion de prendre en compte les attentes professionnelles des agents.

L'ensemble de cette réflexion a abouti à une redistribution des compétences et à une réorganisation des services, répondant aux souhaits des agents d'évoluer dans un environnement construit, lisible et respectueux des règles de la fonction publique territoriale et plus particulièrement du statut.

Cette politique de modernisation des services visait l'optimisation des ressources humaines dont le but était de développer le professionnalisme, la rigueur, la capacité d'autonomie et la responsabilité de l'ensemble des agents municipaux. Tous les services ont été concernés.

Fin 2015, la commune disposait, pour chaque métier, d'un guide de procédures comportant des objectifs quantifiés en termes de temps de travail. Elle suivait ses projets à l'aide de tableaux de bord élaborés en fonction du niveau hiérarchique du demandeur. Au mois de janvier de chaque année, chaque direction élabore un bilan d'activités de l'exercice précédent.

Si la couverture internet de tout le territoire reste à terminer, les outils d'aide à la décision utilisés par les cadres ont tous été dématérialisés.

Dans sa réponse, le maire indique que la fibre optique est en cours de déploiement en 2019 sur tout le territoire de la commune.

4.1.2 Un deuxième projet d'administration (2016-2020) orienté sur le développement du management

À l'issue des élections municipales de mars 2014, les services ont été invités à réfléchir à l'évolution de leur mission, en tenant compte des nouvelles orientations politiques et stratégiques de la collectivité.

Le projet d'administration 2016-2020, accompagné d'un nouvel organigramme, est un projet plus transversal, permettant de consolider les acquis du projet précédent et les procédures mises en place. Il ambitionne la mise en œuvre d'une culture managériale encore plus performante, réactive et solidaire.

Intitulé « *Investir sur les richesses humaines pour mieux service l'utilisateur* », il constitue une feuille de route de l'administration pour les cinq années de 2016 à 2020.

Précis, clair, cohérent, ce projet est un exemple de ce qui peut être fait dans le domaine de l'incitation à la performance des services et des agents.

4.2 Une fonction « *Gestion des ressources humaines* » performante

4.2.1 Le pilotage de l'effectif et de la masse salariale

La commune suit mensuellement son effectif et sa masse salariale à l'aide d'un tableau de bord.

De 2009 à 2017, le rythme d'augmentation du nombre d'agents, déjà élevé il est vrai, a été atténuée. L'effectif est passé de 623 (y compris les agents de la caisse des écoles dissoute en 2011) à 665, soit 42 agents supplémentaires, toutes catégories confondues.

Tableau n° 13 : Évolution du nombre d'agents par catégorie (en unité de personnes physiques)

2009				2017				Évolution			
A	B	C	Total	A	B	C	Total	A	B	C	Total
12	17	594	623	29	25	611	665	17	8	17	42

Source : commune

La majeure partie de ces 42 nouveaux postes sont des postes d'encadrement destinés à combler le sous-encadrement dans lequel se trouvait la commune en 2009. En 2017, elle dispose d'un ratio satisfaisant de cadres de catégorie A (un A pour encadrer 22 agents de catégorie B et C) mais celui des cadres de catégorie B reste à compléter (un B pour encadrer 24 agents de catégorie C alors que le ratio satisfaisant se situe à un B pour 15 C).

Comme il a été indiqué plus haut, il est regrettable que les 101 départs qui ont eu lieu de 2011 à 2014 et qui ont tous été remplacés n'aient pas été utilisés par la commune pour atteindre ce niveau d'encadrement intermédiaire.

Recommandation n°2 : Remplacer les agents de catégorie C partant par des agents de catégorie B, à raison de trois pour un.

4.2.2 Le respect des règles statutaires

Les contrôles réalisés par échantillonnage sur les dossiers des agents (recrutement, avancement, formation, discipline, service fait, droit syndical, évaluation, prévention des risques) n'ont pas conduit à constater d'anomalie au regard des règles statutaires.

4.2.3 Le régime indemnitaire, outil de management

En 2012, la commune a révisé le régime indemnitaire du personnel en le décomposant en une part fixe et une part variable. Ce régime indemnitaire, novateur en Guadeloupe pour l'époque car adossé à l'entretien professionnel, présente une part fixe pour chaque agent qui, par le biais d'une cotation de son poste, prend en compte le poste occupé, les responsabilités et les sujétions particulières. Une part variable peut venir compléter la part fixe en fonction des résultats de l'entretien professionnel qui évalue la valeur professionnelle de l'agent et fixe l'atteinte de ses objectifs annuels. Cette part variable est prélevée sur une enveloppe fixée chaque année par le conseil municipal.

La paie des agents de l'exercice 2014 a été contrôlée en détail. Chaque prime dont la loi autorise une attribution individuelle différenciée, a donné lieu au contrôle de sa régularité et au calcul de son coefficient de variation⁸ (cv), critère statistique qui permet d'apprécier les écarts entre les différents montants individuels attribués. Plus ce coefficient est élevé plus la dispersion des montants individuels est élevée et, donc, plus la part variable de la prime est ample. Un exemple de calcul est donné en annexe n° 1.

La commune a institué huit primes dont l'attribution individuelle différenciée est autorisée par la loi. La part « résultats » de la prime de fonction et l'indemnité spécifique de service⁹ sont les primes dont l'amplitude est la plus forte (cv > 90) ; 26 agents les ont perçues en 2014.

Viennent ensuite l'indemnité spéciale mensuelle de fonctions de police municipale qui concerne 30 agents (cv = 72) et l'indemnité de missions des préfectures versée à 64 agents (cv = 66). Les primes de fonctions, part fonctionnelle (23 agents), de service et de rendement (cinq agents), et l'indemnité d'administration et de technicité (557 agents) ont une amplitude d'attribution moyenne (cv de l'ordre de 40). L'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires qui concerne 12 agents est la prime dont l'amplitude d'attribution est la plus faible (cv = 16).

Tableau n° 14 : Amplitude d'attribution des primes

	Effectif	Écart-type en euros	Moyenne en euros	Coefficient de variation	Maximum/minimum	Minimum (en euros)
Prime de fonctions et de résultats - Part fonctions	23	336	873	39	5	292
Prime de fonctions et de résultats - Part résultats	20	3 283	3 341	98	20	604
Indemnité spécifique de service	6	460	482	95	16	211
Prime de service et de rendement	5	107	232	46	3	144
Indemnité d'exercice des missions des préfectures	64	72	110	66	6	52
Indemn. spéc. mens. de fonct. (police municipale)	30	192	268	72	2	288
Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires	12	92	570	16	2	429
Indemnité d'administration et de technicité	557	37	90	40	5	43

Source : chambre régionale des comptes d'après le fichier de la paie de 2014

⁸ Le calcul a porté sur chaque mois de l'année 2014.

⁹ La définition des primes et indemnités est donnée en annexe n°2

La rémunération du personnel de Gosier s'appuie donc sur un système de primes au mérite, l'objectif étant de stimuler les agents et de récompenser les plus méritants. Ce régime indemnitaire constitue donc un outil de management pour la commune.

De plus, tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, il est similaire à celui de la fonction publique de l'État créé par le décret n°2014-513 du 20 mai 2014 et transposable dans la fonction publique territoriale.

4.2.4 L'avancement, la notation et la mobilité au service de la performance

4.2.4.1 *La règle : l'avancement à la durée maximale*

La commune respecte, en matière d'avancement, la règle statutaire de l'avancement à la durée maximale sauf si les résultats de la notation justifient l'avancement au minimum, l'objectif étant de donner plus de souplesse dans la gestion des ressources humaines et de faciliter en même temps le déroulement de la carrière des agents en relation avec les besoins de la collectivité.

La priorité est donnée au renforcement de l'encadrement, en particulier à l'encadrement de proximité.

4.2.4.2 *Les apports de l'entretien professionnel*

Depuis la loi sur la mobilité permettant de remplacer la notation par l'entretien professionnel, la collectivité a fait le choix de l'expérimentation en 2011 en intégrant tous les fonctionnaires dans ce processus dans le but de mieux apprécier leur valeur professionnelle.

Cette pratique s'est inscrite dans la poursuite de celle existante. En effet, depuis 2010, l'administration, à jour de ses notations, avait déjà innové en mettant en place l'évaluation du personnel parallèlement à la notation. Cette pratique a permis une plus grande implication de l'encadrement de proximité ainsi qu'une évaluation au plus près du terrain. A cet effet, un plan de communication et de formation a été mis en place par la direction des ressources humaines à l'attention des agents et des supérieurs hiérarchiques directs.

Cet entretien professionnel réalisé avec l'agent permet à la direction des ressources humaines d'ajuster son plan de formation, de recueillir l'avis des supérieurs sur la partie avancement, promotion et mobilité, de calculer la part variable en tenant compte des critères arrêtés et précisés par délibération, l'ensemble de la procédure étant dématérialisée. En effet, pour respecter les délais réglementaires et limiter le flux de papier en circulation, la collectivité a fait développer un logiciel sur mesure permettant aux directions de gérer de manière optimale l'entretien professionnel (de la convocation à la notification), de disposer de l'information complète sur la situation administrative de chaque agent et sur ses précédents entretiens.

4.2.4.3 *La mobilité : outil de gestion*

La mobilité constitue un levier utilisé par la collectivité pour mieux employer son personnel. Afin de mutualiser, autant que possible, les ressources entre les directions, chaque besoin en personnel se traduit par un profil de poste recherché transmis à chaque agent dont la mobilité permettra d'optimiser l'organisation. C'est ce qui a été fait en 2013

avec certains agents de la caisse des écoles, dissoute, pour mettre en place les activités du temps péri-scolaire.

La mobilité peut également être utilisée dans le cas de reclassements pour raison de santé.

4.2.4.4 La formation : clé de voûte de la performance

Depuis 2009, la ville dispose d'un plan de formation, approuvé par le comité technique, tenant compte des demandes des directeurs et des agents ainsi que des grandes orientations arrêtées par la collectivité.

Ce plan de formation est ajusté chaque année pour tenir compte des nouveaux besoins et de l'évolution des dispositions réglementaires.

Parmi les priorités en matière de formation, priorité a été donnée à la préparation aux concours et aux examens professionnels, afin d'inciter les agents, en particulier ceux placés sur les postes d'encadrement, à passer ces concours ou examens professionnels pour occuper ces postes en corrélation avec les missions exercées.

Par ailleurs, la commune a mis l'accent sur le management (stratégique, de proximité, par projet...) et la gestion d'équipe. A cet effet, elle a élaboré avec le Centre national de la fonction publique territoriale un dispositif de formation interne en fonction de ses besoins et permettant à un grand nombre d'agents d'en bénéficier.

Enfin, la commune développe le tutorat et encourage les formations en interne. Cela lui permet de disposer d'un vivier d'agents-formateurs en mesure de former leurs collègues. C'est le cas notamment des agents de la cyberbase pour la partie informatique, des agents de la gestion et de la prévention des risques, de l'urbanisme, des ressources humaines, des animateurs. Ce mode de fonctionnement, outre le gain financier engendré, reconnaît et valorise les compétences du personnel.

Tableau n° 15 : Bilan de l'activité de formation, de 2009 à 2014

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de jours de formation	259	163	1 176	2 125	2 657	2 837
Nombre d'agents formés	98	47	208	306	349	392
Nombre de jours de formation/agent	2,64	3,47	5,65	6,94	7,61	7,24

Source : commune

4.2.5 Un absentéisme croissant de 2011 à 2014

En se fondant sur un nombre de jours ouvrés de 219 par an (alors qu'il est plutôt de 227) pour le calcul de l'absentéisme, les taux annuels varient de 16 % à 19 % pour les agents titulaires et de 7 % à 28 % pour les agents non-titulaires. À titre de parangonnage, dans les communes de la strate démographique 20-40 000 habitants, le taux moyen constaté au niveau national¹⁰ est de 11 %. Si en 2013 et en 2014, l'épidémie de chikungunya est une cause objective d'augmentation de l'absentéisme médical, il n'explique pas les taux élevés constatés en 2011 et en 2012.

¹⁰ Rapport sur les finances locales de 2016 de la Cour des comptes

Le tableau joint en annexe présente le taux d'absentéisme par catégorie et par cause, pour les années 2011 à 2014.

La commune a tenté d'enrayer ce phénomène après en avoir analysé les causes en recourant à plusieurs type d'actions :

- l'information et la communication ;
- la prévention et la sécurité au travail ;
- l'assouplissement des horaires de travail ;
- le développement des prestations sociales ;
- l'incitation à l'assiduité.

Les actions de communication portent notamment sur les nouvelles dispositions réglementaires applicables au sein de la fonction publique, sur les droits et les obligations des agents et les règles applicables en matière d'absence ainsi que sur les mesures concrètes prises par l'autorité. Ces informations sont transmises *via* le journal interne ou par note d'information à destination du personnel (sur les panneaux d'affichage, dans les fiches de paie ou directement dans les services) ; la collectivité a aussi organisé des matinées d'information sur cette thématique, notamment sur la santé au travail. Les représentants du personnel ont aussi été sensibilisés à cette question lors des réunions régulières des instances paritaires (comité technique et CHSCT).

En matière de prévention, la commune a réalisé un audit des postes et des conditions de travail lui permettant d'élaborer son « document unique ». Plusieurs dispositions ont été prises, notamment sur l'ergonomie des postes de travail, sur des formations pour réduire les accidents de travail (gestes et postures...), sur l'utilisation de l'entretien annuel pour évoquer les conditions de travail avec les agents et exiger le port systématique des équipements de protection individuelle (masques, casques, lunettes... précisés sur la fiche de poste de l'agent) ;

La collectivité a instauré depuis plusieurs années la gestion du temps pour une plus grande souplesse en matière d'horaire et, depuis le 1^{er} octobre 2015, le compte épargne-temps. Ces dispositifs permettent aux agents de mieux s'organiser en matière d'absence et d'éviter de poser des arrêts de maladie, tout en assurant une continuité des services.

La collectivité a développé l'action sociale en faveur de son personnel. Les agents peuvent ainsi bénéficier d'offres très diverses en matière de prestations sociales. Parallèlement, l'existence d'un comité des œuvres sociales contribue à une plus grande cohésion du personnel grâce aux actions mises en place (fête de Noël, relais inter-entreprise...). Enfin, la gestion rigoureuse de la carrière des agents constitue également une source de motivation pour ces derniers.

Enfin, la direction des ressources humaines met en place un système de contrôle des salariés absents pour raisons de santé. En fonction de la situation, il peut s'agir, soit, d'un contrôle médical lors d'un arrêt de travail simple (maladie ordinaire par exemple), soit, d'un contrôle par un médecin-expert concernant des absences spécifiques (accident de travail). Le recours à la médecine préventive permet aussi de disposer d'un médecin-conseil pour jouer un rôle d'alerte et de sensibilisation aux dangers auxquels sont exposés les agents. Enfin, la collectivité veille à reclasser rapidement les agents souffrant de pathologies ou ayant des contre-indications. Selon les causes d'absentéisme identifiées,

la commune agit sur plusieurs leviers tantôt sur les conditions de travail, la formation, le management et la communication et en diminuant certains éléments du régime indemnitaire.

Pour autant, malgré le nombre et la précision des mesures présentées pour lutter contre l'absentéisme, aucune donnée n'a été fournie à la chambre quant à leur efficacité.

Dans sa réponse, le maire précise que l'absentéisme a deux origines : le vieillissement du personnel et le nombre élevé d'agents en congé de longue maladie et congé de longue durée. Il indique qu'il a pris des mesures pour s'assurer de l'efficacité de la lutte contre l'absentéisme mais n'a pas joint de chiffres et de justifications permettant de la constater.

4.2.6 L'irrégularité du régime du temps de travail qui perdure

L'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale et son décret d'application n° 2001-623 du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale fixent la durée annuelle légale de temps de travail d'un agent à temps complet à 1 607 heures.

Ce nombre correspond aux 1 600 heures initialement prévues par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 auxquelles ont été ajoutées sept heures au titre de la journée de solidarité, à compter du 1^{er} janvier 2005.

Le décompte des 1 607 heures s'établit comme il suit :

- nombre de jours de l'année :	365
- nombre de jours non travaillés :	- 137
. <i>repos hebdomadaire</i> :	- 104
. <i>congés annuels</i> :	- 25
. <i>jours fériés</i> :	- 8
- nombre de jours travaillés	228

228 jours x 7 h 00 = 1 596 heures, arrondies à 1 600 heures + journée de solidarité de 7 h 00, soit un total : 1 607 heures.

La collectivité a organisé le temps de travail de ses agents en fonction des cycles et des sujétions particulières des services (travail du dimanche ou des jours fériés, basse et haute saison touristique etc.). Elle a donc mis en place deux régimes, à durée hebdomadaire de travail différente : l'un pour les agents sans sujétion particulière, de 35 heures, et l'autre pour les agents des écoles, dit « aménagé », de 20 h 00 toutefois payées 35 heures.

Le tableau suivant décrit le calcul du temps de travail en fonction du régime applicable aux agents.

Tableau n° 16 : Durées de travail et congés appliqué aux agents selon le régime de travail

Processus de calcul	« Normal »	« Aménagé »
Durée hebdomadaire en heures	35 h 00	20 h 00
Nombre de jours de congé annuels légaux et d'ARTT	25	18
Nombre de jours fériés supplémentaires accordés par la collectivité	7	7
Conversion en heures des jours de congé supplémentaires	49 h 00	49 h 00
Conversion en heures par semaine des jours de congé supplémentaires	1 h 26	1 h 26
Temps de travail annuel manquant, en heures	67 h 22	96 h 31
Temps de travail annuel effectif	1 539 h 38	1 444 h 29

Sources : collectivité et chambre territoriale des comptes

Quatre cents agents ont une durée hebdomadaire de travail de 35 heures ; ils ont droit à 25 jours de congé annuel. Deux cent agents travaillent 20 h 00 et bénéficient de 18 jours de congé annuel.

Si les deux régimes sont réguliers au regard du nombre de jours de congés rapportés à la durée hebdomadaire du temps de travail, celle-ci est irrégulière, s'agissant des sept jours fériés locaux supplémentaires accordés et du régime appliqué aux agents affectés dans les écoles.

En effet, ces sept jours représentent 1 h 26 de temps de travail hebdomadaire en moins, quel que soit le régime utilisé et le régime de 20 h 00 de temps de travail hebdomadaire en représente 43 % en moins.

La durée annuelle effective du temps de travail, période pendant laquelle les agents sont à la disposition de leur employeur et doivent se conformer à ses directives sans pouvoir vaquer librement à leurs occupations personnelles, est donc de 1 540 heures au lieu des 1 607 heures obligatoires pour les agents relevant du régime normal et de 1 444 heures pour ceux affectés dans les écoles. Ces irrégularités devront être corrigées, en supprimant ces jours de congé supplémentaires ou en les accordant sous forme de jour « d'ARTT » sous la condition d'augmenter la durée hebdomadaire de travail à 38 h 30 pour tous les agents.

En dépit de cette durée de travail inférieure aux obligations légales et réglementaires, la collectivité accorde des congés à titre exceptionnel comme, par exemple, la demi-journée des 24 et 31 décembre qui vient encore réduire la durée annuelle de travail.

En revanche, l'absence injustifiée est sanctionnée et fait l'objet d'une retenue sur salaire.

Dans sa réponse, le maire indique que deux régimes horaires existent mais que plusieurs quotas horaires cohabitent. Ces éléments n'assurent pas le respect de l'obligation horaire des 1 607 heures annuelles.

Recommandation n°3 : Mettre le régime de travail en adéquation avec l'obligation des 1 607 heures par an effectivement travaillées, en intégrant les jours fériés locaux dans la durée hebdomadaire du temps de travail et en appliquant un horaire hebdomadaire de 38 h 30.

4.3 Une fonction « commande publique » devenue performante en 2017

4.3.1 Un taux de mise en concurrence évoluant positivement

La totalité des marchés contractés entre 2009 et 2017 a été contrôlée, soit 312 marchés.

De 2009 à 2017, la commune a réalisé 54,2 M€ d'achats de fournitures et de services (fonctionnement, fct) et 77,8 M€ d'équipements (investissement, invest.). Si, sur l'ensemble de la période, le taux annuel de mise en concurrence des achats de travaux et d'équipements a toujours été proche de 99 %, celui concernant les achats de fournitures et services est parti de très bas, 12 % en 2009, et est resté inférieur à 50 % jusqu'en 2011.

De 2012 à 2015, il varie entre 64 % et 69 %. À partir de 2015, il est de 80 % et dépasse ce niveau en 2017.

Tableau n° 17 : Taux de mise en concurrence des achats (montants en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Achats travaux et équipements	15,72	14,74	9,56	7,31	10,29	7,51	3,42	3,92	5,48	77,95
<i>dont mis en concurrence</i>	15,55	14,66	9,26	7,26	10,15	7,26	3,42	3,90	5,45	76,90
Taux de mise en concurrence (invest.)	99 %	99 %	97 %	99 %	99 %	97 %	100 %	100 %	99 %	99 %
Achats fournitures et services (fct)	4,50	4,70	5,76	6,11	6,07	6,30	8,47	6,08	6,18	54,18
<i>dont non mis en concurrence</i>	3,98	3,90	3,27	1,86	2,19	2,02	1,66	1,24	1,03	21,14
Taux de mise en concurrence (fct)	12 %	17 %	43 %	69 %	64 %	68 %	80 %	80 %	83 %	61 %

Source : comptes de gestion et tableaux annuels de suivi des marchés de la commune

L'amélioration du taux de mise en concurrence des achats de fournitures et services tient à plusieurs facteurs :

- le recensement des achats induisant les procédures de mise en concurrence, réalisée en 2009 ;
- la création d'un service transversal des achats ;
- le changement de périmètre d'intervention des services techniques dans les achats entre 2012 et 2015 ;
- le renforcement du service des achats et de la commande publique en 2016 et en 2017.

4.3.2 Une organisation qui a peiné à être efficace jusqu'à 2015

Jusqu'à 2012, les services techniques sont restés les seuls services opérationnels à procéder à leurs achats sans passer par le service chargé de la commande publique, celui-ci n'émettant qu'un avis, sans effet le plus souvent, la décision étant prise par le directeur des services techniques en fonction à l'époque.

De 2012 à 2015, ils sont entrés dans le dispositif communal d'achat global organisé par le service de la commande publique auquel étaient dévolues la réalisation de la procédure, la rédaction des pièces du marchés, le contrôle de l'analyse des offres. Toutefois, cette évolution a été très lente. En effet, quatre ans ont été nécessaires pour obtenir des services techniques qu'ils respectent ces nouvelles règles d'organisation de la commande publique

qui limite, comme c'est l'usage, leur mission à la définition des besoins et à l'élaboration de l'analyse des offres.

Cette difficulté d'organisation a été la principale cause de l'absence de mise en concurrence de certains marchés de travaux comme, par exemple, celui conclu en 2009 pour les travaux de rénovation de l'école Germaine Lantin, d'un montant de 70 024,93 € HT ou celui relatif à l'embellissement des façades des constructions privées sises boulevard du Général de Gaulle, d'un montant de 89 897,39 € HT, ce dernier marché s'assimilant à une libéralité de la commune interdite par la loi.

Elle a également été la cause de l'absence de mise en concurrence pour l'achat de fournitures de petit équipement dont le montant moyen annuel de 2009 à 2015 s'élève à près de 370 000 €.

Enfin, elle a encouragé le recours aux mêmes fournisseurs, sans mise en concurrence comme, par exemple, à l'entreprise X ou à l'entreprise Y qui, sur la période 2009-2015, ont bénéficié de commandes annuelles sans mise en concurrence d'un montant moyen de 118 567 € pour la première et de 118 455 € pour la seconde. Il en est de même du bureau d'études techniques Z qui a perçu, sur la période, un montant moyen annuel de 44 000 €.

Le faible nombre de cadres affectés à la commande publique constitue l'autre faille de l'organisation qui a eu les mêmes conséquences, à savoir l'absence de mise en concurrence de certaines prestations et le recours systématiques aux mêmes fournisseurs. Jusqu'à 2015, un seul cadre A à temps complet était chargé de la commande publique alors qu'il en eût fallu au moins deux de plus.

Ce choix peu judicieux, alors que la commune recrutait par ailleurs des agents de catégorie C, a conduit à recourir systématiquement aux entreprises suivantes (analyse des données de 2009 et 2010 et de 2012 à 2014).

Tableau n° 18 : Montant des commandes annuelles par fournisseur sans mise en concurrence (en euros)

Fournisseur	2009	2010	2012	2013	2014	Total
Entreprise A	186 928	466 186	734 314	719 993	747 916	2 855 337
B			45 138	58 705	53 647	157 490
C	121 168	97 920	63 996	59 414	41 059	383 557
D				76 286		76 286
E	118 756	93 093	52 247	50 719	9 280	324 095
F	56 717	59 049	60 078	18 948	56 750	251 542
G	84 726	69 525	29 850	24 849	7 596	216 546
Total	568 295	785 773	985 623	1 008 914	916 248	4 264 853

Sources : fichiers des mandats de la commune

Il a aussi conduit à un défaut de concurrence dans les prestations de transports et de téléphonie.

Tableau n° 19 : Montant des commandes annuelles par prestation sans mise en concurrence (en euros)

	2009	2010	2012	2013	2014	Total
Transport	459 201	338 250	154 589	59 628	99 969	1 111 637
Téléphonie	173 781	215 500	301 500	263 427	286 610	1 240 818
Total	632 982	553 750	456 089	323 055	386 579	2 352 455

Sources : fichiers des mandats de la commune

4.3.3 Une organisation efficace depuis 2016

En 2016 et en 2017, le service des achats et de la commande publique a été renforcé par deux acheteurs au profil juridique affirmé. Le périmètre d'intervention des services techniques dans les achats a été aligné sur celui des autres services opérationnels et leurs analyses des offres sont contrôlés par le service des achats et de la commande publique.

4.3.4 Une grave irrégularité qui perdure

Les achats de consommations téléphoniques (300 000 € par an), les fournitures de petit équipement (360 000 € annuels) et les chèques-déjeuners (plus de 700 000 € par an) ne font toujours pas l'objet de mise en concurrence, contrairement aux règles de la commande publique.

Dans sa réponse, le maire indique que ces achats ont fait l'objet depuis 2018 des mises en concurrence adéquates.

4.3.5 Une irrégularité de fond facilement corrigible

De nombreux marchés, en particuliers de travaux, ne satisfont pas à l'obligation d'égalité de traitement des candidats dans l'analyse des offres.

Ces marchés comportent des notations, soit, sans barème, soit, avec un barème subjectif. Dans tous les cas, la notation est attribuée sans règle explicite objective. Par exemple, dans les marchés de travaux des écoles, le barème d'attribution des points est défini comme il suit :

- excellent 10 points
- satisfaisant 5 points
- insatisfaisant 3 points
- insuffisant 0 point

sans que ces éléments soient définis.

De nombreuses analyses des offres utilisent les termes « *satisfaisant, insuffisant, bon, excellent* » pour définir le barème de notation, rendant irrégulier l'attribution desdits marchés. La collectivité doit mettre un terme à cette défaillance dont le caractère récurrent peut traduire la volonté de choisir arbitrairement des fournisseurs.

Elle doit élaborer un barème en relation avec le marché, en bannissant les vocables précités et en privilégiant l'objectivité avec, par exemple, pour les moyens humains

composant un sous-critère de la valeur technique, l'attribution de points en fonction du niveau de compétence, du nombre de personnes mobilisées, de leur expérience.

Recommandation n°4 : Fixer, lors de chaque analyse des offres, un barème de points objectifs, c'est-à-dire reposant sur des éléments vérifiables et quantifiables

4.4 Un service peu performant pourtant essentiel aux usagers : l'entretien de la voirie

La voirie communale est en très mauvais état. De trop nombreux trous jalonnent les parcours viaires sans parler de l'absence de trottoirs de la plupart des voies. Pourtant, la commune dispose d'un nombre important d'agents et le prélèvement fiscal sur le citoyen y est très élevé. Elle ne souffre donc pas d'une insuffisance de moyens.

Le mauvais état des voiries a une double origine : le manque d'optimisation des ressources du service d'entretien, en particulier l'achat de matériaux, et le choix de l'ordonnateur de ne pas redéployer des agents sur ce service essentiel, malgré l'ingénierie en gestion des ressources humaines, très élaborée, décrites *supra*.

Dans sa réponse, le maire indique que de 2009 à 2018 la commune a consacré plus de 9 M€ à l'entretien des voies communales. Au regard de l'état de la voirie, service public de base d'une commune, soit ces dépenses ne sont pas efficaces, soit elles ne sont pas suffisantes.

5 LES INTERVENTIONS DE LA COMMUNE

5.1 Un cadre de vie à améliorer

5.1.1 Un projet de territoire 2012-2020

En 2011, la commune a identifié quatre enjeux majeurs pour son territoire :

- « *lui donner du dynamisme ;*
- « *traiter le cadre de vie, l'habitat et les commerces, son littoral et son arrière limitrophe ;*
- « *organiser et développer les déplacements, le stationnement et les divers rattachements nécessaires à une qualité urbaine ;*
- « *entrer dans le cercle vertueux d'une approche environnementale de l'urbanisme* ».

Pour y répondre, elle a élaboré un projet de territoire ayant vocation à être mis en œuvre entre 2012 et 2020. Un des objectifs de ce projet est de « *construire un cadre de vie de qualité et épanouissant* ». Elle entend pour cela « *renforcer la politique environnementale de préservation et de valorisation des espaces naturels et urbains* » et « *rendre le territoire accessible et multimodal* ».

Plusieurs actions étaient envisagées :

- l'aménagement du front de mer ;
- la réglementation de l'affichage publicitaire ;
- la mise en œuvre du plan d'embellissement de la ville ;
- la mise en valeur de la mangrove

Ce document de planification manifeste, trente ans après la décentralisation dont l'un des objectifs était d'améliorer le cadre de vie des citoyens en confiant au maire de larges pouvoirs en matière d'aménagement, la prise de conscience par la commune du décalage évident entre le potentiel que constituent sa situation géographique et sa morphologie, et le cadre de vie existant, reflet d'une absence conceptuelle jusqu'en 2010.

Il faudra plus de huit ans pour réaliser ce projet de territoire, compte tenu de la gestion financière actuelle qui oriente les hausses de ressources vers les charges de fonctionnement plutôt que vers l'investissement, et, aussi, compte tenu de l'état actuel du cadre de vie.

L'accélération de l'embellissement du cadre de vie passe par une modification de la politique financière, à orienter vers l'investissement.

5.1.2 La persistance de l'habitat insalubre

Plusieurs espaces de tailles différentes accueillent de l'habitat insalubre. Le plus grand dont la résorption fait l'objet d'un programme communal est le site de « Grand Baie ». Toutefois, ce programme unique ne doit pas faire oublier les autres espaces insalubres de dimensions plus petites mais tout aussi importante au regard de l'objectif d'amélioration du cadre de vie. On peut en citer :

- dans le bourg :
 - . le début de la rue Nicolas Balet,
 - . la pointe Canot ;
- proche de la route à grande circulation dite « RN 4 » :
 - . les constructions de Belle Plaine perpendiculairement à la nationale 4.

Aucune action de la commune pour faire disparaître ces autres espaces d'insalubrité n'a été identifiée au cours de la période.

5.1.3 Des espaces à l'abandon

Tant le bourg que les autres quartiers sont mités par des constructions privées à l'abandon, ayant principalement pour origine des successions non réglées. La commune a lancé les opérations de reprises de celles d'entre elles qui peuvent être qualifiées de biens vacants sans maître. Toutefois, ces procédures sont longues et dépendent souvent de l'efficacité du notaire. Pour celles n'entrant pas dans cette catégorie, la commune dispose de peu d'outils pour obliger les propriétaires à agir : police de la salubrité à condition que le bien soit en état de péril ou de salubrité précaire, expropriation aux fins de réserves foncières à condition que l'expropriation s'inscrive dans un projet d'ensemble.

5.1.4 Un domaine public restreint et un vaste domaine privé inutile

La commune présente une originalité tirée de l'histoire de son foncier : elle dispose d'un domaine public très restreint mais d'un domaine privé très important (35 hectares¹¹) qui fait d'elle le grand propriétaire public de la commune.

En effet, seule une bande de 9 m de chaque côté des voies départementales, régionales et communales ainsi que quelques délaissés de voirie constituent son domaine public alors même que souvent, le long de ces voies, la propriété est privée.

Il est en de même de la bande des 50 pas géométriques du littoral qui appartient à différents propriétaires, détenteurs d'un acte incontesté.

Ainsi, la plage de la Datcha dispose d'un petit domaine public maritime, l'essentiel appartenant à un propriétaire privé. Le front de mer qui s'étend depuis la marina jusqu'aux limites de la commune de Sainte-Anne supporte des constructions irrégulières, la bande des 50 pas géométriques du littoral étant inconstructible de par la loi.

Malgré la grande taille de son domaine privé, la commune peut difficilement l'utiliser dans le cadre d'une stratégie foncière : les 35 hectares qu'elle possède sont composés de 383 parcelles dont 289 comptent moins de 250 m² et, comme le constate le rapport de présentation du PLU, « *le mitage qui tend à se généraliser à l'ensemble du territoire rend délicates les stratégies visant à constituer des réserves foncières* ».

5.2 **Le pilotage récent de l'aménagement du territoire**

5.2.1 Un territoire mité par les constructions illégales

Dans le cadre de sa politique fiscale, la commune a commencé, à partir de 2012, à recenser les constructions réalisées sans autorisation. De 2012 à 2015, 2 010 logements ont été identifiés, c'est-à-dire près de 15 % du total déclaré. Au-delà de son utilité pour les bases fiscales, ce nombre traduit la pratique instituée dans la commune depuis au moins les débuts de la décentralisation.

Il en résulte un territoire mité par l'habitat illégal, dans les Grands Fonds, essentiellement, et le long de la route départementale dite « RN 4 », et défiguré par la pose anarchique des panneaux publicitaires et l'affichage sauvage (surtout le long de la RN 4 dans les secteurs de Pliane et de Mare-Gaillard).

Pour rappel et à titre d'exemple, depuis le 1^{er} janvier 1997, date de son entrée en vigueur, l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme interdit « *En dehors des espaces urbanisés des communes, les constructions ou installations [...] dans une bande de cent mètres de part et d'autre de l'axe des autoroutes, des routes express et des déviations au sens du code de la voirie routière et de soixante-quinze mètres de part et d'autre de l'axe des autres routes classées à grande circulation.* ».

¹¹ Rapport de présentation du PLU, livret n°2 page 26

De nombreux départements, au niveau national, se sont dotés de plan d'alignement le long des voies départementales afin d'en permettre l'élargissement futur. Un document de ce type n'existe pas en Guadeloupe.

Enfin, le diagnostic sur lequel s'est appuyé l'élaboration du plan local d'urbanisme fait le même constat : « *Cependant, cette urbanisation ne s'est pas faite de manière raisonnée et maîtrisée puisqu'on a assisté à un étalement excessif et un mitage produit au détriment des zones naturelles et agricoles. Un processus de développement mal maîtrisé s'est par ailleurs révélé, principalement en périphérie des pôles constitués, qui a produit des quartiers précaires souffrant d'insalubrité (Arrière-Bourg, Grand-Baie... ».*

Toutefois, contrairement à ce que pourrait laisser comprendre ce diagnostic, le mitage du territoire n'est pas dû à la fatalité. Il résulte de la volonté de non intervention des municipalités successives.

5.2.2 Un contrôle du droit des sols tardif et faible

Depuis les lois du 7 janvier et 22 juillet 1983, les communes détiennent la compétence d'aménagement de leur territoire et les maires bénéficient de larges pouvoirs d'intervention en matière d'urbanisme. Ils ont, en particulier, le droit d'autoriser ou d'interdire les constructions.

Ce n'est qu'en 2010 qu'a été créée au sein de la commune du Gosier la fonction de contrôle du respect du droit des sols. De 2011 à 2017, 112 infractions ont été relevées qui ont données lieu à 88 procès-verbaux et à 57 arrêtés d'interruption de travaux transmis au parquet. Plusieurs infractions ont été régularisées par la demande d'un permis ou d'une autorisation de travaux finalement accordée.

La commune ne poursuit pas les délinquants en se portant partie civile et en requérant la démolition de la construction illégale. Le territoire se trouve ainsi entaché de constructions illégales éparses, créant de nombreux désordres d'aménagement, le premier d'entre eux étant la complexité de l'alimentation en eau.

La commune s'est construite au fil du temps selon cette pratique de l'illégalité à laquelle les maires successifs, jusqu'en 2011, ont apporté leur soutien en laissant faire. Souvent, l'action notariale a régularisé ces situations illégales grâce à l'utilisation de la prescription acquisitive dont la matérialité des conditions n'a jamais été contrôlées.

De plus, la surveillance du territoire par les agents chargés de son contrôle est relâchée. Entre 2015 et 2017, quatre constructions, notamment, ont été édifiées sans autorisation, sans que la commune s'en soucie :

- construction d'une maison d'habitation le long de la RN4, 100 mètres avant la route de l'Houëzel (D119) ;
- construction d'un hangar en face de la boulangerie de Dampierre, route de l'Habitation ;
- agrandissement d'une maison d'habitation, rue de la Grande Ravine, à proximité de l'école Armand Lazard ;
- construction, actuellement en cours, d'un chalet en bois le long de la RN4 à proximité du garage Apollonius NEGRE.

Ces quatre exemples sont révélateurs de la faible surveillance du territoire. Pour améliorer le dispositif, les agents de la police municipale pourraient participer à cette fonction.

5.2.3 Le choix de ne pas sanctionner les constructions illégales

Les quatre exemples précédents montrent également la volonté de la commune de ne pas empêcher les constructions illégales. En effet, si des procès-verbaux ont été dressés à l'encontre des délinquants, la procédure de démolition par la voie judiciaire n'a pas été poursuivie.

Au contraire, la commune a accordé des autorisations de construire en régularisation de ces situations, incitant le processus à se renouveler et le mitage à se poursuivre.

Or, en l'absence d'exercice de l'autorité, prévue par les textes et qui est une fonction obligatoire des communes, aucune organisation foncière, aucun urbanisme cohérent ne peut être attendu des initiatives illicites auxquelles il est laissé libre cours, au détriment de l'ensemble de la collectivité, de son potentiel d'aménagement, de ses équipements collectifs (voies de circulation, réseaux d'eau, d'assainissement, d'électricité, de téléphonie, gestion de la collecte des ordures ménagères, implantation des équipements tels que les crèches, les écoles, les espaces commerciaux, lutte contre les risques naturels, etc.). La situation communale résulte aujourd'hui du refus, forcément conscient, d'exercice des responsabilités d'organisation de plusieurs décennies. Ces méfaits auxquels il est particulièrement coûteux de remédier lorsque c'est possible, pèseront sur la qualité des équipements et de l'environnement communal sur un très long terme.

Recommandation n°5 : Organiser la surveillance de l'urbanisme sur le territoire communal par des agents assermentés, en incluant la police municipale, et poursuivre les infractions en demandant la démolition des biens irrégulièrement édifiés.

5.3 La faiblesse des outils d'aménagement

5.3.1 L'absence de PLH et de SCoT

5.3.1.1 *Le programme local de l'habitat (PLH)*

Depuis la loi n°91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, les communes ou l'établissement public de coopération intercommunal dont elles sont membres, sont tenus de disposer d'un programme local de l'habitat (PLH).

Le programme local de l'habitat (PLH) est un document stratégique de programmation qui inclut l'ensemble de la politique locale de l'habitat : parc public et parc privé, gestion du parc existant et des constructions nouvelles, populations spécifiques. Outre les besoins en logement, le PLH doit répondre aux besoins en hébergement et favoriser la mixité sociale et le renouvellement urbain. Il doit être doté d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire, afin de pouvoir suivre les effets des politiques mises en œuvre.

À partir d'un diagnostic de la situation existante, le PLH définit les objectifs à atteindre, notamment l'offre nouvelle de logements et de places d'hébergement, en assurant une répartition équilibrée et diversifiée sur les territoires.

Il définit, notamment :

- un programme d'actions en vue de l'amélioration et de la réhabilitation du parc existant, qu'il soit public ou privé ;
- les actions et opérations de requalification des quartiers anciens dégradés au sens de l'article 25 de la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion.

Le PLH comprend un programme d'actions détaillé par commune et, le cas échéant, par secteur géographique. Le programme d'actions détaillé indique, pour chaque commune ou secteur :

- le nombre et les types de logements à réaliser ;
- les moyens, notamment fonciers, à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs et principes fixés ;
- l'échéancier prévisionnel de réalisation de logements et du lancement d'opérations d'aménagement de compétence communautaire ;
- les orientations relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme, favorisant la construction de logement.

La commune du Gosier n'a jamais élaboré de PLH, en méconnaissance de la loi de 1991 précitée, se privant d'un outil d'aménagement et de gestion du territoire qui a fait ses preuves dans de nombreuses communes françaises. Le contrôle de légalité n'a été d'aucun effet en la matière alors que, dans le même temps, des crédits d'un montant très importants étaient attribués par l'Etat aux opérations de résorption de l'habitat indigne.

Ce n'est qu'en avril 2018 que la communauté d'agglomération de la Riviera du Levant, créée en 2014, a approuvée son PLH.

5.3.1.2 *Le schéma de cohérence territoriale (SCoT)*

Les schémas de cohérence territoriale (SCoT) ont remplacé les schémas directeurs, en application de la loi « Solidarité et Renouvellement Urbains » (SRU) du 13 décembre 2000.

Le SCoT est l'outil de conception et de mise en œuvre d'une planification stratégique intercommunale, à l'échelle d'un large bassin de vie ou d'une aire urbaine, dans le cadre d'un projet d'aménagement et de développement durables (PADD). Il est destiné à servir de cadre de référence pour les différentes politiques sectorielles, notamment celles centrées sur les questions d'organisation de l'espace et d'urbanisme, d'habitat, de mobilité, d'aménagement commercial, d'environnement. Il en assure la cohérence, tout comme il assure la cohérence des documents sectoriels intercommunaux : plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) quand ils existent, programmes locaux de l'habitat (PLH), plans de déplacements urbains (PDU), et des PLU ou des cartes communales établis au niveau communal.

Le SCoT doit respecter les principes du développement durable : équilibre entre le renouvellement urbain, le développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural et la préservation des espaces naturels et des paysages ; diversité des fonctions urbaines et de mixité sociale ; respect de l'environnement.

Le SCoT est composé de trois documents :

- un rapport de présentation, qui contient notamment un diagnostic et une évaluation environnementale ;
- le projet d'aménagement et de développement durable (PADD) ;
- le document d'orientation et d'objectifs (DOO) qui est opposable aux PLUi et PLU, PLH, PDU et cartes communales, ainsi qu'aux principales opérations d'aménagement (ZAD, ZAC, lotissements de plus de 5 000 m², réserves foncières de plus de 5 ha...).

Ce document d'urbanisme n'est, toutefois, pas obligatoire.

La communauté d'agglomération de la Riviera du Levant, créée en 2014, s'est doté d'un projet de territoire mais pas encore d'un SCoT. La commune se trouve ainsi dépourvue d'utiles outils de planification urbaine supra-communaux.

5.3.2 Un plan local d'urbanisme récent et adopté irrégulièrement

Tant les diagnostics établis pour son élaboration, que ses ambitions, son règlement, son zonage et ses emplacements réservés, font du plan local d'urbanisme un outil d'aménagement potentiellement efficace du territoire de la commune du Gosier.

À titre d'exemple, des emplacements ont été réservés pour répondre aux besoins d'aménagements futurs de la commune, en matière de voirie notamment. Toutefois, certaines règles fixées dans le règlement souffrent d'imprécision, laissant trop de place à l'interprétation. Consciente de cette carence, la commune a engagé un travail de réécriture des passages les plus fragiles de son texte.

Par ailleurs, la procédure a été entachée d'illégalité et le projet voté par le conseil municipal a été annulé par la cour d'appel de Bordeaux.

ANNEXE 1 : Exemple de calcul du coefficient de variation d'une prime

Tableau n° 20 : Prime de fonctions et résultats de la commune (PFR) – Part fonctionnelle (en euros)

Mois	Effectif	Écart-type	Moyenne	Coefficient de variation
Janvier	22	324,35	868,13	37,36
Février	22	324,35	868,13	37,36
Mars	22	324,35	868,13	37,36
Avril	22	324,35	868,13	37,36
Mai	23	318,48	862,09	36,94
Juin	27	354,69	795,14	44,61
Juillet	25	363,23	863,18	42,08
Août	24	334,66	900,26	37,17
Septembre	23	337,83	889,58	37,98
Octobre	23	337,83	889,58	37,98
Novembre	23	337,83	889,58	37,98
Décembre	21	347,61	908,33	38,27

Source : chambre régionale des comptes d'après le fichier de paie des agents de l'exercice 2014

Tableau n° 21 : Prime de fonctions et résultats de la commune (PFR) –Part « résultats » (en euros)

Mois	Effectif	Écart-type	Moyenne	Coefficient de variation
Janvier *	20	3 283,26	3 340,88	98,28

* la part résultat de la PFR est versée en janvier de l'exercice suivant

Source : chambre régionale des comptes d'après le fichier de paie des agents de l'exercice 2014

ANNEXE N° 2 : Analyse de l'absentéisme de 2011 à 2014 (en nombre de jours)

Répartition des journées d'absence															
	2011			2012			2013			2014			Évolution		
	Titulaires	Non tit.	Total	Titulaires	Non tit.	Total	Titulaires	Non tit.	Total	Titulaires	Non tit.	Total	Titulaires	Non tit.	Total
Titulaires et non titulaires	19 112	536	19 648	17 376	874	1 8250	19 093	570	19 663	21 116	378	21 494	10	-29	9
Maladie dont :															
<i>Maladie ordinaire</i>	8 380	187	8 567	6 817,5	251	7 068,5	6 600	49	6 649	9 199	43	9 242	10	-77	8
<i>LM, MLD et grave maladie</i>	5 865	90	5 955	3 987	92	4 079	4 671	365	5 036	3 915	46	3 961	-33	-49	-33
Accidents du travail	1 459	96	1 555	2 005	98	2 103	2 609	98	2 707	2 542	90	2 632	74	-6	69
Maternité, paternité, adoption	930	0	930	955	184	1 139	1 050	0	1 050	1 070	0	1 070	15	0	15
Exercice du droit syndical – conflits sociaux	152	0	152	485	0	485	460	0	460	241	0	241	59	0	59
Formation	1 151	25	1 176	2 090	35	2 125	2 610	47	2 657	2 653	184	2 837	131	636	141
Autres causes d'absences	1 175	138	1 313	1 036	214	1 250	1 093	11	1 104	1 496	15	1 511	27	-89	15
Total jours d'absence	19 112	536	19 648	17 376	874	1 8250	19 093	570	19 663	21 116	378	21 494	10	-29	9
Effectif (en ETP, arrondi au nombre entier)	528	32	560	543	20	563	578	9	587	566	9	575	7	-72	3
Nombre de jours ouvrables	219	219	219	219	219	219	219	219	219	219	219	219	219	219	219
Taux global d'absentéisme (%)	16,5	7,7	16,0	14,6	20,0	14,8	15,1	28,9	15,3	17,0	19,2	17,1	0,7	0,2	1,6

* calcul du taux d'absentéisme : rapport entre le nombre de jours d'absences ouvrés de l'effectif en ETP divisé par le nombre de jours ouvrés sur l'année, multiplié par 100.

Source : commune

Chambre régionale des comptes de la Guadeloupe

Adresse :

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

adresse mél. : antillesguyane@crtc.ccomptes.fr

site internet : www.ccomptes.fr/fr/antilles-guyane