



# **RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE**

## **COLLECTIVITE D'OUTRE-MER DE SAINT-MARTIN**

Département de la Guadeloupe

Exercices 2007 à 2016

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,  
a été délibéré par la chambre le 13 juillet 2017

**RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES  
SUR LA GESTION DE LA COLLECTIVITE DE SAINT-MARTIN  
SUR LA PERIODE 2007-2016**

**AVERTISSEMENT**

Le présent rapport a été élaboré avant le passage du cyclone Irma et n'a donc pas pris en compte les bouleversements majeurs provoqués par cet événement climatique. Pour autant, celui-ci ne remet pas en cause les constats formulés par la chambre territoriale des comptes quant à la période antérieure.

Les destructions subies et les nécessités, mais aussi les potentialités, de la reconstruction de ce territoire conduiront à revoir profondément certains aspects de son administration par la collectivité. Malgré cet important changement de contexte, les analyses que ce rapport contient et les recommandations qu'il comporte peuvent être utiles pour l'avenir.

Ordonnateurs

- M. Louis-Constant FLEMING, du 15 juillet 2007 au 25 juillet 2008,
- M. Frantz GUMBS, du 7 août 2008 au 1<sup>er</sup> avril 2012,
- M. Alain RICHARDSON, du 1<sup>er</sup> avril 2012 au 15 avril 2013,
- Mme Aline HANSON à compter du 15 avril 2013.

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme de contrôle de 2016 l'examen de la gestion de la collectivité de Saint-Martin, de l'année 2007 jusqu'à 2016.

Par lettres en date du 18 janvier 2016, le président de la chambre a informé l'ordonnateur en fonction, ainsi que les ordonnateurs précédents, de l'ouverture de ce contrôle.

L'entretien de fin d'instruction, prévu à l'article L. 243-1 du code des juridictions financières (applicable à la collectivité de Saint-Martin sur le fondement de l'article L. 254-5 du même code) s'est tenu le 30 juin 2016 avec l'ordonnateur en fonction et les ordonnateurs précédents, sauf avec M. FLEMING qui n'a pas donné suite à la proposition d'entretien adressée par les magistrats rapporteurs.

Après avoir entendu les rapporteurs et pris connaissance des conclusions du procureur financier, la chambre a arrêté, le 2 septembre 2016, des observations provisoires.

Celles-ci ont été transmises pour contradiction, en totalité, aux quatre ordonnateurs, et sous la forme d'extraits les concernant respectivement, à l'ancien directeur général des services de la collectivité, à l'agence régionale de santé (ARS) de la Guadeloupe, à la caisse nationale d'allocation familiale (CNAF), à la caisse d'allocation familiale (CAF) de la Guadeloupe et des îles du Nord, à la direction de l'équipement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de la Guadeloupe, à l'établissement des eaux et de l'assainissement de Saint-Martin (EAASM), aux sociétés Computech, Semsamar, Samagest, Sesma, Compagnie générale des eaux, Ucdem.

La chambre a reçu les réponses des personnes suivantes :

- Mme Aline HANSON, présidente de la collectivité territoriale de Saint-Martin, le 3 avril 2017 ;
- M. Frantz GUMBS, ancien président de la collectivité territoriale de Saint-Martin, le 9 mars 2017 ;
- M. Pascal AVERNE, ancien directeur général de la collectivité de Saint-Martin, le 7 mars 2017 ;
- M. Alain RUSSEL, président de la société d'exploitation de Saint-Martin Aéroport (SESMA), le 30 mars 2017 ;
- Mme Marie-Paule BELENUS-ROMANA, directrice générale de la SEMSAMAR, le 31 mars 2017 ;
- M. Frédéric CERTAIN, directeur général de la Compagnie générale des eaux en Guadeloupe, le 24 mars et le 13 avril 2017 ;
- M. Gérard CANTON, président-directeur général d'Union Caraïbe de dessalement d'eau de mer (UCDEM), le 31 mai 2017 ;
- MM. Jean ARNELL et Alain ROPER, associés-gérants de la société Computech, le 28 mars 2018.

Par ailleurs, MM. Jean ARNELL et Alain ROPER, ont été entendus à leur demande par la chambre, le 24 mai 2017.

Après en avoir délibéré le 10 juillet 2017, la chambre a formulé des observations définitives concernant la fiabilité des comptes, l'analyse financière, l'évolution statutaire, la fiscalité, l'impact de la défiscalisation, la formation professionnelle ainsi que le développement économique et le tourisme de Saint-Martin.

Parallèlement au contrôle réalisé par la chambre territoriale des comptes sur la collectivité, la Cour des comptes réalisait un contrôle de l'action des services de l'Etat à Saint-Martin depuis le changement de statut.

Ces deux contrôles concertés devaient aboutir à la publication d'un rapport unique combinant les observations définitives des deux juridictions qui aurait, à son tour, été soumis à la contradiction des parties citées. Ce rapport était presque achevé lorsque le cyclone Irma a frappé l'île. Compte tenu de la gravité des destructions et des actions d'urgence à entreprendre, il n'a pas été donné suite au projet de publication d'un rapport unique par la Cour des comptes.

La Cour a cependant adressé, le 22 décembre, un référé au Premier ministre portant sur l'action de l'Etat à Saint-Martin, référé rendu public avec la réponse du chef du Gouvernement le 14 mars 2018.

Il appartenait à la chambre territoriale des comptes de reprendre le cours de la procédure de contrôle sur la partie « collectivité », en adressant le rapport d'observations définitives dont ont été retirées les parties sur les transferts de compétence et sur les compétences partagées avec l'Etat, notamment sur la perception des impôts et taxes.

C'est ainsi que la chambre a envoyé, le 13 avril 2018, le présent relevé d'observations définitives en proposant aux destinataires de faire parvenir leurs observations, celles-ci ayant vocation à figurer en annexe du rapport définitif publié.

Une seule réponse a été adressée à la chambre territoriale des comptes : celle du président de la collectivité territoriale, enregistrée au greffe de la chambre le 14 mai 2018.

Ce rapport définitif, avec son annexe, a été transmis à l'ordonnateur en fonction, de manière à ce qu'il puisse le soumettre à l'organe délibérant.

Le conseil territorial ayant examiné ce rapport le 11 juillet 2018, celui-ci est désormais public.

## SYNTHESE

---

Située à 250 km au nord de la Guadeloupe, Saint-Martin est située sur une île d'une superficie de 90 km<sup>2</sup> où deux Etats, la France et les Pays-Bas, exercent chacun des droits souverains sur un territoire divisé en deux dont la frontière n'est pas matérialisée (56 km<sup>2</sup> pour la partie française, Saint-Martin, et 34 km<sup>2</sup> pour la partie néerlandaise, Sint-Maarten). Le traité de Concordia du 23 mars 1648 a, en effet, partagé l'île de Saint-Martin entre la France et la Hollande tout en garantissant entre les deux parties une libre circulation des personnes et des biens. La partie néerlandaise se trouve dans la zone dollar, ce qui a une influence sur la partie française où de nombreuses transactions se font dans cette monnaie.

Saint-Martin connaît une forte évolution démographique ; la population est passée de 8 000 habitants en 1982 à 36 525 habitants en 2012. Elle est jeune (plus du tiers a moins de 20 ans) et cosmopolite (un tiers de la population est étrangère, principalement originaire d'Haïti, de la République Dominicaine et de La Dominique). La partie néerlandaise compte 33 249 habitants (source : INSEE et IEDOM, 2012).

L'économie de Saint-Martin dépend essentiellement du secteur tertiaire, notamment des activités du tourisme. Le système d'informations statistiques ne permet pas d'établir des comptes économiques complets pour la collectivité<sup>1</sup>. Toutefois, le PIB par habitant a pu être estimé à 14 700 € (IEDOM, chiffres de 2010). Se situant parmi les dix plus élevés de la zone Caraïbe, il explique l'attractivité qu'exerce Saint-Martin dans la Caraïbe.

Le rattachement de la commune de Saint-Martin à la Guadeloupe, en vigueur depuis 1947, a pris fin en 2007 avec la création de la nouvelle collectivité d'outre-mer, effective depuis le 15 juillet 2007. La nouvelle collectivité s'est vue transférer des compétences de l'Etat, de la région et du département de la Guadeloupe, tout en continuant à exercer ses compétences communales.

À la veille du changement de statut, l'administration de la collectivité était caractérisée, à la fois, par un sureffectif et par un sous-encadrement. Si une partie du retard en termes d'encadrement a été rattrapée, le sureffectif perdure.

La mise en place et l'organisation des services de la nouvelle collectivité, très insuffisamment préparées, ont connu de nombreux retards et défaillances. Ainsi, les postes stratégiques que sont le directeur général adjoint chargé de la solidarité et le directeur de l'emploi et de la formation professionnelle n'ont été pourvus qu'en fin d'année 2008 et le service chargé de la fiscalité n'a été organisé qu'en 2012.

Le défi était certes important puisque les nouveaux statuts conduisent à l'exercice, par la collectivité, de plus de trente nouveaux métiers. Cependant, la collectivité n'a pas su redéployer un nombre suffisant de personnes pour limiter le montant de sa masse salariale. Le recrutement d'agents peu qualifiés s'est poursuivi après le changement de statut. De nombreux agents demeurent improductifs pour le service public, situation qui perdure avec l'absence de stratégie de formation et d'objectifs précis fixés aux agents en termes de mission et de résultats.

Afin d'être davantage efficace et efficiente, la collectivité devrait mettre en place une organisation matricielle. Celle-ci combine la structuration hiérarchique fonctionnelle

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport de 2013 de la Cour des comptes sur l'autonomie fiscale outre-mer qui relève les insuffisances dans ce domaine

classique et la gestion par projet. Elle est la plus adaptée dans le cadre de structuration et la mise en œuvre de projets complexes et de missions nouvelles.

Au-delà des questions d'organisation et d'effectif, les irrégularités relevées en matière statutaire et de rémunération sont nombreuses et coûtent cher à la collectivité. Malgré son caractère stratégique, la fonction de gestion des ressources humaines de la collectivité est défaillante.

La situation patrimoniale de la collectivité est mal connue, en l'absence d'inventaire convenablement suivi, notamment des biens sous délégation de service public. Les risques de non recouvrement de créances ne sont pas évalués ni provisionnés. Les charges et produits sont mal rattachés aux exercices et les comptes d'attente ne sont apurés que de manière aléatoire.

Alors même que les finances de la collectivité étaient dans une situation délicate, ses dirigeants, jusqu'en 2014, ne se sont pas appliqués à eux-mêmes des principes de prudence et d'économie. Les frais de déplacement payés ont atteint des sommes hors de proportion avec la dimension de la collectivité et ses capacités de financement.

De manière générale, les charges de fonctionnement sont excessives et continuent à croître. Malgré des progrès dans le recouvrement des recettes, en particulier fiscales, la capacité d'autofinancement brute demeure faible. Les dépenses d'équipement sont financées sur concours extérieurs et la trésorerie est financée par l'Etat, la caisse d'allocation familiale et les fournisseurs.

Le contrôle de gestion commence tout juste à prendre place. L'analyse de la commande publique a fait apparaître de graves irrégularités tendant à fermer le territoire à la concurrence et à rendre la collectivité dépendante de fournisseurs uniques dans plusieurs champs stratégiques pour ses finances et pour son autonomie d'administration.

En matière sociale, dès le changement de statut, la collectivité était habilitée à exercer les compétences dévolues aux départements. Elle aurait ainsi pu mettre en place des équipes pluridisciplinaires pour l'examen des situations des demandeurs d'aide sociale. Elle n'a pourtant pas exercé ce contrôle et a confié à la CAF l'ensemble de la chaîne de gestion des aides sociales. La situation n'est cependant imputable qu'en partie à la collectivité qui n'a pas toute la liberté requise pour adapter le régime défini au niveau national à ses caractéristiques physiques et sociales.

L'enjeu crucial de l'urbanisme a fait l'objet de tentatives de régulation au cours des dix années passées qui n'ont pas permis à la collectivité de canaliser réellement les constructions et aménagements. L'option de régulariser toute construction illégale a affaibli l'effet pratique des documents de planification. Le nouveau plan local d'urbanisme a dû être mis sous le boisseau face à la contestation populaire. Les autorisations d'urbanisme sont, de ce fait, accordées de manière discrétionnaire.

Le service d'eau produit une eau de bonne qualité mais à un prix excessif, en raison d'un prix à la production trop élevé. Cette situation fait peser sur la pérennité du service public une réelle menace dans la mesure où les usagers, professionnels et particuliers, se sont équipés d'installations autonomes, avec les risques sanitaires qui y sont associés, et où ils ne paient pas l'assainissement dont le tarif est lié à celui de l'adduction d'eau.

Il appartient à la collectivité de veiller au retour de ce service à des conditions normales de fonctionnement. Des progrès ont été accomplis qui se sont traduits par un important

renouvellement des réseaux et une augmentation de leur rendement. Les équipements d'assainissement collectif ont été renforcés et modernisés mais le taux de raccordement, peut être amélioré tout comme la facturation du service. Le service de contrôle de l'assainissement non collectif n'est pas dimensionné ni mobilisé à la hauteur des risques que ce système d'assainissement fait peser sur la salubrité publique.

La collectivité n'a pas, non plus, pris la mesure de sa compétence sur la question du développement économique, en particulier en matière de tourisme. Saint-Martin dispose d'atouts incontestables, de par sa localisation, pour assurer son développement économique. Il appartient à la collectivité de se saisir pleinement de ses compétences en la matière, sans négliger la mise à niveau préalable des services publics locaux de base, de concevoir un projet stratégique partagé entre les acteurs du développement – port, aéroport, marinas, office du tourisme, collectivité – et d'en coordonner la mise en œuvre.

L'aéroport de Grand-Case, géré par le département de la Guadeloupe jusqu'au 31 décembre 2007, a fait, pendant longtemps, l'objet de très peu d'investissements. Il n'est pas homologué pour l'approche de nuit, ce qui réduit son activité à une courte plage horaire, et est limité, en pratique, aux liaisons avec la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Barthélemy. L'attribution d'une délégation de service public en 2011 à une société concessionnaire a permis la rénovation de l'aérogare ainsi que la construction de nouveaux équipements. Elle s'est accompagnée d'une hausse importante de la redevance sur les passagers qui est passée de 5 € en 2010 à 13,25 € en 2014.

Pourtant, contrairement au projet initialement décidé, qui prévoyait le développement de liaisons internationales et de l'aviation d'affaires, aucune augmentation du trafic n'est intervenue et l'équilibre de la concession est désormais précaire. La principale raison de cette situation est le non-respect par la collectivité de son engagement à acquérir les terrains nécessaires à l'allongement de la piste. Pourtant, la collectivité a instauré en 2012, sans concertation avec le délégataire, une taxe sur les passagers de 10 € dont elle n'a pas anticipé les effets sur le trafic et dont les recettes étaient précisément destinées à l'acquisition des parcelles nécessaires à l'allongement de la piste. En outre, les travaux précités ont grevé le budget initial de la délégation ; mal évalués et d'un coût élevé, ils ont pris un retard considérable. Enfin, la gestion elle-même de l'aéroport est perfectible : les charges de personnel sont trop élevées et certaines rémunérations sont largement supérieures aux rémunérations en vigueur ailleurs dans des conditions similaires. La rémunération de la société mère, entre 2011 et 2016, a été aussi supérieure aux rémunérations usuelles pratiquées dans le secteur.

La croisière reste une activité très marginale à Saint-Martin ; alors que Sint-Maarten accueille chaque année deux millions de croisiéristes, Saint-Martin en accueille seulement 4 000. L'absence de terminal de croisière est une des causes de la faible attractivité de Marigot.

Saint-Martin est équipée de quatre marinas dont les deux principales, Port-La Royale et Fort-Louis, situées toutes deux à Marigot, sont exploitées par la société Samagest, filiale de la société d'économie mixte de Saint-Martin (Semsamar). L'implication de la collectivité dans les marinas est faible, comme en témoigne le fait que l'autorisation donnée par la collectivité à la Semsamar de subdéléguer la gestion de la marina de Fort-Louis à la Samagest, n'a été accordée que 12 ans après que cette subdélégation a été mise en pratique. La marina de Port-La Royale, quant à elle, a été mise en délégation pour une durée de 20 ans sans qu'aucun investissement ne soit prévu mais en contrepartie d'une avance à la collectivité de 3 M€ au titre de la redevance d'occupation du domaine public, traduction de la situation de dépendance dans laquelle se trouve la collectivité par rapport à sa société d'économie mixte.

## SOMMAIRE

<b>LISTE DES RECOMMANDATIONS .....</b>	<b>10</b>
<b>PRESENTATION .....</b>	<b>14</b>
<b>1. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE .....</b>	<b>15</b>
1.1. LE SCHEMA INSTITUTIONNEL	15
1.2. LES COMPETENCES TRANSFEREES PAR L'ETAT, PAR LA REGION ET PAR LE DEPARTEMENT A LA CREATION DE LA COLLECTIVITE EN 2007	16
1.2.1. Les compétences transférées par l'Etat	16
1.2.2. Le transfert de la totalité des compétences de la région et du département	17
1.3. L'EVOLUTION DES SERVICES, SUBIE PLUTOT QUE PILOTEE	17
1.3.1. Avant le changement de statut : une commune en sur-effectif, sous-encadrée	17
1.3.2. Une préparation tardive au changement de statut de la collectivité	18
1.3.3. En 2008, une organisation plus claire mais instable	18
1.4. UNE ORGANISATION QUI PEINE A ETRE EFFICACE ET QUI COUTE CHER	19
1.4.1. Le fort impact des nouvelles compétences sur l'effectif	19
1.4.2. Une grande partie de l'effectif inadaptée aux compétences de la collectivité	20
1.4.3. Beaucoup de services inefficients	21
1.4.4. Des élus et une direction générale dispendieux	21
1.4.5. L'absence d'anticipation pour le recrutement d'un directeur général expérimenté	21
1.5. LES CONDITIONS D'UNE ORGANISATION EFFICACE ET EFFICIENTE	22
<b>2. LES COMPTES DE LA COLLECTIVITE .....</b>	<b>22</b>
2.1. LA FIABILITE DES COMPTES	22
2.1.1. Une situation patrimoniale de la collectivité mal connue	23
2.1.2. Une couverture du risque de recouvrement très incertaine	24
2.1.3. Un rattachement des charges et produits peu rigoureux	24
2.1.4. L'apurement tardif des comptes d'attente	25
2.2. L'ANALYSE FINANCIERE	25
2.2.1. Une capacité d'autofinancement artificielle et faible	25
2.2.2. L'équilibre du bilan dépendant des concours extérieurs	30
<b>3. LA GESTION DES SERVICES .....</b>	<b>32</b>
3.1. UNE FONCTION « <i>GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</i> » DEFAILLANTE	32
3.1.1. Une fonction peu structurée	32
3.1.2. L'illégalité de nombreux actes de gestion du personnel	32
3.2. UN CONTROLE DE GESTION INOPERANT	37
3.3. LA COMMANDE PUBLIQUE : DE GRAVES IRREGULARITES CONTRIBUTANT A FERMER LE TERRITOIRE A LA CONCURRENCE	38
3.3.1. Politique et stratégie d'achat	38
3.3.2. Une fonction peu performante malgré des améliorations depuis 2009	40
3.3.3. Deux défaillances significatives qui perdurent	42
3.3.4. Quinze cas caractérisés de mauvaise pratique de la commande publique	44
<b>4. LES INTERVENTIONS DE LA COLLECTIVITE .....</b>	<b>47</b>
4.1. L'IMPACT DE LA POLITIQUE SOCIALE SUR L'EQUILIBRE FINANCIER DE LA COLLECTIVITE	47
4.1.1. Des charges importantes non maîtrisées	47
4.1.2. L'inadaptation des dispositifs sociaux nationaux au territoire de la collectivité	50
4.2. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	52
4.2.1. Un plan d'occupation des sols (POS) adapté mais mal mis en œuvre	52

4.2.2.	Un plan local d'urbanisme sérieux mais mal adapté et finalement abandonné sous la pression de la rue	53
4.2.3.	Un territoire abandonné aux convoitises	55
4.2.4.	Une gestion discrétionnaire de l'urbanisme et du foncier	55
4.3.	L'ALIMENTATION EN EAU ET L'ASSAINISSEMENT	58
4.3.1.	Un établissement créé dans des conditions irrégulières et pour des raisons purement budgétaires, en voie de normalisation	58
4.3.2.	Un service de l'eau potable cher mais dont la performance progresse	59
4.3.3.	Des progrès en matière d'assainissement collectif mais qui restent attendus pour l'assainissement individuel	66
<b>5.</b>	<b>LA GESTION DES GRANDS EQUIPEMENTS .....</b>	<b>67</b>
5.1.	L'AEROPORT DE GRAND-CASE	67
5.1.1.	Une gestion en déshérence avant la création de la collectivité	67
5.1.2.	Un aéroport centré sur le trafic régional, en repli depuis 2011	68
5.1.3.	Une exécution <i>a minima</i> du contrat de délégation de service public	70
5.1.4.	Une diversification des activités qui tarde, au risque d'être compromise	76
5.2.	LES MARINAS	78
5.2.1.	Présentation des marinas	79
5.2.2.	La marina de Port-La Royale	79
5.2.3.	La marina de Fort-Louis	85
<b>ANNEXES .....</b>		<b>91</b>

# LISTE DES RECOMMANDATIONS

---

## 1. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

**Recommandation n°1 :** Conduire à son terme l'organisation matricielle engagée, instaurer le travail en mode « projet » dans les services de la collectivité, accroître l'effort de formation et diminuer le nombre d'agents de catégorie C.

## 2. LES COMPTES DE LA COLLECTIVITE

**Recommandation n°2 :** Compléter l'inventaire physique des biens immobilisés de la collectivité et valoriser chaque bien recensé au coût historique (cf. « *Guide organisationnel sur le processus patrimonial* », élaboré en 2013 par le Conseil national de la fiabilité des comptes locaux).

**Recommandation n°3 :** Compléter l'inventaire du patrimoine en rapprochant des comptes de la SEMSAMAR la liste des biens figurant dans les délégations de service public, en vérifiant la nature des biens (reprise ou retour) et en intégrant au bilan de la collectivité les biens de retour recensés.

**Recommandation n°4 :** Ajuster le montant des titres, compte tenu des dégrèvements et des erreurs d'émission, en tenant compte aussi des paiements intervenus sans titre (471), et déterminer avec précision les risques de défaillance des débiteurs pour ajuster les provisions à ce risque et passer les écritures d'admission en non-valeur, si nécessaire.

**Recommandation n°5 :** Rattacher les charges et les produits à l'exercice à partir d'un seuil à définir.

**Recommandation n°6 :** Purger les comptes d'attente.

**Recommandation n°7 :** Réduire les charges à caractère général, notamment les postes de dépenses tels que les achats, les locations, les transports collectifs ; développer les travaux en régie ; planifier les missions et déplacements afin de réduire les coûts.

## 3. LA GESTION DES SERVICES

**Recommandation n°8 :**

- a. Réorganiser la direction des ressources humaines ;
- b. Installer les instances consultatives ;
- c. Etablir le dialogue avec les représentants du personnel.

**Recommandation n°9 :**

- a. Publier systématiquement une annonce avant tout recrutement sur emploi permanent, de catégorie A ou B ;

- b. Faire correspondre l'expérience et le grade pour la fixation de la rémunération des agents non titulaires, lors de leur recrutement.

**Recommandation n°10 :** Abroger, de manière non-rétroactive, les arrêtés d'attribution du régime indemnitaire en attendant le vote d'une nouvelle délibération étendant le régime indemnitaire aux agents non titulaires.

- Recommandation n°11 :**
- a. Abroger les arrêtés irréguliers attribuant la NBI et attribuer des points uniquement aux fonctionnaires, en nombre conforme à la réglementation en vigueur et en référence à l'exercice d'une fonction précisément définie ;
  - b. Fixer par délibération, après avis du comité technique, la liste des postes bénéficiant de la majoration de 50 % pour exercice dans les zones sensibles.

- Recommandation n°12 :**
- a. Mettre fin aux dispositions non conformes du régime de travail ;
  - b. Organiser le temps de travail de la police territoriale en cycle de travail mensuel.

**Recommandation n°13 :** Fixer par délibération des critères, objectifs et quantifiables, pour les avancements de grade au choix.

**Recommandation n°14 :** Mener jusqu'au stade réellement opérationnel l'installation de la fonction « *Contrôle de gestion* » dans la collectivité

- Recommandation n°15 :**
- a. Relancer systématiquement les appels d'offres ayant abouti à la remise d'une seule offre ;
  - b. Imposer et utiliser la négociation dans toutes les procédures ;
  - c. Renforcer le critère du prix dans la sélection des offres.

**Recommandation n°16 :** Mettre en place un observatoire de la performance de la commande publique.

**Recommandation n°17 :** Fixer, avant chaque analyse des offres, un barème de points objectifs, c'est-à-dire reposant sur des éléments vérifiables et quantifiables.

**Recommandation n°18 :** Constituer un service interne de maîtrise d'ouvrage informatique.

## **4. LES INTERVENTIONS DE LA COLLECTIVITE**

### **4.1 Les dépenses sociales**

**Recommandation n°19 :** Diligenter un contrôle systématique sur place de la situation des bénéficiaires, au moins tous les six mois.

- Recommandation n°20 :**
- a. Supprimer la règle déclarative du dispositif RSA et la remplacer par l'allocation après enquête approfondie ;
  - b. Conférer aux agents contrôleurs des pouvoirs d'enquête identiques à ceux des agents de la DRFIP ;
  - c. Supprimer le certificat d'hébergement comme justificatif d'hébergement et exiger la production de tout document justifiant la résidence effective et continue depuis plus de six mois sur le territoire ;
  - d. Instituer une commission d'évaluation de la valeur probante des documents produits, composée d'élus de la majorité et de l'opposition.

#### **4.2 L'aménagement du territoire**

- Recommandation n°21 :**
- a. Redéfinir le zonage en prenant en compte les hauteurs et gabarits existants ;
  - b. Créer dans chaque zone un volume adapté aux hauteurs existantes et définir des marges de recul et un aspect extérieur compatibles avec une densité harmonieuse en concordance avec l'ambiance architecturale existante ;
  - c. Engager une large concertation publique pour recueillir les attentes des Saint-Martinois en termes de projet de territoire.

**Recommandation n°22 :** Engager des actions en justice dans les délais requis contre les auteurs, constructeurs, occupants des constructions illégales, en vue d'obtenir la démolition de celles-ci.

- Recommandation n°23 :** Modifier le code de l'urbanisme en :
- a. imposant des contraintes d'occupation du sol destinées à décourager l'occupation illégale ;
  - b. supprimant les possibilités de construction dans les secteurs non urbanisés ;
  - c. édictant des règles limitatives de constructibilité dans les zones urbaines, prenant en compte l'emprise au sol et la hauteur ou imposant un coefficient d'occupation du sol assorti d'un plafond ;
  - d. définissant des règles d'esthétique extérieure.

**Recommandation n°24 :** Utiliser la procédure d'expropriation pour chaque acquisition d'intérêt général qui ne pourrait pas se réaliser au prix estimé par France Domaine, et laisser l'exproprié saisir le juge du foncier pour fixer le prix.

#### **4.3 L'alimentation en eau et l'assainissement**

- Recommandation n°25 :**
- a. Expertiser le coût réel de l'eau de dessalement privée ;
  - b. Adapter la grille tarifaire des structures de type hôtel ;
  - c. Organiser avec l'ARS et la police de l'environnement le contrôle des installations privées.

- Recommandation n°26 :**
- a. Apurer les dettes des gros consommateurs, en particulier des professionnels et des services publics ;
  - b. Instituer une redevance forfaitaire pour l'assainissement collectif des gros consommateurs non raccordés au service de l'eau potable ;
  - c. Renforcer le contrôle de l'assainissement non collectif.

## **5. LA GESTION DES GRANDS EQUIPEMENTS**

### **5.1 L'aéroport de Saint-Martin**

- Recommandation n°27 :**
- a. Contrôler les coûts de fonctionnement de la DSP ;
  - b. Percevoir les taxes et les redevances qui reviennent à la collectivité ;
  - c. Constituer une provision pour le financement de l'acquisition des terrains nécessaires à l'allongement de la piste ;
  - d. Fixer un terme à la perception de la taxe d'embarquement ;
  - e. Engager les moyens nécessaires au développement de l'aviation d'affaires.

### **5.2 Les marinas de Saint-Martin**

**Recommandation n°28 :** Mettre en œuvre les travaux et l'entretien nécessaires au bon fonctionnement du pont.

**Recommandation n°29 :** Etablir l'inventaire de l'actif de la délégation en précisant, notamment, la nature de cet actif (biens de retour ou biens de reprise), et en valoriser les composantes après expertise contradictoire.

## PRESENTATION

Située à 250 km au nord de la Guadeloupe, Saint-Martin est située sur une île d'une superficie de 90 km<sup>2</sup> où deux Etats, la France et les Pays-Bas, exercent chacun des droits souverains sur un territoire divisé en deux dont la frontière n'est pas matérialisée (56 km<sup>2</sup> pour la partie française, Saint-Martin, et 34 km<sup>2</sup> pour la partie néerlandaise, Sint-Maarten).

Le traité de Concordia du 23 mars 1648 a partagé l'île de Saint-Martin entre la France et la Hollande tout en garantissant entre les deux parties une libre circulation des personnes et des biens.

Saint-Martin connaît une forte évolution démographique ; la population est passée de 8 000 habitants en 1982 à 36 525 habitants en 2012. Elle est jeune (plus du tiers a moins de 20 ans) et cosmopolite (un tiers de la population est étrangère, originaire d'Haïti principalement, de la République dominicaine et de La Dominique). La partie néerlandaise compte 33 249 habitants (source : INSEE et IEDOM, 2012).

La partie néerlandaise se trouve dans la zone dollar, ce qui a une influence sur la partie française où de nombreuses transactions se font dans cette monnaie.

L'économie de Saint-Martin dépend essentiellement du secteur tertiaire, notamment des activités du tourisme. Le système d'informations statistiques ne permet pas d'établir des comptes économiques complets pour la collectivité<sup>2</sup>. Toutefois, le PIB par habitant a pu être estimé à 14 700 € (IEDOM, chiffres 2010). Se situant parmi les dix plus élevés de la zone Caraïbe, il explique l'attractivité qu'exerce Saint-Martin dans la Caraïbe.

Le taux de chômage à Saint-Martin s'élève à 30,5 % et à 11,5 % à Sint-Maarten (source IEDOM, 2014).

Sur le plan européen, la collectivité de Saint-Martin a le statut de « région ultrapériphérique » (RUP). Si ce statut lui permet de bénéficier des fonds européens, il impose l'application de l'ensemble du droit communautaire. *A contrario*, Sint-Maarten, à l'instar de Saint-Barthélemy, est un « pays et territoire d'outre-mer » (PTOM). Les PTOM sont simplement associés à l'Union européenne et ne sont donc pas soumis à l'application du droit communautaire. Si l'appartenance aux PTOM fait perdre le bénéfice des fonds structurels européens, en revanche, le régime commercial est réputé plus avantageux, dans la mesure où les produits originaires des PTOM importés dans la Communauté ne sont pas soumis aux droits d'importation ni aux restrictions quantitatives.

Le rattachement de la commune de Saint-Martin à la Guadeloupe, en vigueur depuis 1947, a pris fin en 2007 avec la création de la nouvelle collectivité d'outre-mer, effective depuis le 15 juillet 2007.

---

<sup>2</sup> Cf. le rapport de 2013 de la Cour des comptes sur l'autonomie fiscale outre-mer qui relève les insuffisances dans ce domaine

# 1. L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE ET ADMINISTRATIVE

## 1.1. Le schéma institutionnel

La loi organique n°2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a créé, en lieu et place de la commune de Saint-Martin, rattachée au département de la Guadeloupe, une nouvelle collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution, dotée de l'autonomie, répondant ainsi au souhait de Saint-Martin, exprimé par référendum en 2003, que soient mieux prises en compte ses spécificités géographiques et socio-économiques, en particulier par rapport la Guadeloupe.

La création de cette collectivité est effective depuis le 15 juillet 2007, date de la première réunion du conseil territorial nouvellement élu. Le représentant de l'Etat est le préfet de la Guadeloupe, assisté d'un préfet délégué qui exerce sur place, par une large délégation, la direction effective des services de l'Etat à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy. La collectivité de Saint-Martin élit un sénateur (différent de celui de Saint-Barthélemy qui élit également son sénateur). Un seul député est, en revanche, élu par les populations de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin.

La création de la collectivité s'est accompagnée, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, d'un transfert complet de compétences de la région de la Guadeloupe, du département de la Guadeloupe et de la commune, d'une part, et d'un transfert partiel des compétences de l'Etat, d'autre part.

Le schéma institutionnel des collectivités régies par l'article 74 de la Constitution est inspiré de celui d'un conseil général enrichi d'un conseil économique, social et culturel investi de pouvoirs consultatifs.

Ainsi, la collectivité de Saint-Martin est gouvernée par un conseil territorial qui est son assemblée délibérante ; le président du conseil territorial constitue son organe exécutif ; il préside aussi le conseil exécutif, chargé d'exercer collégialement certaines compétences exécutives. Le conseil économique, social et culturel et les conseils de quartiers complètent le dispositif démocratique.

Le conseil territorial est composé de vingt-trois conseillers territoriaux élus pour cinq ans, au scrutin de liste à deux tours, avec une répartition des sièges à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne. Le conseil exécutif est composé de sept membres, élus par le conseil territorial : le président du conseil territorial, président, quatre vice-présidents et deux conseillers exécutifs.

Le président du conseil territorial représente la collectivité ; il prépare et exécute les délibérations du conseil territorial et du conseil exécutif. Il est l'ordonnateur des dépenses de la collectivité et le prescripteur de l'exécution de ses recettes. Il peut déléguer une partie de ses fonctions aux vice-présidents. Il est le chef des services de la collectivité et seul chargé de l'administration dans la limite des pouvoirs qu'il a délégué aux conseillers exécutifs en la matière.

Le conseil exécutif prend, sur proposition du président, les règlements nécessaires à la mise en œuvre des délibérations du conseil territorial. Il exerce les compétences qui lui sont délégués par le conseil territorial. Chaque conseiller exécutif est responsable devant le conseil exécutif de la gestion des affaires et, le cas échéant, du fonctionnement des services du secteur dont il a la charge.

Le conseil économique, social et culturel assiste, à titre consultatif, le conseil territorial. Il est composé de représentants des groupements professionnels, des syndicats, des organismes et des associations qui concourent à la vie économique, sociale ou culturelle de Saint-Martin. Il se prononce obligatoirement sur la préparation du plan d'aménagement et de développement durable de la collectivité ainsi que sur les orientations générales du projet de budget de celle-ci.

Les conseils de quartier sont consultés obligatoirement en cas de modification des règles d'urbanisme dans le quartier ou lors de la réalisation d'une opération d'aménagement concernant tout ou une partie du quartier ainsi que sur l'implantation et le programme d'aménagement d'équipements de proximité.

## **1.2. Les compétences transférées par l'Etat, par la région et par le département à la création de la collectivité en 2007**

### **1.2.1. Les compétences transférées par l'Etat**

Depuis janvier 2008 et conformément à l'article L.O. 6314-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT), la collectivité est compétente pour fixer les règles applicables dans les matières suivantes :

- impôts, droit et taxes dans les conditions prévues à l'article L.O. 6314-4 (c'est-à-dire à l'exception des opérations d'assiette, de contrôle et de recouvrement), cadastre ;
- circulation routière et transports routiers, desserte maritime d'intérêt territorial, immatriculation des navires, création, aménagement et exploitation des ports maritimes à l'exception du régime du travail ;
- voirie, droit domanial et des biens de la collectivité ;
- accès au travail des étrangers ;
- tourisme ;
- création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité.

Le 1<sup>er</sup> avril 2012, les compétences suivantes supplémentaires lui ont été transférées :

- urbanisme, construction, habitation, logement,
- énergie.

La collectivité ne dispose pas des compétences relevant du bloc de l'article 73 de la Constitution, c'est-à-dire la nationalité, les droits civiques, les garanties des libertés publiques, l'état et la capacité des personnes, l'organisation de la justice, le droit pénal (y compris pour les compétences transférées comme, par exemple, le volet « sanctions pénales » du code de l'urbanisme), la procédure pénale (y compris pour les compétences transférées), la politique étrangère, la défense, la sécurité et l'ordre publics, la monnaie, le crédit et les changes, ainsi que le droit électoral.

L'Etat conserve aussi ses compétences régaliennes dans tous les autres domaines<sup>3</sup>.

### 1.2.2. Le transfert de la totalité des compétences de la région et du département

Le champ de compétences de la collectivité est défini de manière très concise par l'article L.O. 6314-1 du CGCT : « *la collectivité exerce les compétences dévolues par les lois et règlements en vigueur aux communes, ainsi que celles dévolues au département de la Guadeloupe et à la région de la Guadeloupe* ».

## 1.3. **L'évolution des services, subie plutôt que pilotée**

### 1.3.1. Avant le changement de statut : une commune en sur-effectif, sous-encadrée

En 2006, la commune comptait 35 692 habitants. Elle était organisée comme une commune de 10 000 habitants : quatre directions (la direction générale des services, la direction des finances, celles des ressources humaines et la direction des services techniques) entre lesquelles étaient répartis 43 services.

Au 31 décembre 2006, l'encadrement correspondait aussi à celui d'une commune de 10 000 habitants. Les 588 agents communaux étaient encadrés par sept cadres de catégorie A, 10 de catégorie B et 26 de catégorie C, pour autant qu'un cadre puisse relever de cette catégorie. Le directeur des finances et celui des ressources humaines étaient de catégorie B.

L'effectif des agents était injustifié au regard des missions qu'exerçait la commune. Par exemple, 207 agents étaient affectés à l'entretien de 16 écoles, comprenant au total 170 classes, ce qui représente plus d'un agent par classe. À titre de comparaison, à la même époque, une commune disposant de 58 écoles, soit au total 638 classes, affectait en moyenne 300 agents pour leur entretien, soit moins d'un demi-agent par classe. La bibliothèque de Saint-Martin comprenait 18 agents alors que la commune ne connaissait pas sa fréquentation ni le nombre d'ouvrages prêtés. La direction des finances comprenait 13 agents, l'équivalent de l'effectif d'une direction des finances d'une ville de 200 000 habitants ; la police municipale employait 45 agents alors qu'elle ne fonctionnait pas 24 heures sur 24 ni sept jours sur sept. L'effectif de sept agents au service des relations publiques interroge sur leurs missions ainsi que sept agents à l'office de tourisme, pour renseigner les touristes ; douze agents, sans formation dans le domaine, au centre communal d'action sociale, alors que la compétence était exercée par le conseil général de la Guadeloupe.

---

<sup>3</sup> Sans exhaustivité : droit de l'environnement, le droit commercial, le droit social, la protection sociale, la santé, le droit du travail et droit syndical, l'inspection du travail, l'organisation de la profession d'avocat, les frais de justice pénale et administrative, le service public pénitentiaire, les matériels de guerre, les armes et munitions, les poudres et substances explosives, la réglementation des fréquences radioélectriques, l'immatriculation des aéronefs, le régime comptable et financier des collectivités publiques et de leurs établissements publics, le recensement général de la population, la lutte contre la circulation illicite et le blanchiment des capitaux, la lutte contre le financement du terrorisme, les jeux de hasard, la sûreté en matière aérienne, l'enseignement, quel que soit le niveau, la formation des maîtres, le contrôle pédagogique, la collation et la délivrance des titres et diplômes, la réglementation des professions libérales et commerciales et des officiers publics ou ministériels, le droit des assurances, les règles relatives à la commande publique (l'encadrement est en réalité européen, la réglementation des poids et mesures, la consommation, concurrence et répression des fraudes, droit de la concentration économique, la réglementation des prix et organisation des marchés, la réglementation zoosanitaire et phytosanitaire, abattoirs, les établissements hospitaliers, les statistiques, la météorologie.

### 1.3.2. Une préparation tardive au changement de statut de la collectivité

En 2003, une large majorité de saint-martinois s'est prononcée par référendum en faveur de la création d'une collectivité d'outre-mer dotée de l'autonomie. La commune connaissait depuis cette date son avenir statutaire, même si ses nouvelles compétences n'ont été discutées au Sénat que le 18 octobre 2006, date du rapport de M. COINTAT, sénateur, sur le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

Or, début janvier 2007, aucune mesure préparatoire n'avait encore été prise. Un rapport du Conseil général des Ponts-et-chaussées préconisait que « *la dynamique d'embauche de cadres amorcée [soit] menée à son terme, si possible dans les toutes premières semaines de 2007. Une embauche d'un chargé de mission de haut niveau, futur directeur général potentiel des services de la COM, devrait également être envisagée dès 2007 [...]* ». Traduisant les propos du maire de l'époque, il notait « *une absence de management fort au niveau de la direction générale* ».

Ce n'est que le 28 novembre 2007 qu'un organigramme intégrant la plupart des nouvelles compétences dévolues à la collectivité a été présenté au comité technique paritaire par le nouveau directeur général des services, ancien chargé de mission auprès du maire depuis 2004. Ce nouvel organigramme a été mis en place le 30 novembre 2007.

Ce retard se retrouve dans les recrutements aux postes stratégiques : celui de directeur général-adjoint chargé de la solidarité n'a été pourvu que le 1<sup>er</sup> septembre 2008, celui de directeur de l'emploi, de l'apprentissage de la formation professionnelle, qu'à la fin de 2008, et celui de directeur de l'autonomie seulement en septembre 2009.

### 1.3.3. En 2008, une organisation plus claire mais instable

#### 1.3.3.1. *Une organisation des services plus lisible*

Une nouvelle organisation, en deux pôles, a été bâtie : un pôle dit « fonctionnel » et l'autre dit « opérationnel ». Le pôle « fonctionnel » constitue le support matériel des deux organismes consultatifs de la nouvelle collectivité : le conseil économique, social et culturel et les conseils de quartiers. Il est chargé aussi de l'évaluation des politiques publiques. Le pôle « opérationnel » est divisé en cinq secteurs regroupant toutes les compétences opérationnelles de la collectivité : administration et finances, développement humain, développement économique, solidarité et familles, développement durable.

Aux 43 services municipaux maintenus ont été ajoutés une « Direction de la démocratie locale » qui regroupe les six conseils de quartier, eux-mêmes regroupés dans un service « *Conseils de quartier* », un service « *Evaluation des politiques publiques* » et un service de la jeunesse.

Les compétences du département et de la région transférées ont donné lieu à la création de onze directions et de dix-huit services supplémentaires. L'organisation du secteur « Solidarité et familles » est la transposition de celle du conseil général de la Guadeloupe de l'époque.

#### 1.3.3.2. *Une organisation incomplète jusqu'en 2015*

Au regard des compétences transférées en 2007 et en 2012, l'organisation ne prend en compte aucune mission de conception normative ni d'adaptation aux besoins

spécifiques de la nouvelle collectivité<sup>4</sup> (développement des ports et de l'aéroport par exemple) et une méconnaissance de l'administration d'un département, d'une région et de l'administration de de l'Etat.

Les nouveaux transferts de 2012 n'ont pas, non plus, été anticipés en 2007, ni même après puisqu'encore à ce jour, le contenu des compétences « *Construction, habitation, logement* » et « *Energie* » n'est pas défini. Huit ans ont été nécessaires pour organiser la prise en charge de plusieurs nouvelles compétences dont, notamment, une partie de celle concernant l'aide sanitaire et sociale. Il a fallu attendre 2012, soit cinq ans, pour que la collectivité complète son organisation en matière de fiscalité pour prendre en charge la compétence « *Impôts, droits, taxes et cadastre* ».

Au regard des compétences communales, fin 2014, de nombreux services relevant de la compétence communale n'étaient toujours pas créés au sein de la collectivité comme la gestion des commissions de sécurité, la gestion du droit des sols, le conseil local de suivi et de prévention de la délinquance. Ce n'est qu'en 2015, avec l'arrivée d'un nouveau directeur général des services et de deux nouveaux directeurs généraux-adjoints, l'un pour le domaine social, l'autre pour l'aménagement, que l'organigramme a été complété.

En revanche, la collectivité ne dispose toujours pas de direction des systèmes d'information. Cette absence tient au choix opéré avant 2007 d'externaliser la fonction et d'abandonner toute compétence en interne, laissant la collectivité totalement dépendante de son prestataire et supportant un coût excessif pour ces prestations (plus de 500 000 € par an).

Selon la réponse de M. Gumbs, ancien ordonnateur, au rapport provisoire, la COM aurait recruté une juriste fiscaliste et le service communal de sécurité aurait poursuivi sa mission ; il en aurait été de même pour le conseil local de suivi et de prévention de la délinquance ; des « *pôles* » « *Solidarité et famille* » et « *Développement durable* » auraient été pourvu d'un directeur général-adjoint en septembre 2008 pour le premier, « *dès sa création* » pour le second. La chambre régionale des comptes n'en a pas trouvé trace dans les documents qui lui ont été transmis.

#### **1.4. Une organisation qui peine à être efficace et qui coûte cher**

##### **1.4.1. Le fort impact des nouvelles compétences sur l'effectif**

L'autonomie a conduit la collectivité à exercer 38 nouveaux métiers<sup>5</sup>, composés essentiellement de compétences transversales (ingénierie, pilotage, encadrement, gestion budgétaire, contrôle, évaluation) que le personnel en place n'était pas en mesure d'assurer.

Certains de ces métiers, composés d'une dimension de pilotage et de conception, doivent être confiés à des cadres de catégorie A, si possible expérimentés. Chaque grand secteur d'intervention doit être piloté par un cadre à fort potentiel et de haut niveau dans son domaine de compétences (diplôme de niveau 1 au minimum et/ou enrichi d'une forte expérience) et l'ensemble doit être dirigé par un cadre de haut niveau, ayant, par exemple, exercé plusieurs années les fonctions de directeur général ou de directeur général-adjoint d'une région ou d'une collectivité de plus de 80 000 habitants.

---

<sup>4</sup> Cf. annexe 1 du présent rapport

<sup>5</sup> Cf. annexe 2 du présent rapport

S'agissant des agents d'exécution, les nouveaux métiers correspondent notamment à des interventions sociales ou à des aides à domicile. Au regard du nombre d'unités fonctionnelles (70) que doit comporter l'organigramme issu des nouvelles compétences, le nombre d'agents de catégorie C nécessaire peut être estimé à 200 au total.

#### 1.4.2. Une grande partie de l'effectif inadaptée aux compétences de la collectivité

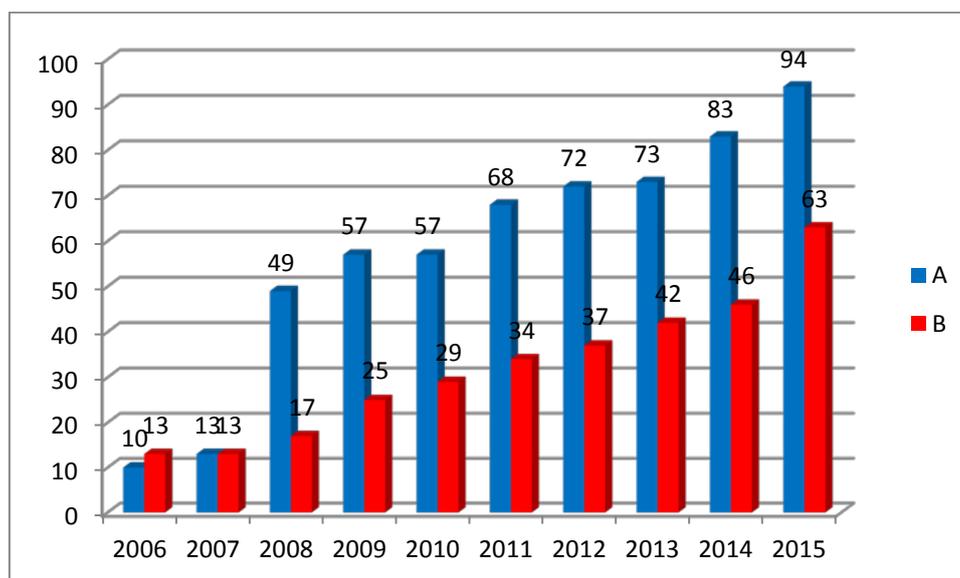
Entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2008, les services créés pour exercer les nouvelles compétences ont reçu un effectif de 104 agents dont 36 cadres de catégorie A et quatre de catégorie B.

L'effectif des agents de catégorie C ayant baissé de 29 agents sur cette période, 93 agents de cette catégorie ont été redéployés, soit près de 20 % de l'effectif de cette catégorie. Cette démarche a répondu à une forte attente du personnel. Elle a été poursuivie jusqu'en 2013, toujours sur la base du volontariat.

Toutefois, elle n'a pas conduit la collectivité de limiter son effectif dans cette catégorie d'emplois alors que le transfert de compétences en était l'occasion. En effet, alors que la collectivité pouvait pourvoir les postes d'agents de catégorie C nécessaires à l'exercice des nouvelles compétences en poursuivant sa politique de redéploiement, elle a augmenté l'effectif de cette catégorie de 175 agents, de 2009 à 2015, soit de 30 % de l'effectif de 2007 dans cette catégorie, sans relation avec les besoins de l'administration.

En revanche, l'augmentation du nombre de cadres a été très lente. Au 31 décembre 2014, l'effectif de cadres A (83) correspondait à l'effectif nécessaire pour assurer uniquement les compétences transférées. Or, les compétences communales demeuraient. Eu égard aux nouvelles compétences exercées, le taux d'encadrement (y compris la catégorie B) demeure faible, d'à peine 20 %, même s'il s'est amélioré (4,3 % en 2007).

Graphique n°1 : Evolution de l'effectif de cadres, de 2006 à 2015



Sources : fichier de la paie de la collectivité et chambre territoriale des comptes

Le redéploiement des agents nécessitait un important effort de formation. Alors que la réorganisation a eu lieu en 2008, le plan de formation a démarré en 2011, trois ans après le changement d'affectation de près de 100 agents.

De plus, ce plan de formation n'a pas été établi à la suite d'une évaluation des besoins en formation du personnel mais sous la pression des représentants du personnel dans le cadre d'un accord de fin de conflit signé en octobre 2010. Il n'a fait l'objet d'aucune évaluation et, cinq ans après, il n'a pas été actualisé. Mi-2017, aucune démarche d'élaboration de plan de formation n'était encore conduite.

#### 1.4.3. Beaucoup de services inefficients

A partir de 2008, la collectivité a élaboré un bilan d'activités qui a pour objectif de rendre compte de la production de chaque direction et service. Si les activités des pôles opérationnels y sont retracées dès 2008 et jusqu'en 2014, en revanche, celles du pôle fonctionnel n'apparaissent que dans les rapports de 2013 et de 2014.

L'examen de ces rapports montre que, globalement, la collectivité n'a rempli ses nouvelles missions qu'en 2009, soit la deuxième année suivant son changement de statut. Les résultats qui y sont présentés, rapportés au nombre d'agents ayant concouru à leur obtention, mettent en évidence la faible efficience de nombreux services. Cette inefficience trouve son origine principale dans le choix opéré avant 2007 de recruter massivement des agents sans qualification et sans objectif précis.

#### 1.4.4. Des élus et une direction générale dispendieux

Tout au long de la période sous contrôle, les présidents, certains vice-présidents, certains membres du conseil économique, social et culturel, et le directeur général des services de la collectivité jusqu'en 2014, ont mené un train de vie excessif au regard de la situation financière de la collectivité. Ils ont voyagé en 1<sup>ère</sup> classe vers la métropole (billet à plus de 3 500 €), ont été hébergés dans des hôtels cinq étoiles : 1 650 € pour trois nuits lors d'un déplacement du directeur général fin janvier 2013 à Paris, 2 850 € pour cinq nuits lors d'un autre déplacement à Paris en juillet 2013, 3 633 € pour six nuits lors du déplacement du président du 3 au 10 avril 2013, 3 920 € pour sept nuits lors du déplacement d'un fonctionnaire territorial influent. Ils ont utilisé les carnets de tickets de vol « Air Antilles Express » pour des déplacements qui n'ont pas pu être justifiés (40 000 € par an de 2011 à 2014), et plus de 155 000 € ont été dépensés en moyenne chaque année en billets d'avion.

Certains agents de la collectivité ont aussi bénéficié de prises en charge onéreuses et irrégulières, comme un hébergement à 224 € la nuit lors du déplacement en 2013 de la directrice du tourisme, ou un voyage en 1<sup>ère</sup> classe du directeur des ressources humaines lors de son déplacement à Paris, la même année.

S'agissant des frais de déplacements des élus et du directeur général, l'argument avancé par l'ancien directeur général des services, selon lequel ils « *ont été acquittés par un seul pour ne pas peser de façon disproportionnée sur les capacités financières des participants* », ne correspond pas au contenu des pièces comptables fournies par la collectivité à la chambre.

#### 1.4.5. L'absence d'anticipation pour le recrutement d'un directeur général expérimenté

La situation particulière de la nouvelle collectivité, le changement institutionnel de grande ampleur à laquelle elle devait faire face nécessitaient de recourir à des compétences éprouvées en matière de direction générale de collectivité.

Pourtant, la collectivité n'a lancé aucun appel à candidatures sur profil de poste précis. Elle n'a pas exprimé de besoin particulier dans les domaines pourtant cruciaux de l'organisation de transfert de responsabilité de collectivité et de leur compensation.

Une partie importante des dysfonctionnements décrits dans la suite du présent rapport en sont la conséquence.

### **1.5. Les conditions d'une organisation efficace et efficiente**

Pour qu'une l'organisation atteigne une efficacité satisfaisante, il faut combiner l'organisation matricielle et le travail en mode « projet ». L'organisation matricielle correspond à un découpage de l'organisation selon deux critères, l'un technique, l'autre administratif, adapté à un travail sur plusieurs projets en employant les mêmes moyens. L'existence d'unités comprenant ces deux dimensions à la fois permet de satisfaire les exigences de chaque projet. Les chefs de projets ont la responsabilité de la conduite et de la réussite du projet après la négociation et la fixation des objectifs par la direction générale. Les responsables fonctionnels s'occupent des ressources techniques (analyse des coûts, étude des marchés...) et humaines dont ont besoin les chefs de projets.

L'organisation matricielle combine l'avantage de la spécialisation de l'organisation fonctionnelle et les avantages de motivation, de coordination et de formation qui caractérisent les autres types d'organisation. Elle répond à la complexité des activités de la collectivité, renforce la coopération et le travail en groupe et permet une utilisation plus rationnelle des ressources de la collectivité.

Le travail en mode projet nécessite de respecter quatre étapes qui sont de fixer les objectifs de chaque projet et de dresser la liste ses acteurs, d'animer les réunions afférentes, de rédiger des comptes rendus efficaces et de suivre l'organisation du travail avec la bonne exécution des tâches.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur a fait connaître à la chambre qu'il avait engagé la mise en œuvre de cette organisation en 2016.

#### **Recommandation n° 1**

***Conduire à son terme l'organisation matricielle engagée, instaurer le travail en mode « projet » dans les services de la collectivité, accroître l'effort de formation et diminuer le nombre d'agents de catégorie C.***

## **2. LES COMPTES DE LA COLLECTIVITE**

### **2.1. La fiabilité des comptes**

La collectivité d'outre-mer de Saint-Martin est dotée d'un budget principal et n'a plus de budget annexe. En effet, par délibération du 7 mars 2006, le conseil municipal a décidé de créer une régie autonome afin d'assurer la gestion du service de l'eau et de l'assainissement « *Etablissement des eaux et de l'assainissement de Saint-Martin* » ainsi qu'une délégation de service public pour l'aéroport, concédé le 1<sup>er</sup> avril 2011.

La transformation institutionnelle de la commune en collectivité d'outre-mer a entraîné, le 1<sup>er</sup> janvier 2008, un changement de gestion avec l'obligation de présenter le budget

suivant l'instruction budgétaire et comptable M 52, afin que soient intégrées dans les comptes de la collectivité les nouvelles compétences départementales et régionales.

Des progrès dans la connaissance du patrimoine, dans la couverture du risque affectant les recettes, dans le rattachement des charges et des produits à l'exercice, dans l'apurement des comptes d'attente, sont indispensables pour que la collectivité puisse connaître sa réelle situation financière et obtenir une visibilité sérieuse sur l'avenir.

### 2.1.1. Une situation patrimoniale de la collectivité mal connue

#### 2.1.1.1. *L'inventaire patrimonial est lacunaire*

La collectivité de Saint-Martin dispose d'un inventaire physique partiel de son patrimoine. Son caractère récent (2015) le rend peu fiable, de nombreuses immobilisations ayant pu disparaître par fongibilité dans le patrimoine d'autrui, des occupants sans titre de terrains, par exemple. Cet inventaire ne comporte pas la valeur d'entrée au bilan des biens immobilisés ; seules figurent la valeur des travaux effectués et la valeur vénale estimée par les services.

Si la collectivité tient à jour la liste des acquisitions et cessions de terrains, elle ne recense pas les biens vacants sans maître ou les terrains relevant des 50 pas géométriques, ni les terrains dévolus au domaine public, souvent occupés illégalement.

L'inventaire fiable est un des instruments de la gestion du patrimoine, tant public que privé. Il permet de déterminer les redevances dues par les délégataires de service public auxquels sont affectées des biens et les loyers sur le patrimoine privé. Il permet de prévoir son entretien en pratiquant les amortissements nécessaires ainsi que les provisions pour dépréciations.

#### **Recommandation n° 2**

***Compléter l'inventaire physique des biens immobilisés de la collectivité et valoriser chaque bien recensé au coût historique (cf. « Guide organisationnel sur le processus patrimonial », élaboré en 2013 par le Conseil national de la fiabilité des comptes locaux).***

#### 2.1.1.2. *L'absence d'inventaire patrimoniale de la collectivité*

La collectivité de Saint-Martin a confié à la SEMSAMAR, société d'économie mixte locale dont elle détient 51 % des capitaux et des droits de vote au conseil d'administration, la réalisation des plusieurs travaux de construction d'équipements, soit, par le biais de mandats d'opérations, soit, par celui de délégations de services publics.

Bien que les contrats de délégation distinguent les biens de retour des biens de reprise, la collectivité n'a pas traduit dans ses comptes la mise à disposition des biens dévolus au délégant. En outre, ils ne figurent qu'à l'inventaire de la SEM et sont absents de celui de la collectivité. Le bilan de la collectivité ne traduit pas l'état de son patrimoine. Il est indispensable que la collectivité lance le chantier de clarification de ses liens patrimoniaux avec sa société d'économie mixte.

### **Recommandation n° 3**

***Compléter l'inventaire du patrimoine en rapprochant des comptes de la SEMSAMAR la liste des biens figurant dans les délégations de service public, en vérifiant la nature des biens (reprise ou retour) et en intégrant au bilan de la collectivité les biens de retour recensés.***

#### 2.1.2. Une couverture du risque de recouvrement très incertaine

Le niveau d'émission des titres de recette n'est pas fiable. En effet, les rôles sont inexacts et comportent des erreurs qui majorent le montant des titres émis, et ce, malgré de nombreuses annulations de titres déjà intervenues. L'hétérogénéité des différentes applications utilisées dans la prise en charge des titres de recettes ne facilite pas le travail de fiabilisation.

Dans les comptes, les restes à recouvrer apparaissent pour un montant de 122 M€ au 31 mai 2016, et pour plus de 20,4 M€ au titres des exercices antérieurs à 2011. Ces restes concernent pour 36 %, soit 43 M€, les impôts fonciers dont la moitié sont constitués de créances antérieures à 2015 et, pour 22 %, d'impôt sur le revenu. Un montant important de taxe professionnelle, 5,9 M€, est dû par les organismes redevables depuis 2014 ou antérieurement.

Parmi les restes à recouvrer, des titres représentant un total d'environ 6 M€ sont déjà prescrits. Des admissions en non valeurs devront intervenir.

Pour atténuer le décalage entre le moment de l'émission des titres et le moment du paiement, un système de provision et de reprise sur provision (dès que les titres sont soldés) a été mis en place. Ce dispositif est une mesure de prudence, d'autant qu'une partie de ces restes à recouvrer risque de devenir irrécouvrable. Cependant, d'une part, il est nécessaire de déterminer si le montant des provisions constituées (37 M€) couvre réellement le risque et, d'autre part, il est nécessaire de corriger l'imputation de ces provisions qui doivent toutes être intégrées au compte 1518 « *Autres provisions pour risque* ».

### **Recommandation n° 4**

***Ajuster le montant des titres, compte tenu des dégrèvements et des erreurs d'émission, en tenant compte aussi des paiements intervenus sans titre (471), et déterminer avec précision les risques de défaillance des débiteurs pour ajuster les provisions à ce risque et passer les écritures d'admission en non-valeur, si nécessaire.***

#### 2.1.3. Un rattachement des charges et produits peu rigoureux

L'obligation de rattacher l'intégralité des charges et des produits à l'exercice concerné découle du principe d'indépendance des exercices. Il ressort de l'examen des comptes administratifs que, de 2007 à 2015, à l'exception de l'exercice 2013, la collectivité n'a effectué aucun rattachement pour les charges à caractère général. Pour 2014 et 2015, seuls les intérêts courus non échus ont été rattachés. S'agissant des produits, la collectivité n'a procédé aux rattachements qu'en 2014 et en 2015.

### **Recommandation n° 5**

***Rattacher les charges et les produits à l'exercice à partir d'un seuil à définir.***

#### 2.1.4. L'apurement tardif des comptes d'attente

Les opérations inscrites aux comptes d'attente 471 « *Recettes à régulariser* » et 472 « *Dépenses à régulariser* », doivent être régularisées au plus tôt et, en tout état de cause, avant la fin de l'exercice, par imputation définitive aux comptes de produits et de charges concernés.

Au 31 décembre 2015, les comptes 471 enregistraient respectivement un solde de 8 266 539 € et de 12 379 624 € dont 7 739 585,64 € depuis 2011, au débit du compte 47218. Selon les informations recueillies auprès du comptable, le solde du compte 47218 concernerait des opérations non budgétaires passées pour le compte de l'établissement des eaux de Saint-Martin et non pour le port. Cependant, en l'absence d'archives, cette somme n'a pas pu être identifiée. Il est impératif que l'ordonnateur fournisse au comptable les éléments nécessaires pour justifier les soldes de ces comptes d'attente.

Tableau n°1 : Situation des comptes d'attente (en euros)

Compte	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
crédit 471 : recettes à régulariser	11 690	189 104	26 709 170	12 459 968	9 793 291	16 948 839	2 985 716	7 066 416	8 266 539
débit 472 : dépenses à régulariser	9 581 062	541 133	4 808 116	6 631 344	11 077 218	9 040 609	9 554 005	10 791 198	12 379 624

Source : *comptes de gestion*.

#### **Recommandation n° 6**

***Purger les comptes d'attente.***

### 2.2. L'analyse financière

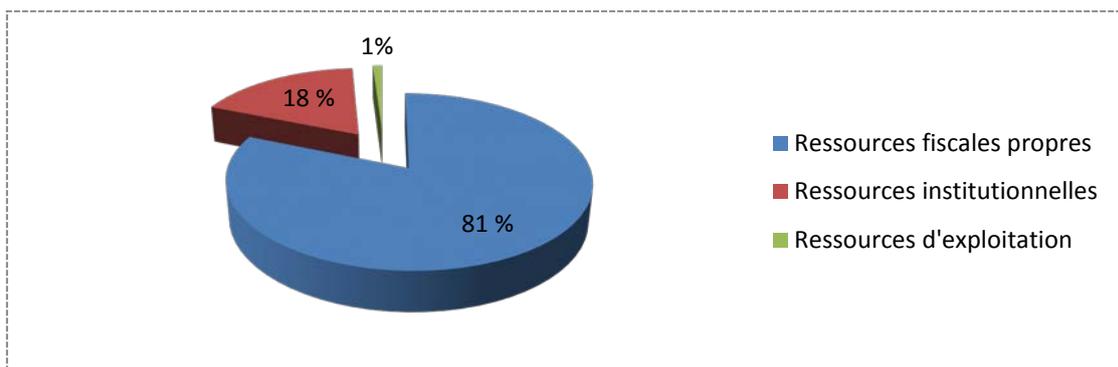
Le périmètre de l'analyse financière est celui du budget principal, hors budgets du port et de l'aéroport. La capacité d'autofinancement positive de 15 M€ au 31 décembre 2015 a, cependant, été retraitée afin de tenir compte, d'une part, des soldes anormaux figurant aux comptes 471 et 472 et, d'autre part, de l'abondement du prêt de restructuration affecté en section de fonctionnement et de la dette envers la CAF.

#### 2.2.1. Une capacité d'autofinancement artificielle et faible

##### 2.2.1.1. *Les recettes de gestion progressent sur une base fragile*

En 2015, les recettes fiscales ont atteint près de 97 M€ et représenté 81 % des ressources de la collectivité.

Graphique n°2 : Ventilation des produits de gestion



Source : comptes de gestion

Les recettes fiscales sont en nette progression depuis 2012 et la progression s'accroît en 2015 grâce aux efforts réalisés<sup>6</sup>, en particulier la décision de fiscalisation à la source du RSA socle à hauteur de 30 % qui devrait rapporter plus de 5,3 M€ à la collectivité en 2015. Toutefois, bien que validée par le Conseil d'Etat<sup>7</sup>, cette décision n'est pas encore appliquée par la caisse d'allocations familiales (CAF) de Guadeloupe.

Les ressources institutionnelles représentent 21,1 M€ en 2015 et 18 % des recettes totales. Elles se répartissent de la manière suivante : 12 M€ de dotation globale de fonctionnement, 4,4 M€ de dotation globale de compensation et 2,8 M€ de fonds européens. La dotation forfaitaire a augmenté de 25 % entre 2009 et 2015 et la dotation générale de décentralisation a doublé en 2015.

La collectivité perçoit les dividendes de la SEMSAMAR, dont elle détient 51 % des parts. Ils ont baissé de 37 % en 2015, à 1,2 M€ contre 1,9 M€ en 2011.

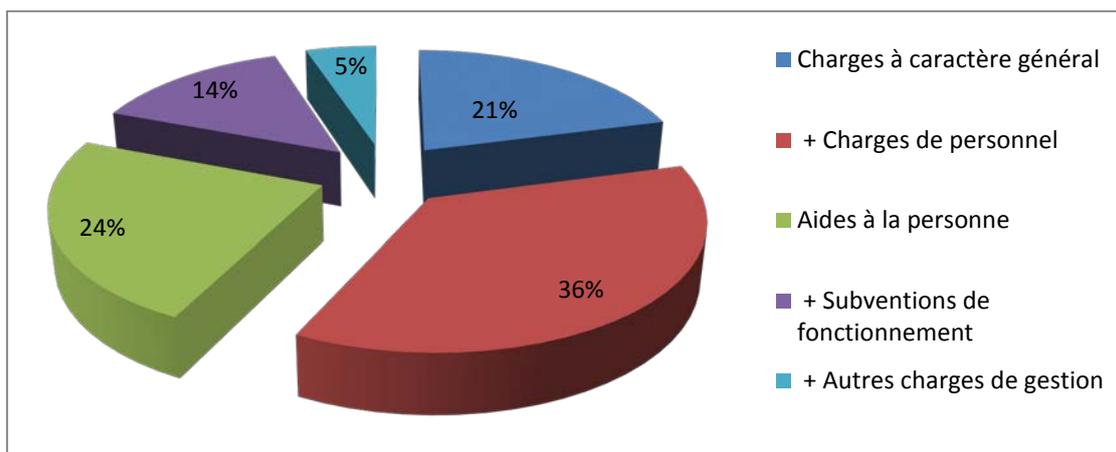
#### 2.2.1.2. Des charges de gestion toujours en augmentation

Les charges de gestion ont doublé entre 2008 (49,7 M€) et 2015 (98,1 M€). Cela est dû en partie aux compétences supplémentaires transférées que la collectivité doit assumer, suite à l'évolution statutaire. Des marges d'économie existent cependant.

<sup>6</sup> Cf. annexe 3 du présent rapport

<sup>7</sup> Conseil d'Etat, section du contentieux, 30 novembre 2015, n°388299.

Graphique n°3 : Ventilation des charges de gestion



Source : comptes de gestion

Les charges à caractère général ont augmenté de 121 % sur la période 2007-2015 sur la quasi-totalité des postes et, notamment, sur les contrats de prestations de services, les honoraires, les achats, les locations et charges de copropriétés, les réparations, les transports. Les frais de déplacements et de missions ont progressé de près de 300 % entre 2010 et 2015, ce qui laisse à penser que des économies sont possibles, a minima en programmant mieux les missions et déplacements afin d'obtenir de meilleurs conditions tarifaires.

Les charges à caractère général offrent une des rares marges de manœuvre de la collectivité pour contenir ses charges de gestion. Le risque d'une augmentation plus rapide des charges liées aux nouvelles compétences que des recettes qui y sont associées, existe. Ce risque est d'autant plus grand que l'augmentation des recettes atteint ses limites car elle est fondée sur une assiette restreinte et une activité économique fragile.

#### **Recommandation n° 7**

***Réduire les charges à caractère général, notamment les postes de dépenses tels que les achats, les locations, les transports collectifs ; développer les travaux en régie ; planifier les missions et déplacements afin de réduire les coûts.***

En 2007, les charges de personnel représentaient 19,4 M€ soit 53 % des charges de gestion. Ces charges ont progressé de 83 % en 2015, soit 17 M€ de dépenses supplémentaires par rapport à 2007. Elles atteignent 36,6 M€ en 2015 et constituent le premier poste de charges de gestion.

Si leur niveau s'explique en bonne partie par l'étendue des compétences exercées par la collectivité, elles augmentent encore significativement au budget 2016 pour atteindre 39 M€, soit une augmentation de 6,5 % par rapport à 2015. Cette augmentation résulte, pour 1 M€, d'un remboursement de suppléments familiaux aux agents (au titre des exercices 2007-2011 et 2012) et d'un remboursement de salaires au conseil général de la Guadeloupe au titre de la mise à disposition, depuis janvier 2009, de quatre agents. L'effectif a été porté de 604 agents en 2007 à 865 en 2016.

Dans le cadre de ses compétences départementales, Saint-Martin assure le financement intégral de la prestation sociale RSA « socle » et RSA « majoré » via la Caisse d'allocation familiale de la Guadeloupe.

Les aides à la personne coûtent 23,2 M€, soit 24 % des charges de gestion, et constituent en 2015 le deuxième poste de dépenses de la collectivité, en progression très importante. Les aides directes (APA et RSA) ont progressé de 349 % entre 2008 et 2015 et sont passées de 5,7 M€ à 19,9 M€. Le seul RSA représente une somme versée de 16,8 M€ en 2015, en augmentation de 157 % depuis 2011.

Face à cette charge difficilement soutenable, la collectivité a modifié les critères d'éligibilité du RSA, faisant passer la durée de séjour minimale pour en bénéficier de cinq à dix ans. Cette mesure devrait permettre de réduire le nombre de bénéficiaires du RSA (d'environ 150) et diminuer la charge pour la collectivité de 1 M€ (selon le comité de suivi du 9 juin 2016). Par ailleurs, suite aux difficultés de trésoreries, la collectivité a suspendu ses remboursements à la CAF, engendrant un reste à payer de 39,4 M€ au 30 mai 2016.

### 2.2.1.3. La capacité d'autofinancement reste insuffisante

Sur la période sous revue, la collectivité dégage un excédent brut de fonctionnement (EBF) très variable d'une année à l'autre, notamment en raison de l'annulation de nombreux titres entre 2010 et 2015 (pour un total de 16,6 M€) liée à des dégrèvements et à des erreurs matérielles.

Les comptes de gestion montrent que, depuis 2013, l'EBF est positif et augmente régulièrement pour atteindre 21,2 M€ en 2015, soit près de 18 % des produits de gestion. Toutefois, cette situation doit s'apprécier en tenant compte de l'abondement de la section de fonctionnement dans le cadre du protocole d'accord signé le 12 décembre 2012 avec l'AFD qui a permis à la collectivité de bénéficier d'un prêt de 25 M€ dont 20 M€ en fonctionnement (15 M€ reçus en 2012, 5 M€ en 2014). Par ailleurs, la situation des comptes d'attente, avec un excédent de dépenses à régulariser sur les recettes à régulariser, amène à modérer le montant de l'EBF affiché dans les comptes.

Tableau n°2 : Excédent brut de fonctionnement et capacité d'autofinancement (sans retraitement ; montants en euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Produits de gestion (A)	48 005 183	67 169 179	55 092 302	86 186 277	73 874 950	78 110 107	98 160 576	104 387 732	119 302 111
Charges de gestion (B)	36 807 916	49 732 813	67 626 207	62 125 207	75 527 656	85 561 851	90 073 830	92 435 447	98 133 648
<b>Excédent brut de fct (A-B)</b>	<b>11 197 267</b>	<b>17 436 366</b>	<b>-12 533 905</b>	<b>24 061 070</b>	<b>-1 652 706</b>	<b>-7 451 744</b>	<b>8 086 746</b>	<b>11 952 285</b>	<b>21 168 463</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	22,63 %	25,53 %	-24,60 %	27,91 %	-2,23 %	-9,54 %	8,23 %	11,45 %	17,74 %
+/- Résultat financier (réel seulement)	-297 148	70 628	574 431	1 985 371	918 828	636 688	-828 353	-629 490	-718 529
+/- Autres produits et charges excep. réels	550 350	-1 717 837	86 248	-3 413 991	87 918	9 845 907	-1 999 066	4 327 246	-1 998 154
<b>= CAF brute</b>	<b>12 044 765</b>	<b>15 789 157</b>	<b>-11 873 226</b>	<b>22 632 450</b>	<b>-645 960</b>	<b>3 030 850</b>	<b>5 259 327</b>	<b>15 650 041</b>	<b>18 451 781</b>
<i>en % des produits de gestion</i>	22,11 %	27,98 %	-22,65 %	26,3 %	-0,9 %	3,9 %	5,4 %	15,0 %	15,5 %

Source : comptes de gestion

Tableau n°3 : Capacité d'autofinancement brute et nette (sans retraitement ; en euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF brute	12 044 765	15 789 157	11 873 226	22 632 451	-645 960	3 030 850	5 259 329	15 650 040	18 451 781
- Annuité en capital de la dette	1 590 965	2 601 751	1 976 655	2 092 962	2 495 679	2 415 653	3 052 354	3 076 018	2 984 167
<b>= CAF nette</b>	<b>10 453 800</b>	<b>13 187 406</b>	<b>13 849 881</b>	<b>20 539 489</b>	<b>-3 141 639</b>	<b>615 197</b>	<b>2 206 975</b>	<b>12 574 022</b>	<b>15 467 614</b>

Source : comptes de gestion

Pour les exercices 2009 et 2011, la capacité d'autofinancement brute était insuffisante pour couvrir le remboursement du capital de la dette.

On doit noter qu'une somme de 8 330 814,78 € restait inscrite au compte d'attente 472 « Dépenses à classer ou à régulariser ». Celle-ci correspondait au solde du compte de liaison 451 du budget annexe de l'eau et de l'assainissement de la commune au moment du passage en COM. La commune aurait dû, à ce moment, réintégrer les comptes d'attente dans son budget, solder le compte de liaison 451 et passer les mandats. Au lieu de cela, la collectivité a laissé se perpétuer le compte 451 plusieurs années, puis a procédé au solde de ce compte 451 dans ses écritures et a récupéré de ce fait le solde du compte 472 qu'elle a ensuite apuré par un mandat de 17 841 039€, suite à l'avis de la chambre des comptes du 9 décembre 2016. Cette régularisation tardive qui ne peut s'interpréter comme une avance de trésorerie à l'EEASM, a permis à la collectivité de masquer sa situation budgétaire déficitaire entre 2007 et 2016.

Après retraitement et intégration des soldes des comptes 471 (recettes à régulariser) et 472 (dépenses à régulariser), la CAF nette apparaît fortement dégradée en 2012 et a significativement diminué en 2014 pour atteindre 3,8 M€, soit seulement 3,7 % des produits de gestion, selon le tableau ci-après.

Tableau n°4 : Capacité d'autofinancement brute et nette avec retraitement (montants en euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CAF nette	10 453 800	13 187 406	-13 849 881	20 539 489	-3 141 639	615 197	2 206 975	12 574 022	15 467 614
Prêt de restructuration	0	0	0	0	0	15 000 000	0	5 000 000	0
Solde des cptes 471 et 472	-9 569 372	-352 029	21 901 054	5 828 624	-1 283 927	7 908 230	-6 568 289	-3 724 782	-4 113 085
<b>CAF nette retraitée</b>	<b>884 428</b>	<b>12 835 377</b>	<b>8 051 173</b>	<b>26 368 113</b>	<b>-4 425 566</b>	<b>-6 476 573</b>	<b>-4 361 314</b>	<b>3 849 240</b>	<b>11 354 529</b>

Source : compte de gestion

Bien que positive en 2015, même après retraitement, la CAF reste fragile au regard, d'une part, des investissements à mener par la collectivité et, d'autre part, des charges de fonctionnement qui augmentent plus rapidement que les recettes de fonctionnement. Il ressort des prévisions pour 2016 en recettes et en dépenses présentées par la collectivité lors de la réunion du comité de suivi de juin 2016, que la capacité d'autofinancement brute devrait être de l'ordre de 16 M€ en 2016, en baisse de 2 M€ par rapport à 2015.

## 2.2.2. L'équilibre du bilan dépendant des concours extérieurs

Tableau n°5 : Dépenses d'équipement (en euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul
14 310 961	12 425 084	17 768 087	26 211 131	16 294 360	24 085 949	16 870 997	19 660 476	26 665 857	<b>174 292 903</b>

Source : *compte administratif de la collectivité*

Les dépenses réelles d'équipement s'établissent à 174,2 M€ sur la période 2007-2015, en progression de 64 % sur les cinq dernières années, passant de 16,3 M€ en 2011 à 26,7 M€ en 2015. Les principales opérations d'investissement réalisées<sup>8</sup> consistent en la construction d'écoles et de la cité scolaire, d'une médiathèque, d'une cuisine centrale, d'un restaurant scolaire, des travaux de voirie, l'acquisition de foncier pour la réalisation d'équipements publics, l'éclairage public.

### 2.2.2.1. *Des dépenses d'équipement financées par des aides exceptionnelles*

Le financement des dépenses d'équipement entre 2010 et 2015 a nécessité un recours à l'emprunt à hauteur de 56,6 M€ sur la période sous revue. La collectivité a, par ailleurs, contracté plusieurs lignes de trésorerie dont une de 10 M€ en 2010.

L'encours de la dette s'élevait à 51,5 M€ au 31 décembre 2015, constituée exclusivement d'emprunts de la catégorie 1-A sur l'échelle de Gissler (pas d'emprunt structuré). On peut observer un écart de 1,09 M€ entre le compte de gestion et les états de suivi de dette fournis par l'ordonnateur, résultant en partie, selon l'ordonnateur, d'une ligne de trésorerie avec option de consolidation, contractée en 2010 puis transformée partiellement en prêt.

Au 31 décembre 2015, la capacité de désendettement de la collectivité (nombre théorique d'années nécessaires au remboursement des emprunts en cours) s'élevait à moins de cinq ans, ce qui semble traduire un endettement faible. Cependant, cette situation ne reflète pas la réalité puisque la CAF brute a été abondée « artificiellement » en fonctionnement, dans le cadre du protocole d'accord signé le 12 décembre 2012 avec l'AFD (15 M€ en 2012, 5 M€ en 2014). De plus, si l'on corrige l'encours de la dette en ajoutant la dette envers la CAF de Guadeloupe (39 M€) et l'avance remboursable octroyée par l'Etat (18 M€), la collectivité est dans une situation d'endettement tendue.

Cet endettement augmente puisqu'un nouvel emprunt a été contracté le 24 novembre 2015 avec la Caisse des dépôts et consignations pour un montant de 2,4 M€ (à un taux de 0 %) pour le préfinancement des attributions du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA). En 2016, la collectivité devrait bénéficier en outre d'un prêt de l'AFD de 4 M€ pour financer une partie de l'achat d'un terrain nécessaire à l'allongement de la piste de l'aéroport de Grand-Case.

### 2.2.2.2. *Une situation de trésorerie préoccupante*

Suite au changement de statut, l'Etat ne verse plus, chaque mois, un douzième du produit de la fiscalité votée pour les produits locaux. Ce sont donc les sommes réellement payées par les redevables qui contribuent à alimenter la trésorerie. En 2012, dans le cadre du protocole d'accompagnement financier de la collectivité modifié par l'avenant signé le 8 octobre 2013, une avance de l'Etat de 18 M€, remboursable sur six

<sup>8</sup> Cf. annexe 4.

exercices à compter de 2014, a été accordée à la collectivité. La collectivité a également recours à des lignes de trésorerie et 1 M€ a été mobilisé à ce titre en 2015.

La collectivité dispose, en 2015, d'un fonds de roulement (excédent des ressources stables - fonds propres, dettes long terme - sur les emplois stables - immobilisations), de 29,8 M€, grâce notamment à la constitution de provisions à hauteur de 36,8 M€.

Son besoin en fonds de roulement, soit les ressources dont elle doit disposer pour face aux créances non encore payées, est de 39,7 M€. Il résulte de l'importance des créances sur les redevables, notamment d'impôts. Près de 80 M€ sont inscrits aux comptes 41 (redevables, pour 29 M€) et 44 (opérations particulières avec l'Etat, pour près de 49 M€). Ces créances ne sont pas compensées par les dettes non encore payées par la collectivité. Ces dernières sont en grande partie des dettes dues à la CAF, pour un montant de 35 M€, au titre des bénéficiaires de l'aide sociale, et pour l'autre partie des dettes envers les fournisseurs pour plus de 5 M€.

La trésorerie, différence entre le fonds de roulement et le besoin en fonds de roulement, fait apparaître une situation négative de 9,9 M€. C'est pour faire face à cette situation structurelle depuis au moins 2010, la collectivité a sollicité de l'Etat l'avance de trésorerie de 18 M€ décrite plus haut, versée en 2012 et que la collectivité rembourse chaque année (2 M€ ont été remboursés en 2015). La collectivité détient aussi une ligne de trésorerie bancaire. Au total, la trésorerie passive (lignes de trésorerie) s'élève à 15 M€ en 2015, la collectivité détenant une trésorerie globale (trésorerie nette + trésorerie passive) de 5 083 443 €.

Tableau n°6 : Trésorerie de la collectivité au 31 décembre (montants en euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources stables (A)	311 273 563	331 350 679	349 260 062	362 953 588	398 920 160	422 243 323
Emplois immobilisés (B)	293 638 844	301 038 997	325 199 266	341 902 612	363 874 070	392 416 422
<b>Fonds de roulement net global (A-B) = C</b>	<b>17 634 719</b>	<b>30 311 682</b>	<b>24 060 796</b>	<b>21 050 976</b>	<b>35 046 090</b>	<b>29 826 902</b>
<b>Besoin en fonds de roulement global (D)</b>	<b>22 260 992</b>	<b>42 251 892</b>	<b>25 194 059</b>	<b>31 572 957</b>	<b>48 669 255</b>	<b>39 742 459</b>
<b>Trésorerie nette (C-D) = E</b>	<b>-4 626 273</b>	<b>-11 940 210</b>	<b>-1 133 263</b>	<b>-10 521 981</b>	<b>-13 623 164</b>	<b>-9 915 557</b>
<i>en nombre de jours de charges courantes</i>	-28	-58	-5	-42	-53	-37
<i>Lignes de trésorerie (trésorerie passive) (F)</i>	7 500 000	14 640 000	18 000 000	18 000 000	16 000 000	15 000 000
<i>Trésorerie effective (compte au Trésor) = (F+E)</i>	2 873 727	2 699 790	16 866 737	7 478 019	2 376 836	5 084 443

Source : comptes de gestion

La trésorerie est dépendante des crédits de trésorerie accordés par la CAF, l'Etat et les fournisseurs.

Cette situation se confirme en 2016, avec une insuffisance de trésorerie qui s'établissait à 46,3 M€ au 31 mai 2016, la trésorerie disponible s'élevant à 1,4 M€ et la dette envers les tiers s'élevant à 47,7 M€ dont 39,3 M€ à la CAF de Guadeloupe.

Sur les délais de paiement, la collectivité indique qu'elle règle ses fournisseurs en fonction du montant des factures :

- à 30 jours (montant inférieur à 100 000 €) ;
- à 60 jours (montant compris entre 100 000 et 500 000 €) ;
- à 90 jours (montant supérieur à 500 000 €).

La comptable règle les factures selon le rang de priorité défini par l'ordonnateur.

La situation financière de la collectivité s'améliore donc mais reste fragile. Les recettes reposent à plus de 80 % sur la fiscalité ; or, la fiscalité directe est incertaine (car mal contrôlée et mal recouvrée) et la fiscalité indirecte n'engendre pas autant de recettes qu'elle le devrait car la collectivité n'en maîtrise pas tous les leviers en termes de contrôles, de recouvrement et d'assiette.

### **3. LA GESTION DES SERVICES**

#### **3.1. Une fonction « *Gestion des ressources humaines* » défaillante**

##### **3.1.1. Une fonction peu structurée**

###### **3.1.1.1. *L'absence d'outil de gestion des ressources humaines***

La direction des ressources humaines ne suit pas l'effectif par service, le taux d'absentéisme, ses causes. Elle ne procède à aucune évaluation des besoins de formation ni à aucune prospective d'évolution des postes, de l'effectif et des emplois. Elle suit partiellement les risques au travail et n'élabore aucun plan afférant à ces risques. L'organisation de la direction n'est plus adaptée aux enjeux que constitue la performance des agents et celle-ci doit en tirer les conséquences.

###### **3.1.1.2. *Des instances consultatives obligatoires inexistantes***

Alors que les élections professionnelles ont eu lieu en décembre 2014, les instances consultatives prévues par la loi du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires, à savoir, la commission administrative paritaire, le comité technique et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail ne sont toujours pas installés. Le préfet, saisi par les représentants du personnel de la collectivité, a rappelé l'exécutif à son devoir le 19 mai 2016 sans qu'aucune suite n'ait été donnée à ce rappel.

Cette situation nuit à la sérénité et à la confiance dans les relations de travail au sein des services de la collectivité.

#### **Recommandation n° 8**

- a. Réorganiser la direction des ressources humaines ;**
- b. Installer les instances consultatives ;**
- c. Etablir le dialogue avec les représentants du personnel.**

##### **3.1.2. L'illégalité de nombreux actes de gestion du personnel**

###### **3.1.2.1. *L'irrégularité de certains recrutements d'agents contractuels de catégorie A et B et de leurs rémunérations***

L'article 3 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions relatives à la fonction publique territoriale pose le principe que les emplois permanents nécessaires à l'exécution des missions de service public administratif doivent être occupés par des fonctionnaires, sauf cas particulier et dûment justifié. Elle pose aussi le principe de d'interdiction pour les

agents contractuels de bénéficier d'une carrière, bénéfice réservé aux fonctionnaires, seuls habilités à occuper un emploi permanent.

En cas de recrutement d'un agent contractuel, ce recrutement s'effectue sur la base de ses diplômes qui lui ouvrent l'accès au cadre d'emploi, et de son expérience qui fonde l'équivalence du grade de rattachement de sa rémunération. Le titulaire d'un diplôme de niveau I sans expérience est recruté au premier grade du cadre d'emploi et rémunéré au premier échelon.

Sur les 47 recrutements d'agents contractuels en catégorie A et les 18 en catégorie B intervenus entre 2007 et 2015, seulement deux, de catégorie A, respectent ces principes. Si les cadres d'emplois correspondent toujours au niveau de diplôme, le niveau de rémunération est fixé discrétionnairement par l'autorité territoriale, sans critère d'expérience. De plus, aucune délibération créant les emplois contractuels ne justifie le besoin du service ni la nature des fonctions. Enfin, le recours aux agents contractuels est rarement précédé d'une publication d'une annonce dans un journal spécialisé.

**Recommandation n° 9**

- a. Publier systématiquement une annonce avant tout recrutement sur emploi permanent, de catégorie A ou B.***
- b. Faire correspondre l'expérience et le grade pour la fixation de la rémunération des agents non titulaires, lors de leur recrutement.***

*3.1.2.2. L'irrégularité de l'intégration du directeur général des services dans le grade de directeur territorial*

La loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire permet aux agents non titulaires des collectivités territoriales, occupant un emploi permanent et remplissant certaines conditions, d'intégrer la fonction publique territoriale par la voie de la sélection professionnelle. Celle-ci est effectuée par une commission d'évaluation professionnelle. Le décret 2012-1293 du 22 novembre 2012 précise les cadres d'emplois et grades de la fonction publique territoriale auxquels les agents peuvent accéder et fixe les conditions de nomination et de classement dans ces cadres d'emplois des agents déclarés aptes.

Le cadre d'emploi de catégorie A de la filière administrative de la fonction publique territoriale concerné est celui des attachés territoriaux et le grade autorisé de recrutement est celui d'attaché. Cela n'a pas été le cas du directeur général des services recruté en 2007 qui a été recruté sur celui de directeur territorial, au dernier échelon, dont l'accès exige vingt-sept ans et demi d'ancienneté dans le cadre d'emploi des attachés. En 2011, il a été promu au grade d'administrateur hors classe jusqu'à la date de son intégration.

Appliquées à sa situation administrative, les dispositions réglementaires conduisaient à le classer au grade d'attaché, 4<sup>e</sup> échelon. Toutefois, le maintien « à un indice majoré le plus proche de celui permettant à l'intéressé d'obtenir un traitement mensuel brut égal à 70 % de sa rémunération mensuelle antérieure<sup>9</sup> » permettait de le classer au 11<sup>e</sup> échelon du grade d'attaché.

---

<sup>9</sup> Article 16 du décret 2012-1293 du 22 novembre 2012.

Il a été classé au dernier échelon du grade de directeur territorial et a continué de percevoir, jusqu'à son détachement, la rémunération afférente au grade qu'il occupait en qualité d'agent contractuel, c'est-à-dire celle correspondant au 2<sup>e</sup> échelon du grade d'administrateur hors classe. Sa qualité de directeur général des services de la collectivité qui l'a intégré aurait dû le conduire à éviter cette illégalité manifeste.

#### 3.1.2.3. *Un conflit d'intérêt dans la sélection des candidats à l'accès aux emplois de titulaires*

L'article 19 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 précitée prévoit que « *La sélection professionnelle est confiée à une commission d'évaluation professionnelle dans laquelle siège l'autorité territoriale ou la personne qu'elle désigne. La commission se compose, en outre, d'une personnalité qualifiée, qui préside la commission, désignée par le président du centre de gestion du ressort de la collectivité ou de l'établissement, et d'un fonctionnaire de la collectivité ou de l'établissement appartenant au moins à la catégorie hiérarchique [...] dont relève le cadre d'emplois auquel le recrutement donne accès [...]. Les personnalités qualifiées mentionnées aux deuxième et troisième alinéas ne peuvent être un agent de la collectivité ou de l'établissement qui procède aux recrutements* ». La neutralité de la commission repose donc sur son président, personnalité qualifiée, suivant les dispositions de l'article 13 du décret n° 2012-1293 précité, pour « [...] *apprécier l'aptitude des candidats à exercer les missions du cadre d'emplois auquel la sélection professionnelle donne accès* ».

La personnalité qualifiée ayant présidé la commission d'évaluation professionnelle mise en place par la collectivité de Saint-Martin est l'ancien directeur général-adjoint des services de la collectivité, « *chargé du développement humain* », sur la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 14 décembre 2010. Il était à l'époque sous l'autorité du candidat à l'intégration. Les deux autres membres de la commission étaient la présidente actuelle de la collectivité et le directeur actuel des ressources humaines. La commission était donc illégalement composée.

Dans sa réponse, l'ordonnateur justifie le caractère régulier de la nomination par sa signature de l'acte et par la présence d'un représentant du CNFPT dans le jury. Ces arguments sont sans effet sur les irrégularités constatées. Il n'apporte pas d'élément contredisant l'existence de conflits d'intérêts affectant certains membres du jury et l'irrégularité du grade utilisé pour l'intégration.

#### 3.1.2.4. *Une absence injustifiée*

L'ancienne directrice générale-adjointe chargée de l'administration générale, secteur qui comprend la direction des ressources humaines, a été absente pendant quatre mois, du 1<sup>er</sup> septembre au 31 décembre 2015, tout en restant rémunérée. Au dossier de l'intéressée ne figure aucune autorisation particulière. Cette absence de service fait est de nature à motiver une demande de reversement par l'agent de la rémunération perçue indument.

#### 3.1.2.5. *L'irrégularité affectant l'attribution du régime indemnitaire*

Le décret n°91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, prévoit en son article 2 que « *L'assemblée délibérante de la collectivité ou le conseil d'administration de l'établissement fixe, dans les limites prévues à l'article 1er, la nature, les conditions d'attribution et le taux moyen des indemnités applicables aux fonctionnaires de ces collectivités ou établissements. [...] L'autorité investie du pouvoir de nomination détermine, dans cette limite, le taux individuel*

*applicable à chaque fonctionnaire. Chaque collectivité doit fixer par une délibération, le régime indemnitaire applicable à ses fonctionnaires territoriaux (titulaires et stagiaires). Un arrêté individuel doit être pris préalablement au versement des indemnités. Les agents non titulaires peuvent également prétendre à l'ensemble du régime indemnitaire dès lors que la délibération le prévoit expressément. ».*

Depuis au moins 2007, chaque année, la collectivité délibère sur l'institution d'un régime indemnitaire pour ses agents. Pourtant, seule la date d'application est modifiée dans la délibération. Celle-ci est illégale dans la mesure où elle ne fixe pas les conditions d'attribution ni le taux moyen applicables à ses fonctionnaires. Par ailleurs, elle ne prévoit pas expressément l'attribution du régime indemnitaire aux agents contractuels qui, pourtant, perçoivent diverses indemnités prévues dans la délibération. Dès lors, ces dernières sont illégales et leurs versements doivent être stoppés.

#### **Recommandation n° 10**

***Abroger, de manière non rétroactive, les arrêtés d'attribution du régime indemnitaire en attendant le vote d'une nouvelle délibération étendant le régime indemnitaire aux agents non titulaires.***

##### *3.1.2.6. L'irrégularité de l'attribution de la nouvelle bonification indiciaire*

Instituée par l'article 27 de la loi n°91-73 du 18 janvier 1991 portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, la nouvelle bonification indiciaire (NBI) consiste en l'attribution d'une majoration de rémunération aux fonctionnaires qui ont une responsabilité ou une technicité particulière. La particularité du poste doit être établie et définie par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement, après avis du comité technique paritaire.

En outre, les fonctionnaires bénéficiant d'une NBI au titre de l'exercice de leurs fonctions dans un quartier prioritaire de la politique de la ville peuvent bénéficier d'une majoration de 50 % des points déjà acquis à ce titre lorsqu'ils sont confrontés à des sujétions particulières ou bien assument des responsabilités spécifiques ou encore participent à la mise en œuvre d'actions liées à la politique de la ville.

L'examen des registres des arrêtés du personnel de la collectivité, pour les exercices 2007, 2008, 2011, 2014 et 2015, montre que les arrêtés d'attribution de la nouvelle bonification indiciaire pris par l'exécutif de la collectivité ne respectent aucune de ces conditions. En effet, la NBI est attribuée aux agents contractuels et leurs fonctions ne sont pas mentionnées. A titre d'exemple, les arrêtés n°2008-318 et 316 attribuent 15 points de NBI à deux agents contractuels exerçant les fonctions d'adjoint administratif.

Les montants ne correspondent pas toujours à ceux fixés dans les annexes du décret du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire. Par exemple, l'arrêté n°2011-173 concernant l'attribution de la NBI au directeur des finances de l'époque fixe à 30 points le montant alors que le texte prévoit ce montant pour l'exercice de fonctions éloignées de celles exercées par un directeur des finances de collectivité (directeur d'EHPAD, directeur d'écoles de musique agréées par l'Etat, chef d'établissement d'un musée labellisé « musée de France », etc.). Il en est de même de l'arrêté n°2014-18.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la collectivité s'est engagée à mettre en œuvre cette recommandation.

### **Recommandation n° 11**

- a. Abroger les arrêtés irréguliers attribuant la NBI et attribuer des points uniquement aux fonctionnaires, en nombre conforme à la réglementation en vigueur et en référence à l'exercice d'une fonction précisément définie.**
- b. Fixer par délibération, après avis du comité technique, la liste des postes bénéficiant de la majoration de 50 % pour exercice dans les zones sensibles.**

#### *3.1.2.7. L'illégalité de l'attribution de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) accordée au directeur des ressources humaines en février 2013*

Le Conseil d'Etat a consacré le principe de la non rétroactivité des actes administratifs, individuels ou de portée générale, dans son arrêt « *Société du journal l'Aurore* » du 25 juin 1948. Depuis cette date, seules deux exceptions à ce principe sont admises : lorsque cette rétroactivité résulte d'une loi et lorsqu'elle résulte d'un acte réglementaire mais dans des cas très limités, pour combler un vide juridique suite au retrait ou à l'annulation d'un acte par une juridiction, par exemple.

La collectivité n'a pas respecté ces principes puisque, le 7 février 2013, le directeur général des services, agissant par délégation de la présidente de la collectivité de Saint-Martin, a signé l'arrêté n°90/2013 portant attribution de l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires à M. X, directeur des ressources humaines, « à compter du 01/01/2012 » assortie d'un coefficient multiplicateur fixé à 7 sur 8.

#### *3.1.2.8. Les irrégularités affectant le régime de travail*

L'article 7-1 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 et son décret d'application n°2001-623 du 12 juillet 2001 prévoient que les règles relatives à la définition, à la durée et à l'aménagement du temps de travail des agents sont fixées par la collectivité dans les limites applicables aux agents de l'État. Ils fixent la durée annuelle légale de travail pour un agent travaillant à temps complet à 1 607 heures. Le décompte des 1 607 heures résulte de la prise en compte des jours travaillés, soit 228 jours (365 moins les jours de repos hebdomadaire - 104 jours, les congés annuels - 25 jours, les jours fériés - 8 jours) multiplié par l'horaire quotidien fixé à 7 heures, soit 1 596 heures arrondi à 1 600 heures. Il convient d'ajouter à ce chiffre le travail de la journée de solidarité, soit 7 heures à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005.

La collectivité de Saint-Martin accorde à ses agents, chaque année, 8 jours fériés supplémentaires, 27,5 jours de congés annuels, 6 jours de réduction du temps de travail (RTT), une heure de repos supplémentaire par jour pour travail d'été pendant juillet et août, et des congés exceptionnels qui peuvent s'élever à 11 jours par an, en méconnaissance des lois et règlements en vigueur. La durée annuelle du temps de travail de ses agents s'établit à 1 452,5 heures, hors congés exceptionnels (soit près de 10 % de moins que le minimum légal) et à 1 375,5 heures si l'agent bénéficie de tous les congés exceptionnels (soit 14,4 % de moins que le minimum légal).

En outre, la réglementation précitée sur le temps de travail prévoit l'aménagement du cycle de travail en fonction de sujétions particulières, notamment le travail de nuit. Elle a l'avantage de limiter le coût en heures supplémentaires des policiers municipaux, par exemple. La collectivité de Saint-Martin n'a pas organisé le temps de travail de sa police territoriale en cycle de travail mensuel. Elle paie de ce fait un nombre excessif d'heures supplémentaires qui ont coûté près de 130 000 € en 2015. Une diminution de 40 % le

montant des heures supplémentaires versées serait possible en recourant au cycle de travail mensuel.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la collectivité s'est engagée à mettre en œuvre cette recommandation.

**Recommandation n° 12**

- a. Mettre fin aux dispositions non conformes du régime de travail ;**
- b. Organiser le temps de travail de la police territoriale en cycle de travail mensuel.**

**3.1.2.9. L'absence de critère pour les promotions**

La voie normale de passage au grade supérieur dans la fonction publique territoriale est le concours. Toutefois, l'article 79 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 précitée a ouvert deux autres voies : le choix par l'autorité territoriale sur la base de l'appréciation de la valeur professionnelle et des acquis de l'expérience professionnelle, la sélection par voie d'examen professionnel.

Pour la mise en œuvre de la promotion au choix, l'autorité territoriale doit, d'une part, procéder à un examen de la valeur professionnelle de chacun des agents remplissant les conditions pour être promus et, d'autre part, dresser un projet de tableau annuel d'avancement, soumis à l'avis de la commission administrative paritaire, en tenant à sa disposition les éléments sur lesquels elle s'est fondée pour l'établir. La méconnaissance de ces deux règles par une autorité territoriale a conduit le Conseil d'Etat à annuler le tableau annuel d'avancement qu'elle avait établi.

La collectivité de Saint-Martin n'a défini aucun critère de choix pour l'avancement de grade de ses agents. Le choix des promus s'effectue donc dans la plus complète opacité, d'autant que la collectivité gère sa propre commission administrative paritaire. Ces nominations discrétionnaires sont de nature à favoriser le malaise du personnel dont se font écho ses représentants.

**Recommandation n° 13**

**Fixer par délibération des critères, objectifs et quantifiables, pour les avancements de grade au choix.**

**3.2. Un contrôle de gestion inopérant**

La circulaire du 21 juin 2001 relative au développement du contrôle de gestion dans les administrations le définit comme un « système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés (y compris les ressources humaines) et, soit, l'activité développée, soit, les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Il permet d'assurer tout à la fois le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements des services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats. ».

Le contrôle de gestion n'est pas formalisé et il est très peu développé au sein de la collectivité. Chaque responsable de service assure le contrôle de la régularité et de la légalité des actes qu'il propose à la signature de l'élu. Mais certains, seulement, pilotent leurs activités à l'aide d'un tableau de bord, comme la direction de l'environnement ou celle de la formation professionnelle et de l'apprentissage. La formalisation du pilotage

dépend de la culture managériale du responsable de service. Le pilotage financier est assuré à travers le suivi de la consommation des crédits budgétaires et un plan de trésorerie.

La collectivité ne dispose pas de système global de suivi de la performance de ses services. Cela est d'autant plus regrettable que c'est un outil indispensable dans les négociations de transfert de charges.

Le contrôle de gestion est un processus permanent qui intervient en cours d'action afin de mesurer en continu les résultats du fonctionnement d'un service. Il permet à la collectivité de s'assurer que les ressources sont utilisées avec efficacité et au moindre coût (efficience), afin de mieux orienter sa stratégie et de suivre ses objectifs.

En 2016, la collectivité a démarré le contrôle de gestion. Son déploiement à l'ensemble des services doit être poursuivi.

**Recommandation n° 14**  
***Mener jusqu'au stade réellement opérationnel l'installation de la fonction « Contrôle de gestion » dans la collectivité***

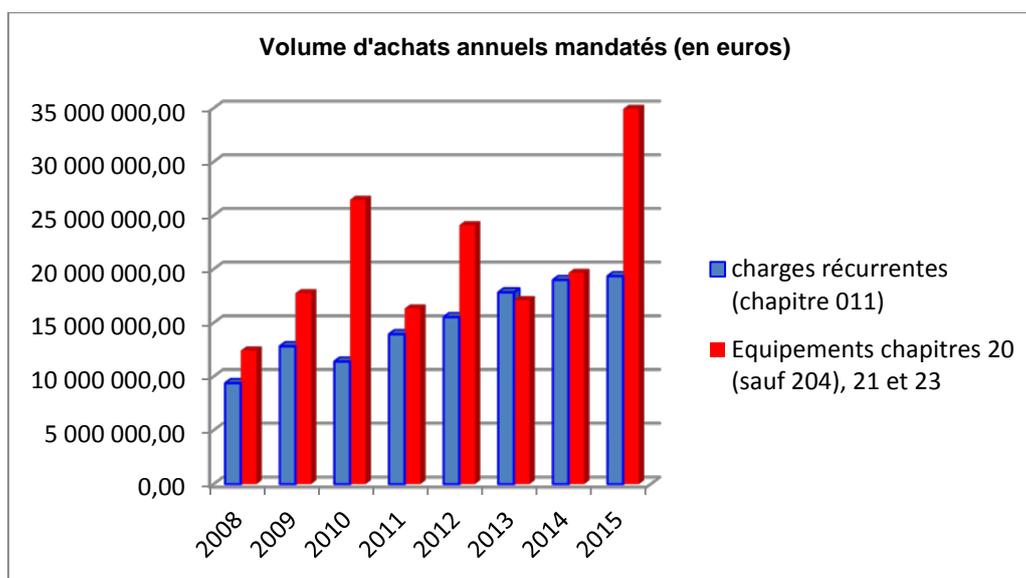
### 3.3. La commande publique : de graves irrégularités contribuant à fermer le territoire à la concurrence

#### 3.3.1. Politique et stratégie d'achat

##### 3.3.1.1. *Les enjeux financiers de la commande publique*

De 2007 à 2015, la collectivité a passé 408 marchés dont 43 en 2007. Le montant des achats mandatés de 2008 à 2015 s'élève à 288 M€ dont 119,2 M€ d'achats en section de fonctionnement et 168,8 M€ en section d'investissement. Les volumes annuels d'achats mandatés sont passés de 21,8 M€ en 2008 à 54,3 M€ en 2015, selon la progression présentée dans le graphique ci-dessous.

Graphique n°4 : Montant annuel de la commande publique



Source : comptes administratifs de la commune et chambre territoriale des comptes

En 2015, la commande publique représente 38 % du budget annuel de la collectivité. La masse financière qu'elle représente devrait lui permettre de bénéficier de prix bas lors des mises en concurrence ou dans les négociations. Toutefois, l'étroitesse de certains segments de marché constitue un handicap pour négocier et un frein à la baisse des prix.

De 2007 à 2015, les 373 marchés contrôlés<sup>10</sup> comprennent 128 appels d'offres ouverts (AOO), 243 marchés à procédure adaptée (MAPA), deux délégations de service public et un dialogue compétitif.

Les appels d'offres ouverts représentent 34 % du total des procédures et un montant mandaté sur la période de 221,8 M€, soit 77 % du volume total mandaté entre 2008 et 2015. Les MAPA représentent 66 % des procédures pour un volume d'achats mandatés sur la période 2008-2015 de 65,9 M€. La procédure de dialogue compétitif n'a été utilisée que pour un marché et représente 300 000 € d'achats mandatés.

Malgré la faible fiabilité de l'information due à une défaillance du logiciel pour les exercices 2007 à 2010 et à un mauvais paramétrage de la requête informatique pour gérer la base de donnée des marchés sur les exercices 2013 à 2015, il a été possible de recenser le montant des achats effectués sans mise en concurrence en 2011 et 2012 (respectivement 2 049 654 € et 2 104 167 €) et, parmi celui-ci, le montant des achats qui auraient dû faire l'objet d'une procédure adaptée (1,7 M€ en 2011 et 1,3 M€ en 2012).

Ces montants sont relativement faibles comparés au volume d'achats total et montrent que la collectivité recourt pour la quasi-totalité de ses achats (95,45 %) à une procédure de mise en concurrence.

### 3.3.1.2. *L'accès des PME à la commande publique*

Bien que la collectivité utilise, depuis 2009, l'allotissement chaque fois que la nature du marché le permet et bien qu'elle publie systématiquement ses besoins, le spectre des entreprises qui répondent est étroit : jamais plus de quatre candidats et 30 % des mises en concurrence ne reçoivent qu'une seule offre. Le faible taux de réponse n'est pas en relation avec le nombre d'entreprises inscrites à la chambre consulaire interprofessionnelle de Saint-Martin, ni avec celui des entreprises qui se font connaître au service achats.

Même si l'accès des PME à la commande publique n'est plus formellement limité par la collectivité dans ses mises en concurrence (par exemple, il n'y a plus, depuis 2011, de chiffres d'affaires minimal) et qu'au contraire, elle s'attache à faciliter les réponses des entreprises, par exemple en mettant à leur disposition le dossier unique de candidature qui liste les pièces minimales à fournir, ou en organisant des séminaires pour leur montrer comment constituer un dossier de réponse, la concurrence réelle est restreinte. Les candidats qui répondent sont sensiblement toujours les mêmes.

Les choix constants depuis dix ans des mêmes entreprises dans cinq secteurs ont donné à la collectivité l'image d'un territoire réservé. Ainsi, pour les mandats d'opération, il s'agit de la SEMSAMAR ; pour les prestations informatiques relatives à l'externalisation des compétences de conception et de contrôle du système d'information de la collectivité, de la société COMPUTECH ; pour les travaux d'entretien de l'éclairage public, de la société GETELEC ; pour les grosses opérations de construction, de GTM Guadeloupe

---

<sup>10</sup> 35 dossiers de marchés de 2007 ont été détruits lors du passage du cyclone Gonzalo ; cf. annexe 5.

et, pour la flotte automobile, de la société CGFF, et cela, quelle que soit la qualité et le prix des autres candidats.

La collectivité doit donc changer d'image en relançant systématiquement les mises en concurrence qui aboutissent à la remise d'une seule offre, en imposant la négociation dans toutes ses mises en concurrence et en érigeant le prix comme critère principal.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur avance comme argument majeur d'un frein à la concurrence les spécificités du territoire : petite taille et insularité. Il souhaite en apporter la preuve en relatant en particulier les difficultés rencontrées dans un marché de 2016 que la chambre n'a pas analysé et en excipant du rejet d'un référé précontractuel en 2014 par la juridiction administrative. Il conteste le caractère réservé du territoire à certaines entreprises.

La chambre rappelle qu'elle a analysé 373 marchés passés sur la période 2007-2015 et que ses observations se fondent sur cette masse de procédures. La circonstance qu'un marché passé en 2016, soit en dehors de la période de contrôle, témoigne de difficultés des entreprises à répondre à une procédure d'appel d'offres ne saurait s'ériger en règle générale. Il en est de même des résultats du référé précontractuel. Quant au dernier marché de location longue durée de véhicules que l'ordonnateur cite en exemple de marché non réservé, la chambre a relevé la méconnaissance de nombreuses règles de la commande publique dans l'attribution de ce marché à une société qui a été créée à Saint-Martin le même mois que celui de la publication de l'appel d'offres et dont le dossier ne comportait pas d'élément attestant des capacités professionnelles exigées par la collectivité pour soumissionner. Cette absence de justification n'a pas empêché qu'elle se voit attribuer le marché.

#### **Recommandation n° 15**

- a. Relancer systématiquement les appels d'offres ayant abouti à la remise d'une seule offre ;**
- b. Imposer et utiliser la négociation dans toutes les procédures sauf dans les appels d'offres ;**
- c. Renforcer le critère du prix dans la sélection des offres.**

### 3.3.2. Une fonction peu performante malgré des améliorations depuis 2009

#### 3.3.2.1. *Une organisation de la commande publique largement perfectible*

Le service « *Achats et marchés publics* » a été créé en 2007 lors de la transformation de la commune en collectivité d'outre-mer. Son responsable a su le faire évoluer avec les exigences de la réglementation. Dès sa création, le service a été organisé pour être le prestataire des autres services de la collectivité, assurant une mission de conseil et d'assistance dans la définition des besoins et d'exécution des marchés.

L'effectif actuel de 11 agents, y compris les responsables, est suffisant et permet de faire face à une augmentation des volumes d'achats dans les années à venir, à condition que soit poursuivi le développement de la polyvalence. Compte tenu des compétences acquises par les agents, l'organisation est prête pour passer à une logique d'acheteurs par secteur. La mutualisation des moyens devrait se poursuivre par l'intégration du magasin géré par le service des bâtiments dans le champ d'intervention du service « *Achats et marchés publics* ».

### 3.3.2.2. *Une amélioration de la régularité et de la qualité des procédures à poursuivre*

Pendant la période sous revue, la collectivité a amélioré, de façon inégale, la description de ses besoins dans ses mises en concurrence. Jusqu'en 2010, certains marchés de prestations de services comportaient une définition des besoins lacunaires, très succincte. A compter de 2011, tous les marchés de services comportent une définition précise des besoins.

Si la description des travaux de bâtiment s'est considérablement améliorée à partir de 2015, en revanche, jusqu'à ce jour, ces marchés ne comprennent pas les détails quantitatifs estimatifs (DQE), documents essentiels de la mise en concurrence permettant aux candidats de connaître les quantités à fournir et de calculer leur prix. La direction des bâtiments laisse le soin aux candidats d'évaluer les quantités à fournir en imposant une visite obligatoire des lieux.

Cette pratique constitue un frein à la concurrence dans la mesure où seules les entreprises capables de mobiliser les ressources importantes pour effectuer cette évaluation, peuvent répondre. De plus, lors de l'analyse des offres, le maître d'ouvrage ne compare pas les mêmes contenus des offres puisque l'évaluation quantitative peut changer en fonction du candidat qui l'a réalisée. Les marchés de travaux de réhabilitation des cantines scolaires des écoles maternelle et primaire du quartier d'Orléans en sont un parfait exemple.

La collectivité est passée d'une méconnaissance des règles de mise en concurrence au respect de deux principes de la commande publique (liberté d'accès et transparence des procédures) sur trois.

Le contrôle de légalité a constitué une aide précieuse pour atteindre ce résultat. De nombreux marchés ont fait l'objet d'observations pertinentes, notamment sur l'absence de motivation des lettres de rejet ou le respect du délai de 16 jours entre la réception par les candidats du rejet de leur offre et celle de signature du marché. Des observations ont également été formulées sur le non-respect du principe d'égalité de traitement des candidats lors de l'analyse des offres, la pondération retenue du critère du prix et surtout la méthode de calcul utilisée rendant celui-ci inopérant (marché de collecte et transport des déchets verts et marché d'achats de prestations de formation professionnelle).

Alors qu'en 2011, le contrôle de légalité avait rappelé les deux conditions d'une réelle mise en concurrence, c'est-à-dire l'information des prestataires potentiels et l'obtention d'une diversité d'offres suffisante, le marché d'assurance passé par la collectivité ne satisfaisait aucune de ces deux conditions. Un déféré au tribunal administratif aurait été parfaitement fondé. Au total, 71 marchés à procédure adaptée ont été attribués sur la base d'une seule offre à l'issue de la publicité.

Si un tableau de bord sur la massification permet d'anticiper les procédures, le suivi de l'évolution du montant total des bons de commande hors marché n'est pas assuré. Or, il est particulièrement important dans la mesure où il permet d'adapter les procédures de mise en concurrence aux besoins de la collectivité. Le pilotage des achats doit donc être amélioré.

La collectivité n'a pas formalisé d'outils lui permettant de connaître l'impact de ses mises en concurrence sur ses finances. Il en est de même pour le suivi des prix des marchés. L'étude de leur évolution est empirique, faute de temps et d'outils informatiques adéquats.

En règle générale, la mise en concurrence réelle engendre, la première fois, un gain de l'ordre de 20 à 30 %. Ensuite, le gain descend à 5-10 %, puis à 2-3 %, sauf innovation technologique importante. Ainsi sur ses 50 M€ d'achats par an, la collectivité devrait retirer un gain d'au moins 10 M€ si elle parvenait à imposer une concurrence réelle entre les acteurs économiques. Il lui est donc recommandé de procéder, à l'issue de chaque consultation, à un parangonnage des prix obtenus afin d'évaluer le gain ou la perte enregistrée pour ses finances. La mise en place d'un observatoire de la performance de la commande publique constitue le meilleur moyen de satisfaire ces exigences.

Dans sa réponse, l'ordonnateur justifie son refus d'utiliser le détail quantitatif estimatif comme garantie d'égalité de traitement des candidats au motif que « l'offre des candidats doit refléter leur capacité à répondre aux besoins de la collectivité et à anticiper les aléas d'un chantier ». Il s'appuie sur la jurisprudence Ville de Marseille du 16 novembre 2016 du Conseil d'État.

Il appartient au maître d'ouvrage de définir les besoins à satisfaire, le DQE étant un outil objectif pour ce faire : il sécurise le marché sur les quantités et le détail des prestations à fournir. Son absence nuit à la comparabilité des offres et ne permet pas aux candidats de s'assurer de la pertinence de leur réponse. De plus, la présence du DQE n'empêche pas la collectivité d'apprécier la capacité de l'entreprise à répondre à ses besoins dans la mesure où cette capacité s'apprécie sur la base d'un mémoire technique décrivant les compétences et moyens techniques que le candidat se propose de mobiliser pour réaliser ses prestations. Enfin, la jurisprudence « Ville de Marseille » citée concerne une simulation effectuée en vue de la sélection des offres au moment de l'analyse des offres, technique de comparaison non contestable dont le support peut ne pas être communiqué aux candidats lors du lancement de la consultation. Elle ne concerne pas le DQE. »

### **Recommandation n° 16**

#### ***Mettre en place un observatoire de la performance de la commande publique.***

#### **3.3.3. Deux défaillances significatives qui perdurent**

##### ***3.3.3.1. Des analyses subjectives des offres***

Aucun marché passé pendant la période sous revue ne satisfait à l'obligation d'égalité de traitement des candidats dans l'analyse des offres. En effet, tous les marchés comportent des notations, soit, sans barème, soit, avec un barème subjectif. Dans tous les cas, la notation est attribuée sans règle explicite objective.

Plusieurs fois, une prestation non mentionnée dans le cahier des charges a été retenue comme critère de choix. Par exemple, dans le marché n°09/LVEH/05 de location et d'entretien d'un parc de véhicules, l'offre la moins chère n'a pas été retenue parce que le candidat ne proposait pas d'assistance en cas de sinistre ou de panne, prestations qui n'étaient pas demandées par la collectivité. De même, dans le marché n°09/VIDEO/08, de prestations de vidéo-protection, le critère de la valeur technique représentant 40 points sur 60 était défini comme « *l'offre technique et fonctionnelle détaillant l'ensemble des travaux et prestations permettant de garantir les résultats attendus* ».

Toutes les analyses des offres utilisent les termes « *satisfaisant, insuffisant, bon, excellent* » pour définir le barème de notation. La collectivité doit mettre un terme à cette défaillance et 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 l'expérience.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur confond critère de jugement des offres et barème d'attribution des points. L'exemple qu'il cite pour prouver à la chambre que la subjectivité a disparu contient, au contraire, le barème suivant :

- « pas de réponse, offre éliminée pour non-conformité ;
- « réponse incomplète ou inappropriée, 1 ;
- « réponse moyenne, 4 ;
- « réponse satisfaisante, 8 ;
- « réponse très satisfaisante, 10. »

#### **Recommandation n° 17**

**Fixer, avant chaque analyse des offres, un barème de points objectifs, c'est-à-dire reposant sur des éléments vérifiables et quantifiables.**

#### 3.3.3.2. *Le choix de la préférence locale*

Il apparaît que les entreprises qui ont une implantation locale sont systématiquement privilégiées et retenues.

Le marché de maîtrise d'œuvre pour l'aménagement du bassin de Belle-Plaine passé en 2014 en est l'illustration. Deux candidats avaient répondu : S. bureau d'études techniques ayant une représentation en Guadeloupe et travaillant fréquemment avec la collectivité et A., bureau d'études techniques implanté dans plusieurs régions de France continentale mais pas aux Antilles.

L'offre de A. était 15 % moins chère que l'offre de S. et, pourtant, c'est S. qui s'est vue attribuer le marché pour un montant de 895 200 € HT, en raison d'un écart de notation entre les deux offres de 0,23 point en faveur de S., ce qui montre la difficulté à départager les deux candidats.

Le rapport d'analyse des offres fait en réalité apparaître des attributions injustifiées de points à S. Ainsi, sur l'étude géotechnique, la méthodologie d'A. est meilleure et le rapport indique que celle de S. est moins bonne mais les deux offres ont reçu le même nombre de points. Sur l'étude topographique, la description des prestations topographiques étant précisément définie dans le cahier des charges, la sélection ne pouvait pas s'effectuer sur ce critère et pourtant S. a obtenu deux points de plus qu'A. Sur la composition de l'équipe, dans quatre des six missions, les ingénieurs proposés par A. avaient plus d'expérience et, pourtant, S. a obtenu 0,75 points de plus que son concurrent.

Dans sa réponse, l'ordonnateur justifie la préférence donnée aux entreprises locales par la reconnaissance qu'aurait donnée la loi sur l'égalité réelle outre-mer de février 2017 à cette nécessité pratique, la collectivité exposant que « *la réponse à un besoin ne peut se trouver que localement* ».

En premier lieu, le contrôle porte sur les années 2007-2015.

En deuxième lieu, il ne s'agit pas d'une loi de couverture de pratiques contraires aux principes généraux de la commande publique fondés sur les règles européennes. Elle

offre sans doute la possibilité au donneur d'ordre d'ajouter un critère de préférence locale, à ses appels d'offres, dans une certaine proportion de ses achats, mais ne lui permet pas de s'affranchir de fixer des critères objectifs ou de retenir un prestataire qui serait moins bien noté pour ce motif, invoqué a posteriori. Ainsi le marché de location de longue durée de véhicules dont le prestataire semble avoir été préféré pour le motif d'implantation locale, ne répond pas aux conditions d'une attribution objective fondée sur un choix du mieux-disant au vu de critères connus à l'avance.

### 3.3.3.3. *Des pratiques favorables à l'entente des entreprises*

Le choix de privilégier des entreprises locales, l'absence de relance de la consultation malgré la réponse d'un seul candidat, l'absence de barème de notation objectif aboutissent à réserver la commande publique de la collectivité à quelques entreprises qui détiennent une implantation locale et, inévitablement, à surpayer les prestations de biens et de services.

L'ordonnateur n'a pas apporté d'éléments justifiant sa demande de retrait de cette partie, dans sa réponse au rapport provisoire.

### 3.3.4. Quinze cas caractérisés de mauvaise pratique de la commande publique

#### 3.3.4.1. *Neuf marchés passés sans publicité ni mise en concurrence*

Huit marchés à procédure adaptée concernant l'assistance à la maîtrise d'ouvrage ou des prestations de services ont été passés sans publicité ni mise en concurrence. La collectivité s'est limitée à rédiger un acte d'engagement valant cahier des clauses particulières. Ces marchés ont concerné notamment des missions de conseil en communication politique, d'accompagnement financier et budgétaire, de conseil juridique ou de maîtrise d'œuvre.

On citera l'exemple du marché n°08/MAPA/028 relatif à « *Une mission de conseil en communication politique* » d'une durée d'un an pour 36 000 €. Le contrat prévoyait la formation des élus ; toutefois une facture de 15 000 € a été payée en plus des 36 000 € prévus pour réaliser cette prestation.

L'ordonnateur rappelle une règle du code des marchés publics qui lui permet d'adapter les formalités de marché en fonction de l'enjeu attaché à celui-ci. Toutefois, cette souplesse de formalisme ne dispense pas les donneurs d'ordre du respect des principes fondamentaux de la commande publique, ni des principes de publicité ou de mise en concurrence des consultations. Au contraire, la règle demande aux pouvoirs adjudicateurs de prouver comment ils ont respecté les principes de la commande publique dans l'adaptation qu'ils ont faite de la publicité et des règles de mise en concurrence. Or, les marchés en cause ne contiennent rien d'autre que l'acte d'engagement.

#### 3.3.4.2. *Les irrégularités du marché de vidéo-protection urbaine*

Le marché 09/VIDEO/08 relatif aux « *Prestations de vidéo-protection sous forme de location* » passé en 2010 sous la forme d'un appel d'offres ouvert pour une durée de cinq ans apparaît comme un crédit-bail masqué.

Il portait sur la fourniture d'équipements, sur les travaux à réaliser pour leur installation, sur leur maintenance ainsi que sur la surveillance des sites par des opérateurs. L'ensemble a été loué par la collectivité qui s'est acquittée d'un loyer semestriel de 428 214,45 € HT, soit 4 282 144,43 € HT pour 10 semestres. Le cahier des clauses

administratives particulières prévoyait la cession du matériel à l'issue du marché, pour un euro symbolique.

En premier lieu, ce marché est irrégulier à plusieurs titres et apparaît comme un crédit-bail masqué. Il méconnaît les règles de propriété puisque les équipements en cause sont des biens immeubles par destination, compte tenu de leur fixation au sol ou aux murs, conformément à la définition qu'en donne l'article 524 du code civil. Cette partie de la prestation aurait dû faire l'objet d'un marché de travaux.

En revanche, la maintenance et la surveillance constituent des prestations de services. Cette prestation pouvait faire l'objet d'un crédit-bail, permettant à la collectivité de payer un loyer. La solution adoptée par la collectivité méconnaît les règles du crédit-bail, dans la mesure où le contrat stipule l'obligation d'achat, en contravention avec le principe édicté à l'article L. 313-7 du code monétaire et financier qui prévoit, pour un crédit-bail, une option d'achat, et c'est ce caractère facultatif qui fonde la location.

Enfin, conformément au principe de l'allotissement, obligatoire sauf circonstances exceptionnelles motivées, édicté par l'article 10 du code des marchés publics alors applicable, le marché aurait dû être dévolu en trois lots : l'acquisition et installation d'équipements de vidéo-surveillance urbaine, la maintenance annuelle, et en dernier lieu, la surveillance des sites. L'allotissement aurait, en outre, permis une plus large concurrence et une optimisation du prix par la collectivité.

En deuxième lieu, l'attribution à la société prestataire est injustifiée. La mise en concurrence a abouti à la présentation de deux offres, l'une d'un montant de 5 993 351,88 € HT, l'autre d'un montant de 3 586 700 €. Le marché a finalement été attribué pour un montant de 4 282 144,43 € à l'entreprise proposant l'offre la plus chère.

La négociation étant interdite en procédure d'appel d'offres ouvert (article 64-I du code des marchés publics alors applicable) et la procédure de mise au point du marché ne pouvant modifier « les caractéristiques substantielles » du marché (article 64-II du code des marchés publics alors applicable), la baisse du prix est illégale.

De plus, le critère « *Offre technique et fonctionnelle détaillant l'ensemble des travaux et prestations permettant de garantir les résultats attendus* » est irrégulier dans la mesure où, outre sa subjectivité, il n'est pas cohérent avec la logique de définition des besoins qui doit être préalable à la passation du marché. Ce critère vient compenser cette mauvaise définition, constituant par là-même une rupture d'égalité de traitement des candidats. La comparaison des offres montre que le marché aurait dû être déclaré infructueux et relancé par lot.

### 3.3.4.3. *Les procédures biaisées des marchés de mandats d'opération*

Entre le 25 juin 2008 et le 20 août 2009, la collectivité a lancé six appels d'offres ouverts et un marché à procédure adaptée ayant pour objet de confier un mandat d'opération pour la réalisation de divers équipements (médiathèque et archives territoriales, cuisine centrale et bureaux de la caisse des écoles, restructuration du centre-ville et construction de bâtiments administratifs pour la collectivité, réalisation d'un contournement routier de marigot, liaison routière Grand Case-Marigot, aménagement des routes de Galion, de Sandy Ground et de Hollande). Le montant estimé des travaux dépassait 60 M€.

Si la mise en concurrence respecte le principe de publicité, elle ne respecte pas le principe de liberté d'accès à la commande publique ni celui d'égalité de traitement des candidats. En effet, ces sept marchés restreignent la concurrence en imposant la « *capacité de préfinancement* » des opérations comme un des critères de sélection des

offres, c'est-à-dire en imposant la capacité de préfinancer 3 M€ en quatre ans, ce qui a pour conséquence d'écarter les sociétés de services dont le chiffre d'affaires est en rapport avec l'objet du marché (l'assistance à maîtrise d'ouvrage) mais sans rapport avec les capacités de mobiliser un financement de 3 M€ sur quatre ans. Ces marchés rompent aussi l'égalité de traitement en ne fournissant pas les programmes des opérations.

Tout a donc été mis en œuvre pour que, seule, la société d'économie mixte de la collectivité puisse répondre, ce qui s'est produit dans six procédures sur sept.

#### 3.3.4.4. *L'externalisation des marchés informatiques dans des conditions illégales*

A la suite d'un audit réalisé en 2003, sans mise en concurrence, par la société C. dénommée C., la même société a réalisé un schéma directeur informatique pour les années 2004-2007, toujours sans mise en concurrence.

En 2007, la collectivité, sur la base du diagnostic de 2003, a décidé d'externaliser la maîtrise d'œuvre et les fonctions supports (formation, accompagnement au changement, conduite de projet) en les confiant à une entreprise experte. Une nouvelle mission consistant à actualiser l'audit de 2003 et le schéma directeur de 2004 a été confiée à la même société, sans mise en concurrence pour un montant de 40 000 € HT.

La même année, la collectivité a lancé un appel d'offres ouvert sur la base d'un cahier des charges dont l'élaboration nécessitait des compétences que la collectivité ne possédait pas et pour laquelle elle ne s'était pas attaché les services d'un assistant à maîtrise d'ouvrage. Il en est de même de l'analyse des offres. Ni la collectivité, ni la société entendue n'a pu produire à la chambre le nom du ou des rédacteurs des cahiers des charges des consultations relatives à la maîtrise d'ouvrage déléguée qui, depuis cette date, ont toujours été attribués à la société C.

Depuis 2009, le chiffre d'affaires octroyé à cette société par la collectivité représente plus de 7 M€<sup>11</sup>.

En 2011, le contrôle de légalité a souligné le manque de mise en concurrence de la procédure afférente au marché 10/DSI/017 (marché de maîtrise d'ouvrage déléguée), d'un montant de 424 600 € par an sur quatre ans, dans un courrier du 4 mai 2011 auquel la collectivité a répondu qu'elle considérait que, de son point de vue, la concurrence avait eu lieu compte tenu de la publication effectuée au Journal officiel de l'Union européenne.

Au final, la collectivité a payé un service sans en connaître véritablement le prix, fixé par la société C., seule à répondre aux appels d'offres en matière de maîtrise d'ouvrage déléguée par la collectivité. La sauvegarde des deniers publics commande qu'elle mette fin à cette pratique et internalise la compétence d'ingénierie en informatique. Elle doit, à tout le moins, être capable de rédiger des cahiers des charges et réaliser des analyses des offres si elle souhaite continuer à externaliser sa maîtrise d'ouvrage informatique et d'autres composantes du rôle dévolu à un maître d'ouvrage.

Dans leurs réponses, la société et l'ordonnateur ont fourni un document dénommé « *Evolution du système d'information et de communication 2005-2015* » sous le logo de la collectivité, et présentant le bilan des activités de la DSI. Les auteurs du rapport sont les co-gérants de la société en cause. Le rapport précise que la DSI est « *dotée de neuf agents permanents installés dans un bureau à Galisbay [...]. Elle comprend un directeur,*

---

<sup>11</sup> Cf. annexe 6.

*quatre agents supports utilisateurs, deux agents au service « Desk » et deux agents à la gestion des infrastructures. Un véhicule de service est attribué à la direction ».*

Le nom de domaine des adresses électroniques des auteurs du rapport est celui de la collectivité (@com-saint-martin.fr).

### **Recommandation n° 18**

**Constituer un service interne de maîtrise d'ouvrage informatique.**

## **4. LES INTERVENTIONS DE LA COLLECTIVITE**

### **4.1. L'impact de la politique sociale sur l'équilibre financier de la collectivité**

La commune de Saint-Martin, en devenant une collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, exerce les compétences auparavant dévolues au conseil général de la Guadeloupe. Parmi elles, figurent les compétences relatives à l'action sociale, à la santé, à l'insertion et à l'allocation personnalisée d'autonomie.

Le périmètre d'intervention de la nouvelle collectivité couvre l'ensemble des prestations sociales prévues à l'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles qui dispose « *Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale [...]. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* ». Il s'agit des politiques suivantes avec leur coût budgétaire tel qu'il figure dans le compte de gestion de 2015 : l'aide sociale à l'enfance pour 1,3 M€, la protection maternelle et infantile pour 0,4 M€, l'aide aux personnes handicapées pour 1 M€, l'insertion et l'aide à la recherche ou au retour à l'emploi pour 16,9 M€, l'aide à l'accès et au maintien dans le logement pour 1,3 M€, l'aides aux personnes âgées pour 3,1 M€ et la prévention de la délinquance (budget non connu).

#### **4.1.1. Des charges importantes non maîtrisées**

##### **4.1.1.1. *Un transfert des compétences non préparé par la collectivité***

Dès octobre 2006, date des débats en commission mixte paritaire sur le projet de loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, la commune savait qu'elle disposerait des compétences en matière d'action sociale après sa transformation en collectivité d'outre-mer. Pourtant, aucune action préparatoire n'a alors été engagée et la commune n'a pas sollicité le conseil général pour connaître son champ d'action sur le territoire communal. La collectivité n'a pas, non plus, demandé au conseil général de la Guadeloupe les informations de gestion des dispositifs sociaux que celui-ci avaient adoptés (règlement départemental d'aide sociale, nombre de bénéficiaires saint-martinois, nombre d'agents affectés à la gestion des dossiers, coûts, etc.).

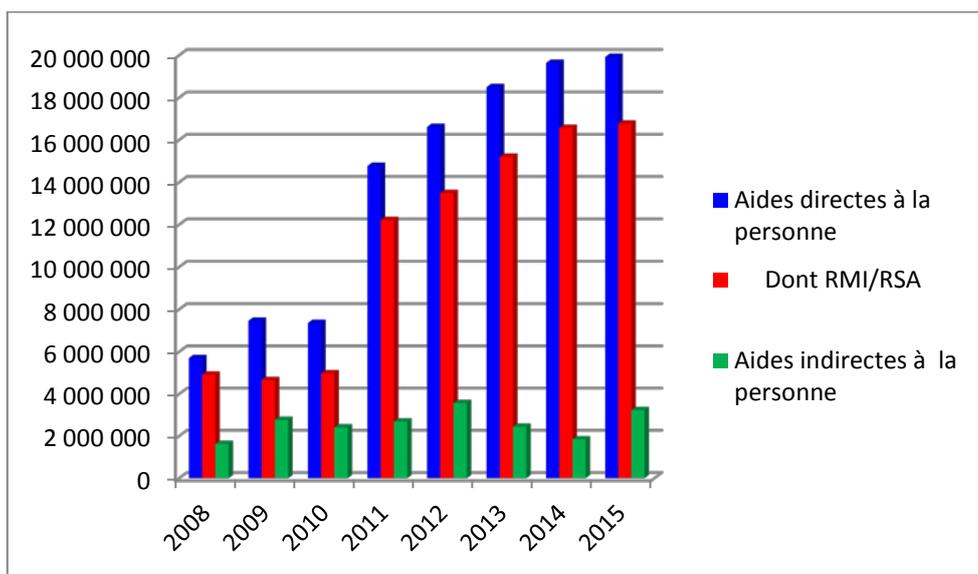
Ce n'est qu'au cours de l'année 2008, soit plus de six mois après l'entrée en vigueur de la loi organique n°2007-223 précitée, que la nouvelle collectivité et le conseil général sont convenus par écrit de la mise à disposition de la collectivité des agents départementaux déjà en poste dans l'île.

Cette impréparation de la collectivité a eu pour effet de retarder l'adaptation de la politique sociale décidée par le département de la Guadeloupe aux besoins du territoire, qui n'est intervenue qu'en juillet 2011, date d'adoption de son schéma territorial d'aide sociale et médico-social, soit trois ans après le transfert de compétences.

#### 4.1.1.2. Le poids financier des dépenses sociales

De 2008 à 2015, les dépenses d'interventions sociales de la collectivité sont passées de 7,3 M€ à 23,2 M€ soit une multiplication par 2,4. Parmi elles, le revenu de solidarité active a été multiplié par trois. A ces charges il convient de rajouter les charges de gestion et les charges de personnel qui se sont élevées à 4,7 M€ en 2015.

Graphique n°5 : Evolution des dépenses sociales, dont le RMI/RSA (en euros)



Sources : comptes de gestion et chambre territoriale des comptes

Depuis 2008 jusqu'à fin 2015, la collectivité a consacré 130,6 M€ à ces dépenses, soit 21 % de ses charges de gestion et 35 % de ses produits de gestion.

La dépense principale est consacrée au revenu de solidarité active (RSA). Elle s'élève à 73,6 M€ sur la période et représente 56 % des dépenses sociales, 11,8 % des dépenses de gestion et 10,7 % des produits de gestion.

Alors que la masse financière consacrée au RSA avait été estimée à moins de 0,5 M€ en 2008 par la direction générale de l'outre-mer, somme qui venaient s'ajouter aux 4,6 M€ de revenu minimum d'insertion, soit un total de 5,1 M€, elle s'est élevée en 2011, année d'extension et de généralisation du RSA aux départements d'outre-mer et à Saint-Martin, à plus de 6 M€.

A compter de 2012, les sommes s'accroissent à un rythme soutenu, passant à 13,5 M€, puis à 15,2 M€ en 2013, 16,6 M€ en 2014 et 16,8 M€ en 2015, reflétant la multiplication du nombre de foyers bénéficiaires, de 2 050 fin 2011 à 3 048 en fin 2015, soit une hausse de 50 % sur la période.

Tableau n°7 : Evolution des dépenses sociales  
et de leur part dans les charges et les produits de gestion (en %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Augmentation moyenne annuelle
Dépenses sociales		39,62	-4,47	78,66	15,57	3,72	2,62	7,76	20,50
Charges de gestion		35,98	-8,13	21,57	13,29	5,27	2,62	6,16	10,97
RSA/RMI	0,00	-5,23	6,92	145,24	10,43	12,68	8,97	1,21	25,75
Part des dépenses sociales dans les charges de gestion	14,75	15,14	15,74	23,14	23,60	23,25	23,25	23,60	20,31
Produits de gestion	0,00	-16,31	56,72	-15,29	5,96	25,92	3,37	16,47	10,98
Part des produits de gestion consacrée au RSA/RMI	7,29	8,26	5,63	16,31	17,00	15,21	16,04	13,94	12,87

Sources : comptes de gestion et chambre territoriale des comptes

Le tableau montre l'évolution des dépenses sociales, sans commune mesure avec l'augmentation des produits de gestion de la collectivité, d'une part, et la part éminente qu'a constitué l'évolution du RSA dans l'augmentation de ces dépenses sociales, d'autre part. Alors que les produits de gestion ont augmenté de 11 %, les dépenses sociales ont augmenté du double, soit de 20,5 %, et le RSA de plus de 25 %. La part des dépenses sociales dans les charges de gestion est passée de 14,7 % à 23,6 %.

#### 4.1.1.3. Des charges non maîtrisées dont la collectivité est en partie responsable

Les dépenses sociales ont augmenté sans que la collectivité puisse s'y opposer, ces dépenses étant obligatoire de par la loi. L'évolution incontrôlée du RSA relève de l'inadaptation du dispositif au territoire mais, aussi, de la collectivité et de la Caisse d'allocations familiales (CAF) de la Guadeloupe et des îles du Nord.

La collectivité disposait des outils juridiques lui permettant d'exercer son rôle dans le contrôle de l'attribution du RSA, en particulier la réunion de l'équipe pluridisciplinaire au cours de laquelle sont examinées les situations individuelles. En effet, en décembre 2011, la collectivité a signé avec l'ensemble des partenaires les conventions, d'une part, pour confier à la CAF de la Guadeloupe l'instruction des demandes, le financement et le contrôle de la situation des bénéficiaires, d'autre part, pour orienter les bénéficiaires du RSA vers les dispositifs adaptés à leur situation et leur attribuer une aide personnalisée de retour à l'emploi.

Cependant, la collectivité n'a fourni aucun document attestant la tenue de ces réunions, ni aucune décision en résultant. Il apparaît donc qu'elle n'a exercé aucun contrôle depuis 2011 sur l'attribution des droits aux bénéficiaires.

La CAF n'a, quant à elle, effectué aucun contrôle et n'a pas respecté ses obligations au titre de la convention de gestion, notamment de « *communiquer un plan de contrôle avant sa mise en œuvre* » ou de fournir « *un bilan annuel écrit des contrôles des bénéficiaires de RSA* ». D'ailleurs, à ce jour, la collectivité n'a encore reçu aucune statistique, malgré ses demandes répétées.

Dans les faits, aucune instruction n'est effectuée, le système étant déclaratif. Il suffit à une personne de se présenter avec un document d'identité et un justificatif de domicile (une attestation d'hébergement suffit), de déclarer être sans ressource, pour être enregistrée en tant que bénéficiaire. La CAF dispose de trois mois pour effectuer les contrôles d'admission définitive dans le dispositif. Chaque trimestre, le bénéficiaire doit déclarer ses revenus auprès de la CAF pour continuer à percevoir l'allocation. L'absence

de contrôles fiscaux ajouté au refus d'échange de données fiscales de la partie hollandaise fausse les résultats des éventuels croisements de fichiers réalisés par la CAF qui ont tous aboutis à des attributions supplémentaires de prestations sociales et jamais à la détection d'indus.

Malgré le vif accroissement des dépenses et du nombre de bénéficiaires dès 2012, la collectivité n'a mis en place aucune action de suivi des attributions ou de contrôle. Enfin, elle ne s'est jamais intéressée à la gestion des indus au point qu'elle n'en connaît même pas le montant.

Dans sa réponse au rapport provisoire, l'ordonnateur indique qu'il a mis en place, en avril 2016, une équipe de lutte contre la fraude telle que préconisée par la chambre.

#### 4.1.2. L'inadaptation des dispositifs sociaux nationaux au territoire de la collectivité

Tant les caractéristiques géographiques du territoire que les règles d'éligibilité aux dispositifs sociaux constituent des facteurs d'augmentation des dépenses sociales.

##### 4.1.2.1. *Les caractéristiques géographiques du territoire*

La partition d'un même territoire en deux souverainetés différentes (néerlandaise et française) qui disposent de réglementation sociales concurrentes, dont la frontière n'est pas contrôlée et dont la partie hollandaise ne veut pas partager l'information sur les revenus de ses concitoyens, concourt à l'augmentation du nombre de bénéficiaires des prestations sociales sur la partie française de l'île, c'est-à-dire le territoire de la collectivité de Saint-Martin.

L'absence de contrôle aux frontières extérieures sur la partie néerlandaise de l'île ainsi que l'absence d'obligation de disposer d'un titre de séjour pour y travailler favorisent l'implantation massive d'une population originaire des îles de la Caraïbes (Haïti et Saint-Domingue, principalement) dont le niveau de vie est de très loin inférieur à celui de Sint-Maarten et de Saint-Martin.

Enfin, l'île de Saint-Martin constitue un territoire où la fraude aux prestations sociales s'est « institutionnalisée », même s'il est difficile d'en cerner l'ampleur en l'absence de moyens de contrôle.

Trois indices conduisent à ce constat. En premier lieu, l'absence de statistiques de la CAF soustrait ses services à toute mesure de performance dans ce domaine. En second lieu, l'impossibilité de connaître les revenus des ressortissants de la partie hollandaise permet à nombre d'entre eux de bénéficier, à travers le RSA, d'un complément de revenu permettant d'abaisser encore le coût du travail du côté néerlandais.

Enfin, les cas anormaux signalés à la CAF manifestent l'ampleur de cette fraude. Ainsi, certains perçoivent le RSA tout en exerçant une activité salariée non déclarée. Des natifs de la partie néerlandaise, bénéficiant du statut de ressortissant de l'Union européenne ou d'une double nationalité, s'installent sans formalité dans la partie française pour y percevoir les prestations sociales, notamment le RSA. Ils exercent une activité professionnelle dans la partie néerlandaise et se déclarent sans revenu côté français. C'est ainsi qu'un chef d'entreprise, côté néerlandais et habitant le quartier très apprécié de grandes fortunes internationales des Terres-Basses, a perçu pendant plusieurs années le RSA avant d'être reconnu sur une photographie dans le journal local par un responsable des services sociaux de la collectivité. La collectivité n'a pas eu de réponse au signalement fait à la CAF.

D'autres personnes perçoivent le RSA sans remplir les conditions de résidence « *stable et effective* », par le biais d'une domiciliation fictive. L'attestation d'hébergement est largement répandue dans l'île. La direction de l'éducation de la collectivité la trouve dans 45 % des inscriptions scolaires élémentaires. De plus, de nombreuses habitations possèdent un nombre de boîtes aux lettres disproportionné par rapport au nombre attendu de leurs occupants. Ces deux constats sont de nature à supposer les cas de domiciliation fictive, ou de boîtes à lettres « tirelire ».

Certaines, enfin, perçoivent le RSA majoré sans remplir la condition d'isolement. Le montant du RSA pour un couple sans revenu avec deux enfants s'élevait, au 1<sup>er</sup> janvier 2015, à 1 079,15 €/mois. Si la situation de couple n'est pas déclarée, l'un des deux parents peut se voir verser une majoration du RSA en raison de sa situation d'isolement. Ainsi, une mère isolée avec deux enfants perçoit un RSA majoré de 1 099,80 €, son compagnon pouvant recevoir quant à lui un RSA socle (minimal) de 514 €, soit un total pour le couple de 1 616,80 €.

Si elle veut maîtriser ses dépenses sociales, la collectivité doit mettre en œuvre très rapidement un dispositif de lutte contre la fraude aux prestations sociales qui passe par des contrôles systématiques et réguliers des bénéficiaires par des contrôleurs en mesure de réaliser ces vérifications en toute indépendance.

#### **Recommandation n° 19**

***Diligenter un contrôle systématique sur place de la situation des bénéficiaires, au moins tous les six mois.***

#### *4.1.2.2. Les règles d'éligibilité aux dispositifs sociaux nationaux*

Les règles d'éligibilité à la majeure partie des prestations sociales françaises reposent sur le principe de la déclaration, dont les éléments doivent être contrôlés *a posteriori*, sur celui de la naissance sur le territoire français pour les prestations d'aide à la famille et, enfin, sur celui d'autorisation de travailler en France.

Dès lors que les éléments déclaratifs ne sont pas ou ne peuvent pas être contrôlés, les prestations devraient être supprimées. Toutefois, en règle générale, les agents des services sociaux, les équipes pluridisciplinaires de la CAF pour le RSA par exemple, n'ont pas cette lecture de la réglementation et maintiennent la prestation en attendant des éléments justifiant sa suppression.

Enfin, si les conditions de délivrance des titres de séjour autorisant les étrangers extra-communautaires ont été durcies depuis 2007, la condition qu'ils possèdent un titre de séjour autorisant à travailler depuis au moins cinq ans pour bénéficier du RSA ne semble pas avoir eu d'effet limitatif. Selon les données communiquées par la CAF de Guadeloupe, en juin 2013, 941 ressortissants extra-communautaires percevaient le RSA, soit 33 % du nombre des foyers bénéficiaires, en provenance principalement des îles caraïbes voisines : Haïti, Jamaïque, Saint-Domingue. On comptait parmi eux 559 femmes seules avec enfants, soit 59 % des ressortissants hors Union européenne bénéficiaires.

La collectivité peut utiliser l'habilitation législative qu'elle a reçue le 14 octobre 2015 pour adapter le RSA à ses caractéristiques géographiques et économiques. L'allongement du délai de résidence des étrangers extra-communautaires à 10 ans, au lieu de cinq, et la fiscalisation du revenu de solidarité active vont dans ce sens. Le gain attendu de ces mesures devrait être de l'ordre de 5,3 M€/an pour la première et d'environ 1 à 2 M€/an pour la seconde, dès lors qu'elles seront appliquées par la CAF. Ces mesures

apparaissent cependant insuffisantes au regard de la permissivité des conditions d'éligibilité aux différents dispositifs sociaux, en particulier le RSA.

L'équilibre financier de la collectivité nécessite de sa part la mise en place d'un dispositif d'attribution transparent et sécurisé contre la fraude. A cet effet, elle peut supprimer la règle déclarative et instaurer celle de l'allocation après enquête approfondie au vu des justificatifs apportés par le demandeur, menée par des agents investis de larges pouvoirs d'enquête, similaires par exemple aux agents de la direction régionale des finances publiques. Une liste exhaustive des justificatifs doit être instaurée et le certificat d'hébergement ne peut plus constituer à lui seul un justificatif de résidence. Une commission d'examen, composées d'élus de la majorité et de l'opposition apprécierait le caractère probant des documents fournis en ce qui concerne la résidence.

L'ordonnateur indique dans sa réponse que le certificat d'hébergement a été remplacé par un « certificat d'adressage », sans préciser les conditions de sa délivrance par la collectivité.

#### **Recommandation n° 20**

- a. Supprimer la règle déclarative du dispositif RSA et la remplacer par l'allocation après enquête approfondie ;***
- b. Conférer aux agents contrôleurs des pouvoirs d'enquête identiques à ceux des agents de la DRFIP ;***
- c. Supprimer le certificat d'hébergement comme justificatif d'hébergement et exiger la production de tout document justifiant la résidence effective et continue depuis plus de six mois sur le territoire ;***
- e. Instituer une commission d'évaluation de la valeur probante des documents produits, composée d'élus de la majorité et de l'opposition.***

## **4.2. L'aménagement du territoire**

### **4.2.1. Un plan d'occupation des sols (POS) adapté mais mal mis en œuvre**

#### **4.2.1.1. *Un POS adapté aux enjeux du territoire***

La révision du plan d'occupation des sols applicable au territoire de Saint-Martin, en date du 28 mars 2002, a été l'occasion pour la commune d'adapter ses objectifs d'aménagement à l'évolution de son territoire. Les objectifs fixés par la commune étaient de structurer l'économie saint-martinoise, d'organiser le territoire, de placer l'habitat au cœur du développement social et urbain, de valoriser l'environnement naturel.

Ces objectifs s'inscrivaient dans les orientations du schéma d'aménagement régional et conduisaient à un accroissement des zones urbanisées sur 170 hectares, une réduction de 268 hectares des zones d'urbanisation future, une réduction de 120 hectares des zones desservies partiellement par des équipements, la réduction de deux tiers de la surface agricole, soit 560 hectares, l'augmentation de 778 hectares des zones à protéger en raison de l'existence de risques ou de nuisances, de la qualité des sites, des milieux naturels, des paysages et de leur intérêt esthétique, historique ou écologique.

#### **4.2.1.2. *Des décisions d'urbanisme en contradiction avec le POS***

La commune a poursuivi les opérations d'aménagement engagées (cinq zones d'aménagement concertées, un programme d'aménagement d'ensemble) et créé

certaines équipements structurants comme la marina de Fort-Louis, opérationnelle en 2001. Cependant, elle n'a pas utilisé les moyens du POS pour atteindre les objectifs annoncés.

Le diagnostic du plan local d'urbanisme réalisé en 2014 dresse le constat des transformations du paysage provoquées « *par le développement urbain rapide à la fin du 20<sup>e</sup> siècle, lié à l'économie du tourisme, à l'explosion démographique et à un flux migratoire difficilement maîtrisé* », soulignant « *la fragilité d'une mono-économie touristique qui tire profit au maximum des ressources de l'île* », et met en avant les menaces qui pèsent sur les espaces naturels. Il liste les sites littoraux exposés aux pressions anthropiques, notamment immobilière, et ceux déjà dégradés. Si les étangs ont été protégés par l'Etat, la commune a laissé se dégrader leurs abords, riches de quatre espèces de palétuviers qui constituent la mangrove, par les défrichements et l'imperméabilisation des terres résultant de l'urbanisation.

La commune puis, après elle, la collectivité, a ainsi laissé se développer une urbanisation non contrôlée aux abords du littoral, même sur les cordons sableux qui entourent les lagunes malgré les risques naturels liés à leur instabilité, comme à Grand-Case ou à Sandy-Ground. Il en résulte, par exemple, une coupure marquée entre « *l'urbanisation luxueuse diffuse, en équilibre avec le milieu naturel* » du quartier des Terres-Basses et « *l'évolution soudaine et non encadrée* » du quartier de Sandy-Ground, ainsi que de plusieurs secteurs de Marigot, urbanisés sans autorisation ni contrôle, qui nuisent à l'image générale de ce pôle central. Dans d'autres quartiers, comme la résidence Savana, les permis de construire accordés pour l'édification de villas sur les hauts reliefs centraux, dominant le bourg de Grand-Case, sont contraires aux engagements pris par la commune dans son POS.

#### 4.2.2. Un plan local d'urbanisme sérieux mais mal adapté et finalement abandonné sous la pression de la rue

##### 4.2.2.1. *Un plan tardif mais concerté*

La commune de Saint-Martin a engagé la révision de son plan d'occupation des sols (POS) le 26 avril 2007, en vue d'arrêter son plan local d'urbanisme (PLU), soit sept ans après l'entrée en vigueur de la loi du 13 décembre 2000 qui imposait l'élaboration des plans locaux d'urbanisme en substitution aux plans d'occupation des sols. A la suite d'une révision simplifiée du POS en 2011, la nouvelle collectivité a été obligée de prescrire une nouvelle fois, le 12 novembre 2013, la révision de ce dernier en vue de l'élaboration du PLU.

La concertation avec la population s'est déroulée de novembre 2012 à mars 2015. Elle s'est poursuivie avec 17 réunions publiques et 13 articles parus dans la presse locale. Le site internet de la collectivité a publié l'actualité du PLU, le service de l'urbanisme a tenu à la disposition du public les documents de référence ainsi qu'un registre d'enregistrement des observations du public. Dans chaque quartier, un registre du même type a été tenu à sa disposition. Les conseils de quartiers et le conseil économique, social et culturel ont été consultés.

Le bilan de la concertation établi le 25 juin 2015 note qu'aucune remarque n'a été consignée dans les registres. Il précise que, lors de la dernière réunion de concertation tenue à la chambre consulaire interprofessionnelle, le 16 mars 2015, 130 personnes étaient présentes et « *une forme de contestation s'est élevée, invitant à un rejet des lois de la République française (et des directives européennes). Elle a été véhiculée par quelques individualités non représentatives de l'ensemble du tissu social et économique de Saint-Martin, emportant parfois, cependant, l'adhésion d'une partie du public*

*exprimée par de bruyants applaudissements. Cette réunion, en français comme en anglais, a été animée par de multiples échanges ».* Le projet a été débattu au conseil territorial et adopté le 30 juin 2015.

#### *4.2.2.2. Un plan sérieux mais mal adapté à certains quartiers*

Le plan d'aménagement et de développement durable, document central du PLU, a retenu trois objectifs majeurs : le développement harmonieux du territoire avec une économie à la fois touristique et fondée sur le commerce et les services, l'agriculture et l'habitat. Sa mise en œuvre devait aboutir globalement à limiter les zones constructibles, diminuer fortement les zones à urbaniser au profit des zones agricoles, augmenter de 20 % des superficies de préservation des espaces naturels.

Toutefois, dans certaines zones, comme celle U4 par exemple, les mesures de densification étaient inadaptées au type de bâti existant et aboutissaient à multiplier la densité par trois, par combinaison des règles de gabarit et de hauteur, et les marges de recul (retrait) étaient trop faibles pour rendre harmonieuse la densification. De plus, aucune disposition ne définissait l'aspect extérieur des constructions. Les maisons individuelles existantes risquaient ainsi de se retrouver entourées de constructions plus hautes, plus denses, à l'aspect extérieur en discordance avec l'ambiance architecturale existante.

Pour lutter contre cet effet, il aurait fallu instaurer un volume par zone, découpée plus finement par hauteur et gabarit, limiter l'emprise au sol en fonction de l'existant et définir des marges de recul et un aspect extérieur compatibles avec l'ambiance architecturale existante.

La discussion de ce point crucial du projet n'apparaît pas dans le bilan de la concertation et semble avoir échappé aux concepteurs durant cette période. Or, il s'est révélé fondamental lors du lancement de l'enquête publique ouverte en septembre 2015. En effet, la contestation du projet, adopté à l'issue de la présentation du bilan de la concertation, s'est trouvée renforcée par l'absence de prise en compte de cette demande de nombreux saint-martinois.

Un deuxième point, l'objectif d'augmentation de population sur lequel a été bâti le projet de PLU, a encore accru le périmètre de la contestation. Le 5 novembre 2015, le conseil territorial a mis fin à la procédure du plan local d'urbanisme, laissant, de fait, perdurer les errements antérieurs dominés par la « loi du plus fort ». En conclusion, le point de conflit majeur a porté sur l'objectif d'augmentation de la population. Il est, dès lors, indispensable d'engager une large concertation publique sur les attentes des Saint-Martinois en termes de projet de territoire, avant d'envisager l'élaboration d'un nouveau plan local d'urbanisme.

#### **Recommandation n° 21**

- a. Redéfinir le zonage en prenant en compte les hauteurs et gabarits existants ;**
- b. Créer dans chaque zone un volume adapté aux hauteurs existantes et définir des marges de recul et un aspect extérieur compatibles avec une densité harmonieuse en concordance avec l'ambiance architecturale existante ;**
- c. Engager une large concertation publique pour recueillir les attentes des Saint-Martinois en termes de projet de territoire.**

#### 4.2.3. Un territoire abandonné aux convoitises

Le rapport de présentation du plan d'occupation des sols de 2002 faisait déjà état d'un mitage du territoire par des constructions sans permis de construire. L'inaction de la commune puis de la collectivité a renforcé le phénomène.

L'abandon du plan local d'urbanisme combiné aux faibles contrôles de l'application des règles d'urbanisme (20 en 2014 et 2015, 7 en 2013, 4 en 2012, 17 en 2011, 1 en 2010, 2008 et 2007 et 2 en 2009), renforcé par la volonté des élus de ne pas poursuivre les délinquants au pénal en vue d'obtenir la démolition forcée des constructions illégales, ont renforcé le mitage du territoire. Aujourd'hui, pour la plupart de ces constructions, l'action publique, tant pénale que civile, est prescrite.

#### **Recommandation n° 22**

***Engager des actions en justice dans les délais requis contre les auteurs, constructeurs, occupants des constructions illégales, en vue d'obtenir la démolition de celles-ci.***

#### 4.2.4. Une gestion discrétionnaire de l'urbanisme et du foncier

##### 4.2.4.1. *Un code de l'urbanisme confortant l'occupation sans titre et le désordre urbain en l'absence de plan local de l'urbanisme*

Conformément aux dispositions du II de l'article L.O. 6314-3 qui prévoient que « *la collectivité fixe, sous la même réserve qu'au I, les règles applicables dans les matières suivantes : 1° Urbanisme ; construction ; habitation ; logement ; 2° Energie* », la collectivité de Saint-Martin a défini ses propres règles en matière d'urbanisme qu'elle a codifiées dans le « *Code de l'urbanisme de la collectivité de Saint-Martin* » adopté par le conseil territorial le 18 décembre 2014. Si certaines règles limitent l'extension de l'urbanisation et l'occupation de la zone des cinquante pas géométriques et favorisent la protection du patrimoine et des sites naturels remarquables, en revanche, trois règles sont critiquables compte tenu de leurs effets.

En premier lieu, le délai de prescription administrative est inadapté au territoire. Le droit national de l'urbanisme ne prévoit pas la prescription de l'action administrative pour les constructions édifiées sans permis de construire. Toutefois, dans certains cas restrictivement définis par le Conseil d'Etat<sup>12</sup> et par la loi portant « engagement national pour le logement » de 2006<sup>13</sup>, le principe de la prescription décennale s'applique<sup>14</sup>.

Alors que le territoire de Saint-Martin est mité par un nombre très important de constructions illégales édifiées avant 2012, la collectivité a prévu, à l'article 11-35 de son code, la prescription administrative décennale pour toutes les constructions édifiées avant le 1<sup>er</sup> avril 2012, régularisant ainsi automatiquement ces constructions. La situation justifiait, au contraire, une prescription trentenaire sur toutes les constructions, quelle que soit l'irrégularité, pour obliger les délinquants à régulariser leur situation.

---

<sup>12</sup> CE, 9 juillet 1986, Mme THALAMY, requête n°51172, et CE, 13 décembre 2013, CARN, requête n°349081.

<sup>13</sup> Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement.

<sup>14</sup> Il s'agit des constructions réalisées sur le fondement d'un permis de construire ou d'une autorisation de travaux mais qui n'ont pas été réalisées conformément à ces autorisations, et des travaux réalisés sans autorisation postérieurement à la construction d'origine édifiée, elle, avec autorisation

En deuxième lieu, les occupants sans titre de la zone des cinquante pas géométriques sont confortés par la réglementation adoptée. La zone dite « des cinquante pas géométriques » est définie par le code général de la propriété des personnes publiques comme la réserve domaniale constituée par une bande de terrain délimitée dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Elle permet de définir une zone du domaine public en l'absence de laquelle, en l'application du droit commun de la France continentale (point haut des marées), serait très limitée en raison de la faible amplitude de ces marées.

Même si cette bande de terrain a, depuis très longtemps, été occupée illégalement, soit, par les colons au temps de la Compagnie des Indes, soit, par d'anciens esclaves nouvellement affranchis, on peut regretter que le code de l'urbanisme de la collectivité vienne renforcer les droits illégaux des occupants en les autorisant à construire sur des parcelles, déjà construites ou non, dans des zones non urbanisées<sup>15</sup>.

En troisième lieu, on ne peut que regretter la faiblesse des règles applicables en l'absence de plan local de l'urbanisme. Au lieu de définir des règles plus contraignantes pour préserver l'intérêt général tant qu'un PLU n'est pas adopté, la collectivité a édicté des règles très lâches confortant le désordre territorial constaté et l'incivisme en matière d'occupation des sols et de construction, et rendant plus difficile l'adoption d'un PLU.

En effet, l'article 12-2 permet l'extension des constructions existantes sur des terrains non urbanisés de la collectivité alors qu'il aurait fallu les interdire pour stopper la progression des constructions dans des zones non ouvertes à l'urbanisation. De même, les constructions exposées « à des nuisances graves, notamment au bruit », ou présentant « un risque pour la sécurité des usagers des voies publiques » peuvent être autorisées alors qu'elles devraient être interdites.

Par ailleurs, le code favorise l'aménagement urbain et la création de lotissement en imposant des règles de constructibilité minimale sans définition de l'emprise au sol ni de hauteur maximale, lacunes propres à laisser se poursuivre la défiguration déjà bien entamée des paysages urbains et naturels.

#### **Recommandation n° 23**

**Modifier le code de l'urbanisme en :**

- a. imposant des contraintes d'occupation du sol destinées à décourager l'occupation illégale ;**
- b. supprimant les possibilités de construction dans les secteurs non urbanisés ;**
- c. édictant des règles limitatives de constructibilité dans les zones urbaines, prenant en compte l'emprise au sol et la hauteur ou imposant un coefficient d'occupation du sol assorti d'un plafond ;**
- d. en définissant des règles d'esthétique extérieure.**

#### **4.2.4.2. L'absence de recours à l'expropriation**

Jusqu'au début de 2016, la collectivité n'a jamais utilisé la procédure d'expropriation pour acquérir les terrains nécessaires à l'exercice de ses missions d'intérêt général, préférant louer aux propriétaires les parcelles à des prix exorbitants ou leur acheter un terrain à un prix excessif. Ainsi, la collectivité a pris à bail, le 1<sup>er</sup> juin 2008, pour une durée

---

<sup>15</sup> Code de l'urbanisme de la collectivité, articles 11-23 et 11-25.

de cinq ans, une parcelle de 64 000 m<sup>2</sup> à Grand-Cayes, moyennant un loyer annuel payable d'avance de 175 000 € dans le cadre de son service d'élimination des déchets ménagers.

Sur les recommandations de la chambre, la collectivité a délibéré, en janvier 2016, sur le lancement d'une procédure de déclaration d'utilité publique de la parcelle accueillant la décharge, faute de s'entendre avec le propriétaire sur le prix d'acquisition. Elle a également lancé deux autres procédures de déclaration d'utilité publique pour l'acquisition du foncier sur lequel sont construites deux stations d'épuration.

En revanche, le terrain nécessaire à l'extension de la piste de l'aéroport n'a toujours pas fait l'objet d'une telle procédure, la collectivité préférant l'acquérir à l'amiable au prix de 80 €/m<sup>2</sup>, excessif au regard de l'estimation de France Domaine, de 50 €/m<sup>2</sup>.

L'ordonnateur rappelle dans sa réponse que le choix entre expropriation et acquisition amiable lui appartient et que le prix consenti dans le cadre d'acquisitions amiables ne saurait caractériser à lui seul une erreur manifeste d'appréciation.

Toutefois, la liberté de choix emporte celle de responsabilité et de respect des procédures légales. En matière foncière, le prix doit faire l'objet d'une estimation de France Domaine dont le montant doit être portée sur la délibération décidant l'acquisition. Si la collectivité s'écarte de cette estimation, elle doit en motiver les raisons (CGCT, art. L. 1311-10, 2<sup>e</sup>). Ces obligations n'ont pas été respectées lors des délibérations d'acquisitions amiables pendant la période sous contrôle.

#### *4.2.4.3. Des acquisitions foncières surpayées*

Entre 2009 et 2013, la collectivité a payé 11,4 M€ des acquisitions évaluées par France Domaines à 6,9 M€, soit 40 % de plus que le prix estimé du marché<sup>16</sup>. Il faut noter que, plus la parcelle est grande, plus l'écart relatif de prix est élevé : certaines parcelles, et parmi les plus vastes (parcelles cadastrées AR 536 à 539 par exemple) ont été acquises à plus du double de leur valeur.

En 2015, la collectivité a négocié la parcelle nécessaire à l'allongement de la piste de l'aéroport, soit 96 000 m<sup>2</sup>, à 7,68 M€, pour une estimation domaniale de 4,8 M€, soit 60 % de plus que le prix du marché, pour un terrain de faible valeur compte tenu des contraintes liées à l'exploitation de la piste.

La collectivité n'a pas pu justifier ces avantages accordés à certains propriétaires en contradiction avec les règles de droit et la protection des deniers publics.

#### **Recommandation n° 24**

***Utiliser la procédure d'expropriation pour chaque acquisition d'intérêt général qui ne pourrait pas se réaliser au prix estimé par la direction de l'immobilier de l'Etat, et laisser l'exproprié saisir le juge du foncier pour fixer le prix.***

#### *4.2.4.4. De graves irrégularités dans la gestion du domaine public*

Si la collectivité s'est dotée en 2015 d'un plan de gestion de son domaine public, elle ne dispose toujours pas d'une procédure fiable de contrôle des encaissements des redevances qu'elle doit percevoir. Ainsi, jusqu'en mai 2013, les occupations illégales du

<sup>16</sup> Cf. annexe 7.

domaine public par des marchands ambulants n'ont pas été recensées ni facturées et, jusqu'en 2014, les occupations temporaires n'avaient pas fait l'objet d'une autorisation systématique.

Depuis septembre 2013, les ambulants irréguliers sont recensés et paient une indemnité d'occupation sans titre du domaine public. De même, les autorisations temporaires ont été régularisées mais seulement pour l'avenir, sans récupération d'arriérés.

Cependant, en cas d'impayé, les autorisations d'occupation temporaire ne font pas systématiquement l'objet d'une émission de titre de recette, en raison de l'éclatement des services en charge de ce secteur entre le service économique qui gère les emplacements, le service foncier qui établit les autorisations et la régie qui encaisse les redevances. Aucun rapprochement n'est opéré entre les autorisations délivrées et les encaissements.

Le nouveau directeur général des services a décidé de regrouper en juin dernier l'ensemble des fonctions de gestion du domaine public au sein d'un service placé sous l'autorité du directeur de l'urbanisme.

#### **4.3. L'alimentation en eau et l'assainissement**

La collectivité est alimentée en eau destinée à la consommation humaine (dite usuellement « eau potable ») à partir d'eau de mer, dessalée par la société UCDEM (« Union caraïbe de dessalement d'eau de mer ») et vendue à un distributeur, la Compagnie générale des eaux de Guadeloupe (GDE Guadeloupe), qui est liée à la collectivité par un contrat d'affermage.

L'assainissement collectif est aussi assuré par GDE Guadeloupe, sous contrat d'affermage.

La fourniture d'eau et l'assainissement sont financés principalement par le prix facturé au consommateur par le fermier, GDE Guadeloupe.

##### **4.3.1. Un établissement créé dans des conditions irrégulières et pour des raisons purement budgétaires, en voie de normalisation**

Le 7 mars 2006, soit juste avant la création de la collectivité, le conseil municipal de Saint-Martin a transformé sa régie des eaux et d'assainissement en établissement public industriel et commercial (l'établissement des eaux et de l'assainissement de Saint-Martin - EEASM) qui est aujourd'hui responsable du réseau de distribution et d'assainissement<sup>17</sup>.

L'établissement a d'abord été créé pour servir de structure de « défaisance » du déficit de la commune de Saint-Martin, dû en partie à sa régie des eaux et de l'assainissement, pour lever les inquiétudes budgétaires quant à la transformation de la commune en collectivités d'outre-mer. Ce déficit est né d'une tarification de l'eau (3,40 €/m<sup>3</sup> en moyenne) inférieure au coût d'achat de l'eau (entre 4,17 et 5 €/m<sup>3</sup>), le différentiel de 1,5 M€ par an entraînant une dette de 15 M€ au 31 décembre 2005.

L'établissement s'est vu transférer, à sa création, ce passif de la commune, sans transfert de l'actif correspondant, ce qui est illégal et l'a paralysé financièrement.

---

<sup>17</sup> Cf. schéma en annexe 8

L'EEASM est financé principalement par une surtaxe facturée au consommateur, prélevée par le fermier et reversée par celui-ci. L'essentiel du produit de cette surtaxe, au cours des dix années passées, a été consacré à l'absorption de ce déficit congénital. En outre, alors qu'elle était de 1,66 €/m<sup>3</sup> pour la tranche 0-15 m<sup>3</sup> et de 5,60 €/m<sup>3</sup> pour la tranche 31-45 m<sup>3</sup>, avant le 1<sup>er</sup> juillet 2006, la surtaxe a dû être fortement réduite en raison du niveau de prix déjà supporté par les consommateurs, ramenée à 0,18 €/m<sup>3</sup> pour la tranche 0-15 m<sup>3</sup> et à 0,25 €/m<sup>3</sup> pour la tranche 31-45 m<sup>3</sup>.

Pour autant, l'établissement a réduit cette dette pour parvenir à un déficit de son compte administratif, en 2014, de 3 498 567 €. Il a tout de même réussi à engager une politique active d'investissement, en obtenant une part de financement extérieur importante, notamment du FEDER.

La structuration du service se poursuit. Par délibération du 31 mars 2016, la collectivité de Saint-Martin a décidé de mettre à disposition de l'EEASM le patrimoine détenu par la collectivité sur les équipements d'eau et d'assainissement. Par délibération du même jour elle a adapté les statuts de l'EEASM.

La situation financière reste toujours fragile, et peut aboutir à l'éviction de l'établissement des financements bancaires en raison de la faiblesse des fonds propres de l'établissement.

Depuis son origine, l'établissement demeure handicapé financièrement, tant que la collectivité ne l'avait pas doté suffisamment. L'avis rendu par la chambre territoriale de Saint-Martin sur le budget de 2016<sup>18</sup> de cet établissement a clairement pris position en ce sens après dix ans de vaine attente de résorption d'une situation intenable et gravement nuisible au service public attendu. La chambre prend acte de la mise en place d'une dotation de 17,8 M€ à l'établissement, inscrite à son budget 2016. Le budget de 2016 a pu dégager un résultat de fonctionnement cumulé de 0,8 M€.

#### 4.3.2. Un service de l'eau potable cher mais dont la performance progresse

##### 4.3.2.1. *Un prix à la production très élevé*

Sur le plan qualitatif, l'eau des réseaux publics de Saint-Martin satisfait parfaitement aux normes microbiologiques et aux normes physico-chimiques. Elle est seulement un peu plus chlorée<sup>19</sup> que l'eau habituellement disponible au robinet ailleurs, en raison de la température à laquelle circule l'eau potable dans les réseaux (entre 28 et 29°C).

L'usine de dessalement d'eau de mer a été construite par la société Union Caraïbe de dessalement d'eau de mer (UCDEM), filiale de la société internationale de dessalement d'eau de mer (SIDEM), elle-même filiale du groupe VEOLIA. La présence de l'UCDEM remonte à 1966, avec la première unité utilisant un procédé thermique d'évaporation-condensation, usine gérée par la régie des eaux de la commune<sup>20</sup>. En 1984-1985, une unité utilisant le procédé de thermocompression a été installée et c'est à cette occasion qu'un contrat de concession entre l'UCDEM et la commune de Saint-Martin a été signé en 1985.

---

<sup>18</sup> Avis n°2016-0210 du 9 décembre 2016 de la chambre territoriale des comptes de Saint-Martin

<sup>19</sup> Le taux de chlore est de 0,54 mg/l pour un taux maximal autorisé de 2,80 mg/l.

<sup>20</sup> Avec des compléments d'eau transportés en barge depuis La Dominique.

En 1987, la capacité de production a été portée à 1 850 m<sup>3</sup>/jour. Un avenant à la concession a été signé en 1988 pour prolonger le contrat de 15 ans, jusqu'en 2020. Sur la période 1989-1992, la production a été renforcée pour atteindre environ 8 000 m<sup>3</sup>/jour puis, en 2005, le système très consommateur d'énergie de la thermocompression a été abandonné au profit de la technique de l'osmose inverse<sup>21</sup>, avec une production estimée aujourd'hui à 10 000 m<sup>3</sup>/jour.

Un mètre-cube d'eau dessalée produit par osmose inverse coûte entre 0,40 et 0,80 € contre 0,65 à 1,80 € pour la technique de distillation (procédé de thermocompression), de moins en moins utilisée dans le monde<sup>22</sup>. L'osmose inverse reste cependant plus chère que la potabilisation des eaux de surface ou souterraines qui coûte entre 0,10 et 0,50 €/m<sup>3</sup>.

Le prix d'achat en gros de l'eau potable, qui représente près de 30 % du prix final de l'eau, a été renégocié deux fois, pour passer de 4,17 €/m<sup>3</sup> en 2005 à 2,62 €/m<sup>3</sup> en 2006 puis à 2,35 €/m<sup>3</sup> en 2012.

Même si le prix facturé a fortement diminué depuis le début du contrat, en relation avec les économies sur le coût de production permises par la technique de l'osmose inverse, la marge nette prélevée par l'UCDEM a pu être considérable, de l'ordre de 50 %. L'eau est vendue, en 2017, 2,43 €/m<sup>3</sup> à la société distributrice, GDE Guadeloupe.

Tableau n°8 : Prix de l'eau produite (UCDEM)

1985-1990	1991-1998	1999	2000	2001	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2016
5,24	5,00	4,69	4,69	4,07	4,17	4,17	2,62	2,71	2,86	2,91	3,05	3,15	2,35	2,41
	-4,6 %	-6,2 %	0,0 %	-13,2 %	2,5 %	0,0 %	-37,2 %	3,4 %	5,5 %	1,7 %	4,8 %	3,3 %	-25,4 %	

Source : Rapport d'activité UCEM 2010 sauf 2011, 2012 et 2016 (EEASM)

Le prix de l'eau produite par l'UCDEM est ainsi trois fois plus élevé que le prix produit en partie hollandaise. Ceci est d'autant plus étonnant que le coût de revient devrait théoriquement être moins élevé puisque le prix de l'énergie (électricité) dans la partie française est régulé au niveau national, à un niveau bien moindre que dans la partie hollandaise de Saint-Martin. La chambre avait déjà eu l'occasion de le mentionner dans son précédent rapport<sup>23</sup>.

Ajouté au faible niveau d'imposition des bénéficiaires des entreprises à Saint-Martin, l'UCDEM est assurément une entreprise très profitable pour le groupe.

#### 4.3.2.2. Un prix de vente à l'usager dissuasif

Le prix à la consommation comprend le prix de l'eau produite auquel s'ajoutent le coût de la distribution (entretien, réparation et renouvellement des canalisations et des équipements de distribution) et la part de la surtaxe qui revient à la collectivité pour financer les renforcements et extensions de réseau.

<sup>21</sup> Cette technique est relativement « consommatrice » d'eau, puisque pour 10 m<sup>3</sup> traités, seulement 4,5 deviennent de l'eau potable.

<sup>22</sup> Europeancommission, 2007.

<sup>23</sup> CTC de Saint-Martin, Rapport d'observations définitives, 24 décembre 2012.

Sur une facture d'eau et d'assainissement moyenne en 2016, environ 30 % concerne la production, 30 % la distribution, 30 % l'assainissement et, pour seulement 10 %, la surtaxe revenant à la collectivité.

Le prix par mètre-cube facturé par le distributeur au consommateur progresse en fonction de la consommation, selon trois tranches.

Tableau n°9 : Grille tarifaire de l'eau, en €/m<sup>3</sup>, en 2016

Tranche de consommation	Prix (€/m <sup>3</sup> )
0-30 mètres-cube	5,17
31-67 mètres-cube	10,30
> 67 mètres-cube	14,45

Source : *Établissement des eaux et de l'assainissement de Saint-Martin*

Ce tarif s'entend hors abonnement. Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, le prix de l'eau à Saint-Martin est de 8,46 €/m<sup>3</sup> pour la facture correspondant à une consommation de 120 m<sup>3</sup> se décomposant en eau potable (5,89 €/m<sup>3</sup>) et en assainissement 2,56 €/m<sup>3</sup>. Le prix moyen en France était de 3,92 €/m<sup>3</sup>, le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

La consommation moyenne des ménages est faible à Saint-Martin en raison de ce prix et, pour le même motif, de l'utilisation d'approvisionnements alternatifs (citernes, livraisons d'eau, forages, unités de dessalement privées). Elle est en moyenne de 68 m<sup>3</sup> par foyer et par an, contre une valeur proche de 120 m<sup>3</sup> au niveau national et dans les départements d'outre-mer voisins.

La facture moyenne pour un foyer s'établit ainsi à 650 € annuellement pour une consommation de 68 m<sup>3</sup> (dont 440 € pour l'eau et 210 € pour l'assainissement). Pour une consommation standard de 120 m<sup>3</sup>, la facture s'élève à 1 092 € par an (dont 707 € pour l'eau et 385 € pour l'assainissement).

Les hôteliers ont une grille tarifaire particulière, constituée de prix identiques à ceux appliqués aux particuliers mais sur des tranches différentes : de 0 à 10, de 11 à 22 et au-delà de 22 m<sup>3</sup>.

Le prix pour les structures importantes (hôtels, administrations, etc.) est donc très lourd. Avec un prix au mètre-cube maximal dès 22 m<sup>3</sup>, le prix payé avec l'abonnement et les taxes évolue autour de 16 €/m<sup>3</sup>. Certains établissements hôteliers ont donc recours à des procédés d'alimentation alternative, notamment à des stations de dessalement privées avec des tarifs compris entre 3,50 €/m<sup>3</sup> et 6,00 €, hors coût de contrôle et de mise en conformité et hors coût de traitement des eaux usées<sup>24</sup>. Ces installations sont d'ailleurs problématiques sur le plan environnemental puisqu'elles consomment jusqu'à deux fois l'énergie nécessaire pour des grandes installations comme celles du service public. Le modèle consistant à faire payer les gros consommateurs est en échec au regard des impayés très importants qui peuvent être constatés, à commencer par la collectivité elle-même.

L'eau potable au robinet représente sur l'année une dépense d'environ 1,25 % des revenus des ménages, au niveau national. L'objectif largement partagé est que le budget

<sup>24</sup> L'établissement des eaux est en train d'expertiser le réel prix de l'eau potable utilisant ces procédés.

eau ne devrait pas dépasser 3 % des revenus des ménages<sup>25</sup>. A Saint-Martin, le revenu moyen officiel étant de 14 700 € par an, soit 45 % du revenu par habitant de la France entière, la facture d'eau moyenne de 700 à 800 € représentent environ 5 % du revenu à Saint-Martin. Pour certains foyers fragiles cette part représente 7 % des revenus.

Ces prix excessifs ont plusieurs effets néfastes : ils pèsent directement sur la population, d'une part, et ils nuisent au rendement des installations et réseaux collectifs par l'incitation à l'équipement individuel de production, moins rentable mais quand même moins onéreux en coût par mètre-cube disponible. L'équilibre économique de la délégation en est affecté, avec une assiette de facturation d'eau réduite de 16 % selon le délégataire. Outre leur coût spécifique, ces équipements individuels comportent aussi des risques sanitaires dans l'habitat individuel et dans les structures d'hébergement collectif comme les hôtels.

#### **Recommandation n° 25**

- a. Expertiser le coût réel de l'eau de dessalement privée ;**
- b. Adapter la grille tarifaire des structures de type hôtel ;**
- c. Organiser avec l'ARS et la police de l'environnement le contrôle des installations privées.**

#### *4.3.2.3. Un contrat de production d'eau caduc*

Les constats ci-dessus, établis de longue date, auraient dû inciter la collectivité à revoir complètement l'organisation de la production et de la distribution de l'eau sur son territoire, le plus tôt possible avant le terme du contrat de concession avec l'UCDEM, fixé au 1<sup>er</sup> avril 2020.

L'évolution du droit lui en a ouvert l'occasion.

La loi du 29 janvier 1993 (art. 40), dite loi « Sapin », modifiée par la loi du 2 février 1995 (art. 75), a posé le principe que la durée des délégations de service public devait être limitée en fonction des prestations demandées au délégataire et de la durée normale d'amortissement des installations qu'il a financées, durée fixée à 20 ans dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, sauf examen préalable par le trésorier-payeur général, à l'initiative de l'autorité délégante, des justificatifs de dépassement de cette durée.

Compte tenu de la date d'entrée en vigueur de cette loi, le terme de la concession pouvait être envisagé dès le 3 février 2015 (vingt ans après). On estime à 500, le nombre de contrats qui ont ainsi été renégociés par des collectivités territoriales sur la base de ces dispositions. L'intérêt est qu'à l'occasion d'une caducité, l'indemnité à verser au délégataire est bien moins grande qu'en cas de résiliation unilatérale.

En outre, en 2009, le Conseil d'Etat<sup>26</sup> a rendu un arrêt selon lequel l'indemnité due par le concédant en sortie anticipée de concession devait être appréciée par rapport à l'économie générale du contrat dans toutes ses composantes, c'est-à-dire que, si le contrat a atteint une rentabilité normale à la date de la caducité, aucune indemnité n'est

---

<sup>25</sup> Cet objectif, non fixé dans des textes législatifs ou réglementaires, figure dans le Rapport du CGEDD de 2011. Il correspond à la pratique observée en Europe occidentale (voir Henri Smets : « *De l'eau potable à un prix abordable* », éditions Johanet, Paris 2009).

<sup>26</sup> CE, 8 avril 2009, Compagnie générale des eaux et commune d'Olivet, n°271737, publié au recueil Lebon.

due au concessionnaire. La collectivité avait donc l'occasion de sortir de ce contrat dans de bonne, voire très bonnes conditions<sup>27</sup>.

Or, au lieu de saisir l'occasion ouverte par ces nouvelles dispositions pour obtenir, par une position ferme, soit à l'échéance anticipée du contrat, soit à une renégociation de ses conditions tarifaires, la collectivité de Saint-Martin a consulté la DRFiP le 16 juillet 2014 en se plaçant dans une position *a priori* favorable au *statu quo* qui a reçu l'aval de ce service. Dans son avis du 12 août 2014 la DRFiP n'a pas exigé la remise en question de l'échéance contractuelle<sup>28</sup>.

En revanche, la poursuite du contrat au-delà de février 2015 supposait que l'utilité économique d'une telle poursuite soit démontrée au regard de l'intérêt public, ce qui n'a pas été le cas, ni de la part de la collectivité, ni de la part de la DRFiP.

L'établissement s'est appuyé sur un rapport d'un cabinet de conseil, remis le 13 décembre 2013, et a entrepris des démarches visant à constater la caducité du contrat au 3 février 2015, par l'envoi d'un courrier en ce sens à l'UCDEM le 10 février 2014.

La collectivité, pour sa part, a tardé à agir puisqu'elle n'a saisi la DRFiP (alors qu'elle n'était pas tenue de le faire) que le 16 juillet 2014, et n'a pas pris de décision explicite sur la caducité ou non du contrat. Le conseil d'administration de l'EEASM a finalement acté « *la régularisation de la continuité de l'activité de l'UCDEM* », par une décision du 19 décembre 2016, soit près de deux ans après la date de caducité du contrat.

Il en résulte qu'en l'absence de décision de poursuivre, le contrat qui lie la collectivité et l'UCDEM est caduc. La Compagnie générale des Eaux achète l'eau à l'UCDEM, en vertu d'un contrat signé avec la collectivité qui est, depuis le 3 février 2015, caduc. On rappellera que le contrat initial du 22 février 1984 entre la commune et l'UCDEM avait prévu la possibilité de vendre l'eau produite « *à la commune, au distributeur désigné par elle ou aux consommateurs agréés par elle* » à un prix fixé dans le contrat. L'avenant n°6 du 2 juin 2005 prévoit un nouveau prix, de 2,62 €. Il s'agit donc d'un contrat de production et de vente d'eau à un tarif fixé. La caducité de la convention entraîne l'absence de base juridique qui fonde non seulement le prix de l'eau vendue mais la vente elle-même.

Cette situation est non seulement pénalisante pour la collectivité et l'utilisateur mais préjudiciable pour le service lui-même et les partenaires au contrat. Ces retards ont été en effet très pénalisants car la collectivité aurait pu en amont passer une nouvelle DSP ou reprendre la gestion de la production en régie avec les moyens d'obtenir des prix plus bas. La collectivité et les usagers auront donc perdu au minimum trois ans pour obtenir un tarif plus favorable pour le prix de l'eau.

---

<sup>27</sup> La ville de Toulouse, laquelle a obtenu de Veolia, par voie d'avenant, une diminution du tarif d'eau potable de 25 % en contrepartie de la poursuite du contrat jusqu'en 2020. La délégation de service public avait été passée en 1990 pour une durée de 30 ans. Selon l'impératif d'ordre public, elle devenait caduque au 5 février 2015. Les parties auront donc trouvé un accord rendant justifiable économiquement la poursuite du contrat jusqu'à son terme.

<sup>28</sup> « *Au vu des éléments fournis, après analyse de l'équilibre économique du contrat comme des modifications intervenues au cours de son exécution, et considérant les justifications particulières à l'appui de la saisine autorisent une durée supérieure à 20 ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 2 février 1995, j'ai l'honneur de me prononcer favorablement à ce que l'échéance du contrat doit telle que celle convenue entre les parties, soit le 1<sup>er</sup> avril 2020* »

En outre l'absence de décision de la collectivité prive de fondement juridique l'achat de l'eau depuis plus de deux ans par le délégataire de la distribution (Générale des Eaux) auprès du concessionnaire de la production (UCDEM).

Dans sa réponse, la collectivité reconnaît la caducité du contrat de livraison d'eau de l'UCDEM à son délégataire. Elle serait susceptible d'être poursuivie pour favoritisme (commande publique réalisée sans mise en concurrence, hors marché).

#### 4.3.2.4. *Des pertes importantes sur le réseau d'adduction*

Le rendement du réseau d'adduction d'eau de Saint-Martin était de seulement 56,3 % en 2015, alors que la moyenne nationale en métropole est de 80 %. L'EEASM qui en a la responsabilité espérait atteindre un rendement de 70 % en 2016, objectif qui apparaissait très ambitieux à une aussi courte échéance. Cet objectif a été ramené à 65 % en 2020.

L'amélioration résulterait pour partie de l'action de l'opérateur de distribution, par une régulation de la pression permettant de minimiser les pertes aux horaires de faible consommation d'eau, mais elle dépendra principalement des travaux réalisés par l'EEASM.

Or, la situation financière fragile de cette structure fait peser des doutes sur sa capacité à conduire seule les opérations.

L'EEASM a néanmoins pu bénéficier d'aides accordées par l'Etat à la collectivité territoriale, dans le cadre du contrat de développement, financé à parité par l'Etat et la collectivité de Saint-Martin, et dans le cadre du fonds exceptionnel d'investissement (FEI), créé par l'article 31 de la loi pour le développement économique des outre-mer du 27 mai 2009 (LODEOM), destiné au rattrapage des infrastructures outre-mer ; enfin, l'ONEMA participe depuis 2014 au financement des infrastructures mises en place par l'EEASM.

Le contrat de développement et le FEI ont ainsi financé les projets à hauteur de 25,8 M€ sur la période 2007-2013<sup>29</sup>, avec un taux de financement de 83,3 %. La collectivité et l'EEASM ont participé à hauteur de 4,3 M€. Pour le programme 2014-2020, le financement complémentaire de l'ONEMA permettra un financement global à hauteur de 31,3 M€ et un taux de financement de 93,4 %, soit une participation de la collectivité et de l'établissement, de 2,2 M€, particulièrement faible au regard des compétences concernées et traduisant un fort engagement de l'Etat et de l'ONEMA en faveur de la collectivité.

Grâce à ces soutiens, l'EEASM remplace depuis 2010 entre 4 et 7 km de réseau par an, sur un réseau de 200 km, soit un taux de renouvellement de 2 à 4 %, cohérent avec un renouvellement moyen du réseau tous les 30 ans, durée de vie moyenne des réseaux.

#### 4.3.2.5. *Des comportements individuels compromettant la viabilité du service public*

Outre les difficultés précédemment décrites, trois types de comportements doivent être corrigés pour améliorer le rendement et abaisser le coût du service public de l'eau :

- la défaillance des gestionnaires et copropriétaires de lotissements ;

---

<sup>29</sup> dont 15 M€ pour l'eau potable et 10,8 M€ pour l'assainissement.

- le recours, de la part d'établissements hôteliers, à des équipements individuels non déclarés ;
- le niveau élevé des impayés de la part de consommateurs professionnels et institutionnels.

Sur le premier point, le service public de l'eau potable s'étend jusqu'en limite de lotissement. Un compteur général est normalement posé en entrée de lotissement, sur le domaine public. Les réseaux d'eau, tout comme la voirie et les autres réseaux sont de la compétence de la copropriété des lotissements<sup>30</sup>, sauf à obtenir un reversement de ces réseaux dans le domaine public de la collectivité. Or, de nombreux gestionnaires de copropriété n'entretiennent pas ne rénovent pas les réseaux alors même qu'ils sont dans un état très dégradé. Il existe sur l'île 98 associations syndicales libres (ASL) chargées des lotissements, principalement pavillonnaires. La moitié de ces syndicats est concernée par la qualité dégradée des réseaux et la défaillance de ces réseaux compte pour 40 % des pertes de rendement sur le réseau. Cette situation engendre une surconsommation d'eau qu'il est nécessaire de corriger car l'augmentation de la production suppose de nouveaux investissements et donc une augmentation du prix de l'eau, sans aucun bénéfice pour les usagers.

Sur le deuxième point, le prix de l'eau pour les tranches supérieures est dissuasif, ce qui incite les gros consommateurs, comme les structures hôtelières, à se doter de stations privées d'osmose inverse. Il appartient à ces structures de déclarer et de faire agréer leur installation, notamment sur les points sensibles comme les rejets de saumures ou la qualité de l'eau potable délivrée. L'Agence régionale de santé (ARS), chargée de ce contrôle, a demandé à six établissements de se mettre en conformité avec la loi dès 2011. Un seul dossier de régularisation est actuellement à l'instruction, celui de l'hôtel du Grand Case Beach Club.

D'autres consommateurs procèdent à des forages. Or, tout forage est soumis à déclaration à la collectivité territoriale, s'il ne dépasse pas 100 000 m<sup>3</sup> par an, et à autorisation au-delà de ce volume. Ce sont les services de l'Etat qui instruisent les dossiers et procèdent aux contrôles de terrain. Aucune déclaration, ni aucune demande d'autorisation n'ont été adressés aux services compétents de l'Etat et aucun contrôle ni sanction n'est pratiqué. La collectivité pourrait imposer la facturation forfaitaire pour couvrir l'assainissement des gros consommateurs qui ne déclare aucune consommation d'eau.

Sur le troisième point, la loi « Brottes » du 15 avril 2013, et son décret d'application en date du 27 février 2014, interdisent à tout distributeur de couper l'alimentation en eau dans une résidence principale, même en cas d'impayé, et cela, tout au long de l'année. Cette loi avait fait l'objet d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) déposée par la société SAUR, elle-même attaquée par un client. Par une décision du 29 mai 2015, le Conseil constitutionnel a donné tort à la SAUR et validé ainsi la loi. Les coupures d'eau

---

<sup>30</sup> La propriété des réseaux et la responsabilité de leur entretien sont parfois contestés. La collectivité a mis en demeure certaines associations syndicales libres d'assurer la résorption des atteintes à la sécurité, à la sûreté et à la salubrité des réseaux d'eau potable et d'assainissement situés dans le périmètre du lotissement. L'ASL « Résidences de la Baie Orientale » a contesté ces mises en demeure devant le tribunal administratif. Par un jugement du 24 juin 2016, le tribunal a rejeté sa requête et confirmé la décision de la collectivité territoriale.

sont donc interdites mais également la réduction de la pression de l'eau. C'est ce qu'a jugé le tribunal de Limoges, dans une ordonnance du 6 janvier 2016<sup>31</sup>.

Ces dispositions ne sont pas étrangères à l'augmentation des impayés. On observe en effet au niveau national une tendance à l'augmentation des impayés sur l'eau, puisqu'en 2013, le taux était de 1,42 %, soit deux fois le taux de 2009. En 2014 et 2015, il s'est encore accru, beaucoup de communautés d'agglomération ayant vu leur taux d'impayés multiplié par trois depuis 2011<sup>32</sup>. A Saint-Martin, l'évolution est semblable, à la différence que le taux d'impayés était déjà très élevés avant 2013.

Le taux d'impayé était de 21 % sur les factures de 2014, en forte augmentation puisqu'il était de 7 % en 2010. Il a atteint 35 % pour le dernier exercice (impayés à huit semaines). Une étude réalisée en 2016<sup>33</sup> dans le cadre de l'assistance à maîtrise d'ouvrage pour l'établissement des eaux de Saint-Martin, montre que les impayés sont principalement le fait de professionnels et de collectivités publiques. Les particuliers représentent 96 % des abonnés mais seulement 55 % des mauvais payeurs. Les collectivités publiques et les entreprises représentent 4 % des abonnés et 45 % des impayés. La cessation de fourniture d'eau pour impayés, dans le cas des professionnels et des institutions, est légale et devrait être pratiquée.

Malgré les mesures mises en place par le délégataire, comme le suivi précis des difficultés de paiement, la diversité des moyens de paiement, les coupures d'eau quand cela est possible, l'ampleur prise par ce phénomène implique des efforts qui ne relèvent pas seulement du délégataire : dettes des établissements publics locaux et nationaux et de la collectivité, contrôle des installations et des conditions d'existence juridique des sociétés, dispositions d'ordre public visant à rétablir le paiement des factures d'eau, contrôle du raccordement et de la facturation des abonnés au regard des bases de taxation, etc.

#### 4.3.3. Des progrès en matière d'assainissement collectif mais qui restent attendus pour l'assainissement individuel

##### 4.3.3.1. *Une montée en puissance des investissements sur les STEP*

Le patrimoine de l'EEASM se compose de sept stations d'épuration, la plus importante étant celle de la pointe du Canonier qui a une capacité de 15 000 EH. Elle traite notamment les effluents de Marigot, de Concordia, de Baie Netlé, mais elle atteint sa limite de charge.

Les STEP existantes fonctionnent de façon correcte. La mise en place de la nouvelle STEP de quartier d'Orléans (18 000 EH), en lieu et place de l'ancienne (2 500 EH) va permettre de couvrir une bonne partie des besoins.

Le projet d'une station commune entre la partie française et la partie hollandaise de l'île permettrait de donner corps à une coopération pour un service dont le périmètre pertinent reste l'île toute entière.

---

<sup>31</sup> L'ordonnance du 6 janvier 2016 prononcée par le tribunal de Limoges ordonne le versement de 3600€ de dommages et intérêts par la SAUR et l'obligation de rétablir le débit complet d'eau sous peine d'astreintes.

<sup>32</sup> Voir [www.eaufrance.fr](http://www.eaufrance.fr). A titre d'exemple l'agglomération Anger Loire métropole a vu son niveau d'impayés passer de 0,6 % à 1,8 % entre 2011 et 2014.

<sup>33</sup> Cabinet Espelia, juin 2016.

Le taux de raccordement est d'environ 67 %. De nombreux consommateurs non abonnés à l'eau potable sont raccordés et rejettent les eaux usées dans le réseau, sans acquitter de facture d'eau (adressée aux seuls abonnés à l'eau potable). Le manque à gagner est estimé à 90 000 €.

La chambre a recommandé à plusieurs reprises, dans ses avis budgétaires concernant l'EEASM, l'institution d'une facturation forfaitaire pour les bénéficiaires de l'assainissement collectif non raccordés au réseau d'adduction d'eau.

#### 4.3.3.2. *Un SPANC encore très limité*

Les services d'assainissement non collectif auraient dû être opérationnels au 1<sup>er</sup> janvier 2006 au niveau national. Le diagnostic de l'existant était prévu pour la fin de l'année 2012. Le législateur avait aussi prévu que les SPANC pouvaient être financés, pendant les cinq premières années, par un autre budget (eau ou assainissement).

Ces délais n'ont pas été respectés, comme on le constate également ailleurs, en France hexagonale ou outre-mer. Les problématiques outre-mer sont complexifiées par l'enchevêtrement des zones d'assainissement collectif et d'assainissement non collectif.

#### **Recommandation n° 26**

- a. Apurer les dettes des gros consommateurs, en particulier des professionnels et des services publics ;**
- b. Instituer une redevance forfaitaire pour l'assainissement collectif des gros consommateurs non raccordés au service de l'eau potable ;**
- c. Renforcer le contrôle de l'assainissement non collectif.**

## **5. LA GESTION DES GRANDS EQUIPEMENTS**

### **5.1. L'aéroport de Grand-Case**

#### **5.1.1. Une gestion en déshérence avant la création de la collectivité**

L'aéroport est constitué d'une piste de 1 200 m de longueur et d'une aérogare. L'emprise de l'aéroport est d'environ 30 ha. Il était géré par le département de la Guadeloupe, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2008, date à laquelle il a été transféré à la collectivité de Saint-Martin, conformément à la loi organique du 21 février 2007, art. 18, XI.

L'état technique et financier de cet équipement s'est révélé catastrophique lors du transfert à la nouvelle collectivité. D'un point de vue technique, l'aéroport n'était pas classé, la piste n'était pas homologuée et l'exploitant n'était pas certifié. Les plans de masse ou des réseaux n'avaient pas été établis. Les différents plans réglementaires qui relèvent, notamment pour certains, de la compétence de l'Etat, n'avaient pas été réalisés : avant-projet de plan de masse (APPM), plan des servitudes aéronautiques (PSA), plan d'exposition aux bruits<sup>34</sup> (PEB), etc. D'un point de vue financier, l'exploitation était très déficitaire, avec des impayés très importants, notamment pour l'occupation du

---

<sup>34</sup> Compte tenu de l'activité de l'aéroport, le PEB n'est pas obligatoire pour l'aéroport de Grand-Case.

domaine public de l'aéroport par les commerçants et sociétés, et des taxes non recouvrées. Près de 500 000 € de créances ont dû être admises en non-valeur par la collectivité de Saint-Martin.

La collectivité a décidé, en 2009, de confier la gestion à une entreprise privée. La société S.-L. a été choisie après une procédure de passation d'une délégation de service public qui a mis en concurrence cette entreprise et un groupement constitué de la SEMSAMAR et de la CCISM. Entre la prise de compétence de la collectivité en 2007 et la gestion en DSP à partir de 2011, l'aéroport a été géré par un établissement public émanant de la collectivité.

#### 5.1.2. Un aéroport centré sur le trafic régional, en repli depuis 2011

L'aéroport de Grand-Case dépend, pour le contrôle aérien, de l'autorité située à l'aéroport Princess Juliana, aéroport international de Sint-Maarten. Les « *clearances* », les plans de vol, les autorisations de décollage, les opérations de recherche et de sauvetage, sont donc supervisés par Juliana, qui fait lui-même partie de la zone gérée par Porto-Rico.

L'utilisation de l'aéroport de Grand-Case est, en pratique, limité aux liaisons avec les seules îles françaises de la Caraïbe, soit vers la Guadeloupe, la Martinique et Saint-Barthélemy.

Trois compagnies d'aviation utilisent l'aéroport :

- Air Caraïbes (environ 55 % du trafic) ;
- Air Antilles Express (environ 38 %) ;
- Saint-Barth Commuter (environ 7 %).

La compagnie d'hélicoptère Corail Hélicoptère est basée à l'aéroport de Grand-Case depuis 2014.

Les liaisons régionales représentent 100 % du trafic contre seulement 10 % de celui de Juliana ou 24 % de celui de Saint-Barthélemy. Même si la vocation de l'aéroport n'est pas de concurrencer directement Juliana, la limitation à un périmètre régional n'est pas de nature à dynamiser son activité. En effet, seul le trafic international se développe sensiblement. Le trafic régional s'essouffle ; celui qui relie la Guadeloupe à Grand-Case a diminué de 4,8 % en 2014 par rapport à 2013, avec 140 407 passagers.

L'homologation de l'aéroport de Grand-Case pour le vol à vue de nuit a été retirée en 2013, ce qui retire la possibilité d'approches de nuit<sup>35</sup> pour les compagnies locales. Cela pénalise l'exploitation de l'aéroport, certaines compagnies ayant des vols régionaux en prolongation de vols internationaux. De même, la qualification des pilotes pour la VFR de nuit ne peut désormais s'obtenir qu'en Guadeloupe, au détriment de l'activité de l'aéroclub. Un balisage lumineux spécifique et la mise en place d'instruments d'aide (VOR<sup>36</sup>) à la navigation sont nécessaires pour une ouverture horaire plus importante. Des travaux de balisage et de signalisation lumineuse ont été effectués par le délégataire

---

<sup>35</sup> Soit une demi-heure après le coucher du soleil.

<sup>36</sup> VOR : VHF Omnidirectional Range, est un système de positionnement radioélectrique utilisé en navigation aérienne et fonctionnant avec les fréquences VHF.

mais l'homologation n'a pas encore été réattribuée à l'aéroport. Il importe que ce dossier trouve un aboutissement rapide entre le délégataire et la direction de l'aviation civile.

Après une augmentation continue depuis 2004, de près de 3,5 % par an en moyenne, soit un trafic en 2011 supérieur de 30 % par rapport à celui de 2004, le trafic a connu une diminution inquiétante, de 8 % en trois ans, jusqu'en 2014. L'année 2015 marque une légère reprise, avec + 3 %, soit le niveau de 2013<sup>37</sup>.

Sur la période 2011-2014, l'aéroport de Juliana a, au contraire, gagné près de 10 % de trafic. On observera qu'en nombre de mouvements d'avions, l'aéroport de Grand-Case stagne autour de 11 000 mouvements quand Saint-Barthélemy en accueille trois fois plus et Juliana six fois plus<sup>38</sup>.

Tableau n°10 : Nombre de passagers et de mouvements d'avions - Comparaison régionale

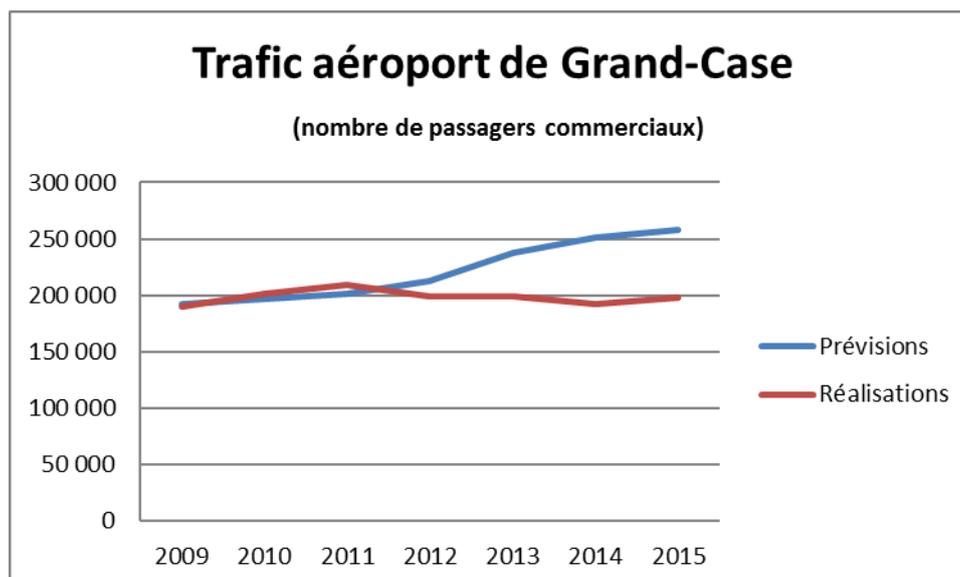
	2011	2012	2013	2014
<b>Nombre de passagers</b>				
Passagers (Grand-Case)	209 003	199 005	198 603	192 260
Passagers (Saint-Barthélemy)	151 646	152 816	163 650	171 051
Passagers (Pôle Caraïbe)	1 951 377	1 925 053	1 963 609	1 958 488
Passagers (Juliana)	1 644 270	1 671 715	1 671 763	1 795 117
<b>Nombre de mouvements d'avions</b>				
Mouvements (Grand-Case)	13 872	13 196	11 807	11 411
Mouvements (Saint-Barthélemy)	34 004	33 030	34 566	34 459
Mouvements (Pôle Caraïbe)	27 921	28 860	38 782	39 753
Mouvements (Juliana)	60 314	58 909	58 400	60 371

Sources : aéroports de Grand-Case, de Saint-Barthélemy, de la Guadeloupe (Pôle Caraïbe), de Juliana.

<sup>37</sup> Cf. annexe 9

<sup>38</sup> L'aéroport Princess Juliana est le deuxième aéroport de l'ensemble de la Caraïbe, en termes de mouvements d'avions, après l'aéroport Munoz de Puerto Rico.

Graphique n°6 : Evolution du trafic de l'aéroport de Saint-Martin



Source : rapports du délégataire.

Le trafic de Grand-Case est très inférieur à celui escompté lors de la mise en place de la délégation, en 2011 : - 25 % pour les passagers et - 50 % pour les mouvements d'appareils. Les prévisions reposaient, il est vrai, sur l'hypothèse d'une piste allongée et n'intégrait pas l'instauration en 2012, par la collectivité, d'une taxe sur les passagers de 10 €/billet.

Les autres éléments explicatifs de la baisse de 2012 sont les conditions météorologiques qui imposent parfois un déroutement sur l'aéroport de Juliana, la baisse du trafic de Saint-Barthélemy Commuter, concurrencé par le bateau, l'arrêt du trafic de la compagnie TAI<sup>39</sup> (Transport Aérien Intercaraïbe), suite à un accident intervenu le 5 mai 2012. En 2013, la fin du contrat de « partage de code »<sup>40</sup> entre Air Antilles Express et Corsair pour la liaison Pointe à Pitre-Grand Case s'est traduit par une nouvelle baisse du trafic.

En outre, du fait du faible volume de carburant pour avion délivré à Grand-Case, son coût est 70 % plus élevé que celui livré à Juliana.

### 5.1.3. Une exécution *a minima* du contrat de délégation de service public

L'entreprise S.-L., titulaire du contrat de délégation, a créé une société dédiée à la gestion de l'aéroport de Grand-Case, la Société d'exploitation de l'aéroport de Saint-Martin (SESMA). Le contrat a été signé le 4 avril 2011, pour une entrée en application au 1<sup>er</sup> avril 2011. En raison du retrait de l'entreprise S.-L. de la gestion des aéroports français, la SESMA a été reprise par le groupement E. le 30 décembre 2016.

L'inventaire des biens, qui aurait dû être réalisé au 1<sup>er</sup> août 2011, a été remis à l'autorité délégante le 9 mai 2012, soit plus d'un an après l'entrée en vigueur du contrat.

Un aéroport, tout comme un port, comporte des missions régaliennes, des missions de service public et des missions commerciales. Les missions régaliennes sont les missions

<sup>39</sup> Compagnie qui effectue des évacuations sanitaires.

<sup>40</sup> Le contrat de « code sharing » est une pratique commerciale qui associe deux compagnies, pour des vols en correspondance. Elles partagent alors le même code « compagnie ».

anciennement exercées par l'Etat et transférées aux aéroports. Elles sont relatives au sauvetage et à la lutte contre l'incendie des avions, prévention du péril animalier, inspection et filtrage des passagers et des bagages, le contrôle des accès aux zones réservées. Elles sont financées par les taxes d'aéroport reversées par l'Etat à l'aéroport. Pour l'aéroport de Grand-Case, les produits et charges liés à ces missions représentent la moitié du chiffre d'affaires. Les missions de service public et les missions commerciales représentent l'autre moitié du chiffre d'affaires<sup>41</sup>.

Le résultat d'exploitation est moins bon que prévu. Le compte prévisionnel prévoyait un fort excédent d'exploitation à partir de 2014 devant servir à financer des investissements.

Tableau n°11 : Résultat d'exploitation de la DSP

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prévisions	311 780	288 522	-14 888	151 000	-285 827	175 423	-193	351 657
Réalisations	311 780	288 522	-14 888	151 000	-285 827	217 648	-2 119	-7 309

Source : comptes d'exploitation prévisionnels et comptes de résultat de la DSP

En revanche, le résultat global est meilleur que prévu, non en raison des produits plus importants mais des charges d'emprunt moindres. Le bilan 2014 de la SESMA fait apparaître des incohérences puisqu'en dépit des travaux effectués en 2013 et 2014, l'actif n'a augmenté que faiblement et l'amortissement prévu est resté faible. Les travaux effectués n'ont pas été positionnés en immobilisation mais sur des comptes d'attente. Les biens sont mis à disposition par la collectivité à la SESMA qui doit les inscrire à son bilan, et, surtout, doit les amortir. Cette anomalie a été rectifiée dans les comptes de 2015.

Il résulte de cette anomalie que les amortissements sont sous-évalués pour les années 2013 et 2014 et qu'en conséquence le résultat est majoré sur ces deux années. En revanche, sur l'année 2015, le résultat traduit le rattrapage des amortissements non effectués sur les années 2013 et 2014.

Tableau n°12 : Résultat global de la DSP

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prévisions	311 780	287 752	-14 914	50 000	-293 957	104 124	-138 543	-122 676
Réalisations	311 780	287 752	-14 914	50 000	-293 957	209 337	197 140	-9 106

Source : comptes d'exploitation prévisionnels et comptes de résultat de la DSP

#### 5.1.3.1. Des produits qui plafonnent malgré les hausses de tarif, faute d'activité

Les recettes d'exploitation des aéroports sont traditionnellement composées de recettes aéronautiques<sup>42</sup> (redevance d'atterrissage, redevance passager, redevance de stationnement et redevance sur les livraisons de carburant) et de recettes extra-aéronautiques (redevance domaniale d'occupation de terrains et de bâtiments, redevances commerciales).

<sup>41</sup> Cf. annexe 10 du présent rapport

<sup>42</sup> Prévues par l'article L. 224-2 du code de l'aviation civile

Ce sont essentiellement les passagers qui contribuent au service public aéroportuaire puisqu'ils financent à eux seuls 81 % du service.

Avec les augmentations décidées, le contrat engendre 800 000 € de recette par an en plus. Les redevances du service public aéroportuaire (passager, stationnement, atterrissage...) étaient d'environ 600 000 € en 2010 et 1 400 000 € en 2014.

Afin de permettre le financement du projet de développement de l'aéroport, le gestionnaire a augmenté la redevance sur les passagers à compter de septembre 2011, mais n'a cependant pas procédé à la seconde augmentation de 2014, prévue dans le contrat. La redevance par passager est de 11,55 € en 2016 pour les vols nationaux.

Tableau n°13 : Tarifs prévus initialement pour la redevance sur les passagers

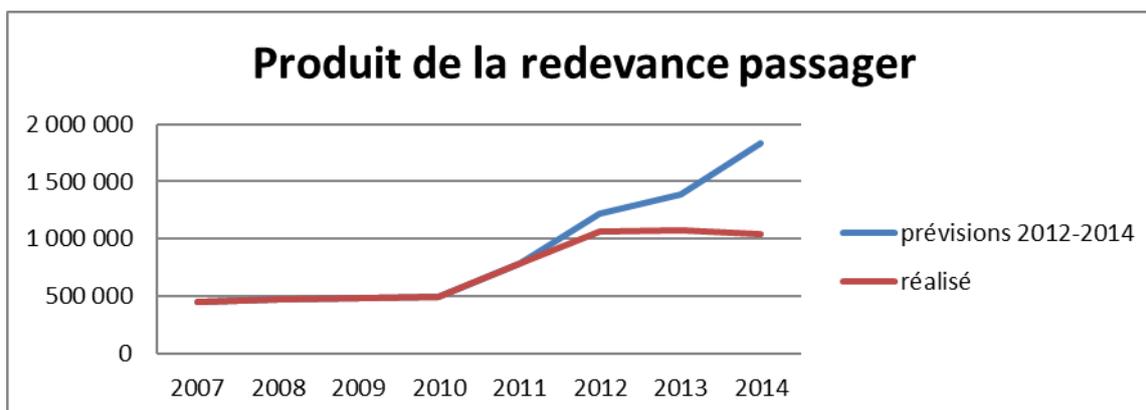
Redevance par passager unitaire	2010	2011	2014
Vols domestiques	5,00 €	11,00 €	13,25 €
Vols internationaux	5,00 €	11,00 €	15,50 €

Source : contrat de DSP.

On constate que, sur la répartition du supplément de recette par rapport à la situation d'avant 2011 (environ 800 000 € par an), 180 000 € servent à rémunérer la société-mère, la S.-L., environ 100 000 € à 150 000 € servent à financer l'amortissement des travaux effectués, 100 000 € sont versés à la collectivité et le reste, soit environ 400 000 € sert à l'autofinancement des investissements.

En contrepartie, le service aurait dû bénéficier d'une amélioration par des investissements supplémentaires, tant sur les équipements structurants (agrandissement de la piste, parking), que sur le fonctionnement du service (livraison des bagages, augmentation des fréquences, des destinations, etc.).

Graphique n°7 : Produit de la redevance sur les passagers



Source : RAD

#### 5.1.3.2. Des charges de fonctionnement élevées au regard de l'activité

Les charges financières auraient dû représenter 650 000 € sur les trois années 2012-2014, pour financer les travaux programmés. Elles se sont élevées à 3 130 €. Il en est de même pour les dotations aux amortissements qui auraient dû atteindre 467 000 € sur la période 2012-2014 et qui se sont élevées à 128 000 €. Les provisions pour gros entretien et réparation ont été constituées mais avec des reprises importantes. Tout cela traduit le sous-investissement dans le début d'exécution de la DSP.

S'agissant du personnel, le nombre d'agents, à la signature du contrat de DSP en 2011, était de 30. Les agents sont 26 aujourd'hui dont quatre agents de la collectivité, contre 13 au début du contrat, les autres étant des agents de la société délégataire, la SESMA. Plusieurs agents ont été remis à la collectivité. La masse salariale de l'aéroport, en 2010, était d'environ 1 M€. Elle est de 1,37 M€<sup>43</sup> en 2014. L'augmentation de 2012 est due, d'une part, au transfert de quatre agents (SSLIA<sup>44</sup>) de l'établissement public vers la SESMA<sup>45</sup> et, d'autre part, au recrutement d'un directeur et d'un responsable financier.

Tant les charges de personnel que le nombre d'agents paraissent trop élevés au vu du chiffre d'affaires de l'aéroport. Les agents AFIS<sup>46</sup> sont rémunérés entre 2 500 et 3 500 € net mensuel, ce qui est excessif en comparaison des agents de même qualification en service à l'aéroport de Saint-Barthélemy (entre 2 000 et 2 700 € net mensuel).

En comparaison, la masse salariale à l'aéroport de Saint-Barthélemy s'élève à 0,74 M€. Même si l'aéroport de Grand-Case assume des obligations plus importantes en matière de sécurité que celui de Saint-Barthélemy en raison de la taille des avions accueillis (ATR), les 17 agents de Saint-Barthélemy suffisent pour un trafic représentant 91 % du des passagers de Saint-Martin et trois fois le trafic d'avions de Saint-Martin.

La société dispose donc de marges de manœuvre en matière d'efficience dans la gestion de l'aéroport.

S'agissant des honoraires du groupe S.-L., ils avaient été considérés comme trop élevés par la collectivité mais n'avaient pas pu être négociés. Ils correspondent à un pourcentage situé entre 7,3 et 7,8 % des dépenses d'exploitation ; 5 % est la moyenne usuelle, ce qui donnerait 160 à 180 000 €, au lieu des 250 000 € prélevés.

Dans ses rapports annuels, la SESMA ne fournit aucune information précise sur la nature de ces dépenses. Elle se contente d'indiquer que « *les honoraires du groupe S.-L. sont conformes aux montants inscrits dans le BP<sup>47</sup>* ». En 2013, le délégataire précise que « *les honoraires du groupe S.-L. ont été réduits de moitié par rapport à ce qui est inscrit dans le BP, et ce, afin d'équilibrer le budget* ». Cette réduction des honoraires a porté sur les années 2012, 2013 et 2014. En 2015, la rémunération de la société-mère a été de 270 150 €, soit environ 7,5 % du chiffre d'affaires.

La redevance versée à la collectivité, prévue au contrat, est une contrepartie de la mise à disposition du patrimoine public pour l'activité de la société. Elle a été fixée à 100 000 € pour les années 2011 et 2012, 190 000 € pour 2013 et 220 000 € pour 2014, ce dernier montant étant motivé par la remise au délégataire des terrains nécessaires à l'allongement de la piste. Les terrains n'ont pas été remis et aucune redevance n'a été versée. La société indique avoir versé la redevance pour 2011 et 2012 mais pas les suivantes. Elle attend que le titre émis soit rectifié et corresponde au 100 000 € que la société doit verser, la réévaluation de cette redevance dépendant de l'achat des terrains.

---

<sup>43</sup> Cf. annexe 11.

<sup>44</sup> Services de sauvetage et de lutte contre l'incendie des aéronefs.

<sup>45</sup> L'année 2011 est une année de transition, la gestion étant assurée par l'établissement public de l'aéroport jusqu'au 31 mars puis par la S. L. depuis le 1<sup>er</sup> avril 2011

<sup>46</sup> Airport Flight Information Services

<sup>47</sup> RAD 2012.

### 5.1.3.3. Des travaux mal évalués, d'un coût élevé et qui ont pris plusieurs années de retard

Le financement des investissements se présentait de la manière suivante dans l'offre du délégataire<sup>48</sup> : un total d'investissements dans les infrastructures de 9,25 M€, financé à 77 % par des dettes, pour un montant de 7,2 M€, et à 23 % par les fonds propres de l'entreprise, pour 2,05 M€. Les dettes devaient être contractées sur 18 ans à un taux de 5 %. L'hypothèse de rémunération des fonds propres affichée est de 7,50 % mais cette rémunération est comptabilisée dans le financement des investissements à 9,50 %. Tout financement par des subventions permet de maximiser la rentabilité la DSP.

Le délégataire indique<sup>49</sup> que « le montant total des investissements de la phase I a connu une augmentation significative ; il passe de actuellement, de 2,4 M€ à 5,3 M€. [...] Sans l'allongement de la piste qui permettrait d'augmenter les revenus, il sera impossible d'amortir de tels investissements sans mettre en péril l'équilibre des comptes d'exploitation ».

Tableau n°14 : Montant des travaux programmés et des travaux réalisés

	2011	2014	Evolution	Etat
Réorganisation/agrandissement de l'aérogare (+ rénovation vigie)	1 125 275	1 704 123	51,4 %	Programmé
Réalisation d'une caserne SSLIA (+ AFIS)	200 000	1 241 023	520,5 %	Programmé
Agrandissement du parking d'aviation d'affaires	932 364	1 998 510	114,3 %	Réalisé
Réalisation d'une aire de parking pour hélicoptères	0	310 000		Réalisé
<b>Total des travaux programmés</b>	<b>2 257 639</b>	<b>5 253 656</b>	<b>132,7 %</b>	

Source : CEP et rapports du délégataire

Le montant des travaux a, en effet, connu une inflation particulièrement importante.

Certains travaux décidés initialement ne sont plus inclus dans la programmation : la réorganisation de l'aérogare incluait la rénovation de la vigie pour un montant de 1,12 M€ et la programmation actuelle ne prévoit que la rénovation de l'aérogare pour un montant de 1,70 M€ alors qu'une extension était prévue.

Par ailleurs, des travaux supplémentaires ont été inclus dans la DSP. La réalisation de la caserne ne prévoyait pas la réalisation de l'AFIS<sup>50</sup>, ni la réalisation d'une aire de parking pour hélicoptères. De même, il n'était pas prévu de réaliser une station de carburant provisoire. En outre, la programmation de la caserne a été sous-évaluée par le délégataire.

Malgré le doublement du montant des investissements par rapport aux prévisions, le délégataire estime qu'il n'y a pas erreur dans la programmation. Un marché à procédure adaptée (MAPA) a été engagé avec la société SOGETRA pour la réalisation de ces

<sup>48</sup> Annexe n°3 du contrat, note 2.1.5.

<sup>49</sup> Rapport 2014, p. 31

<sup>50</sup> L'Airport Flight Information Service (AFIS) assure le service d'information et d'alerte. Il donne des informations sur la présence des aéronefs au voisinage de l'aérodrome. Il fournit les renseignements météorologiques. Il assiste les pilotes dans la prévention des collisions. Contrairement à un service de contrôle, l'AFIS ne peut donner ni instruction, ni autorisation, ni interdiction à un pilote.

travaux. Le renchérissement des travaux pour la DSP aurait nécessité la conclusion d'avenants.

Sur les 8,3 M€ de travaux prévus, 5,3 M€ ont déjà été dépensés. Il ne reste que 3 M€, « budgétés » dans la DSP alors que les plus gros travaux restent à faire : la construction d'une station de carburant définitive pour 1 M€, l'allongement de la piste pour 5 M€ et la construction d'une aérogare destinée à l'aviation d'affaires pour 0,35 M€, soit 6,35 M€, sans compter la réactualisation des coûts et les surcoûts éventuels. Le compte de la DSP n'est pas en mesure d'assumer ces coûts.

La SESMA a dépensé 5,3 M€ sur les années 2013 et 2014. Le délégataire a bénéficié de subventions du FEDER pour un montant de 2,3 M€ pour financer en partie les travaux de construction du parking « Aviation générale », la construction de la caserne et le réaménagement de l'aérogare. La SESMA a contracté un prêt de 3,3 M€ auprès de sa société-mère (S.-L.) pour couvrir le reste des investissements. Il apparaît que le financement a plutôt été bonifié par rapport au modèle initial présenté dans l'offre.

Tableau n°15 : Calendrier de la programmation et de la réalisation des travaux

	2011				2012				2013				2014				2015				2016			
	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4	T1	T2	T3	T4
Réorganisation/agrandissement de l'aérogare (+ rénovation vigie)					Prog 2011																Réalisation en cours			
Réalisation d'une caserne SSLIA (+ AFIS)									Prog 2011								Réalisée							
Agrandissement du parking d'aviation d'affaires											Réalisation													
Réalisation d'une aire de parking pour hélicoptères											Réalisation													

Source : Rapports du délégataire, chambre territoriale des comptes

Outre le montant beaucoup plus élevé que prévu, les travaux ont pris beaucoup de retard par rapport à la programmation initiale.

Les travaux de réorganisation et d'agrandissement de l'aérogare, qui n'étaient soumis à aucune condition particulière et notamment à aucune condition d'acquisition de foncier, ont pris au moins quatre ans de retard. Ce retard s'explique en partie par les conditions de mise à disposition des bâtiments. L'absence de plan de recollement<sup>51</sup> pour les travaux et interventions antérieures a rendu difficile l'engagement des nouveaux travaux. Des audits sur la construction et les réseaux, notamment d'électricité, ont dû être menés avant la réalisation des travaux. Les permis de construire ont été délivrés au bout d'un an.

Les travaux ont d'ailleurs été revus à la baisse. Il était prévu une extension de la surface. Finalement, il ne s'agit que d'un aménagement, sans réelle augmentation de capacité, alors même que l'aéroport est présenté comme saturé avec 210 000 passagers. Ceci implique d'un développement du trafic nécessitera sans doute des travaux supplémentaires. Les travaux de réalisation de la caserne et du poste de contrôle AFIS a deux ans de retard par rapport au programme initial.

<sup>51</sup> Un plan de récolement est un plan qui décrit les travaux réellement réalisés à la fin d'un chantier, par opposition aux plans de projet qui décrivent les travaux prévus.

#### 5.1.4. Une diversification des activités qui tarde, au risque d'être compromise

Le délégataire indique que des contacts ont été pris avec les compagnies pour développer des vols vers Saint-Domingue ou Porto-Rico mais que la longueur de la piste et le niveau actuel de sécurité (contrôle aérien) empêchent la concrétisation de ces perspectives. L'absence de contrôle aérien et l'impossibilité de vol à vue de nuit constituent les obstacles les plus sérieux. L'aéroport de Grand-Case est l'un des plus actifs sans contrôle aérien, sur le plan national.

Des contacts ont été pris avec différentes compagnies<sup>52</sup> comme Hummingbird Air (Sainte-Croix), Air Sunshine (Etats-Unis), FlyMontserrat (Montserrat) sans résultat à ce jour. Le rapport du délégataire évoque la longueur de la piste. Cependant, pour l'accueil de certaines de ces compagnies, la longueur de la piste n'est pas un obstacle<sup>53</sup>.

##### 5.1.4.1. *L'instauration par la collectivité d'une taxe sur les passagers, dont les effets négatifs n'ont pas été anticipés*

Par délibération n°CT3-2-2012 du 31 mai 2012, la collectivité a instauré une taxe d'embarquement de 10 € par passager, exigible à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2012 et réservée aux vols de plus de 50 km, qui s'inspire de celle prévue à l'article 285 *ter* du code général des impôts (CGI).

L'objet de cette taxe n'est pas explicitement défini par la réglementation, hormis une part de 30 % affectées aux budgets des communes littorales « *érigées en stations classées de tourisme* », ceci dans le cas des collectivités citées par l'article 285 *ter* du CGI. Le CESC de Saint-Martin indiquait, dans son avis rendu en août 2012<sup>54</sup> : « *bien que la Collectivité territoriale communique sur l'instauration de cette nouvelle taxe comme une mesure de financement de l'acquisition de terrain nécessaire à l'allongement de la piste, notons que celle-ci s'inscrit dans « un ensemble de mesures diverses visant à accroître les recettes fiscales » de la collectivité* ».

Cette taxe pénalise l'attractivité de l'aéroport qui se situe dans un environnement concurrentiel. Le CESC, dans l'avis précité, indiquait que « *l'élasticité-prix du transport aérien de court et moyen-courrier a pour valeur de consensus -1.52 [...]. Autrement dit, chaque augmentation du prix de 1 % entraîne mécaniquement une baisse de la demande de 1,52 %. Dans le cas présent, au-delà des effets de stratégie des acteurs qui menacent de ne plus desservir la plateforme, l'effet premier d'une telle taxation additionnelle serait probablement de mettre un frein à la croissance du trafic* ». On peut observer que ces craintes se sont en partie confirmées par l'évolution du trafic aérien, dont la croissance apparaît « cassée » depuis 2012. En outre, l'affectation de cette taxe à l'opération d'allongement de la piste n'a été officialisée dans aucun document.

L'instauration de cette taxe, sans concertation avec les autorités de l'aéroport, pénalise l'autofinancement de la DSP dans la mesure où, non prévue dans l'équilibre initial du contrat, contrarie les augmentations prévues dans le contrat pour le délégataire pour le financement des équipements de l'aéroport.

---

<sup>52</sup> Il s'agit de petites compagnies, avec des flottes de moins de cinq avions.

<sup>53</sup> Les avions BN Islander peuvent atterrir (FlyMontserrat), de même que le Beechcraft 99 (Hummingbird). Ce n'est cependant pas le cas des Beechcraft 1900 ou du Saab 340 (Air Sunshine), de gamme comparable à un ATR 42 mais moins performants.

<sup>54</sup> Impact de la taxe territoriale sur les passagers, CESC, Août 2012.

L'augmentation de tarif a conduit la compagnie Air Antilles Express à développer son trafic du côté hollandais. Un vol Grand Case-Saint Barthélemy aller-retour coûte plus cher en taxes, avec 45,92 € de taxes qu'un vol Juliana-Saint Barthélemy aller-retour, avec 43,89 € de taxes. Cela n'est cependant plus vrai avec un vol aller-retour Pointe à Pitre-Grand Case, qui coûte 68,89 € de taxes contre 79,98 € de taxe pour le même vol vers Juliana<sup>55</sup>.

On notera que la taxe neutre financièrement pour l'aéroport car elle revient directement à la collectivité. Elle est versée directement par les compagnies aériennes à la collectivité selon un régime déclaratif. Il ressort de l'examen des comptes de la collectivité que cette taxe est faiblement recouvrée. Sur la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mai 2015, seul 84 010 € avait été recouverts, en baisse par rapport à 2014, alors que 38 365 personnes avaient embarqué à Grand-Case sur la même période en 2014, soit une taxe potentielle de 383 650 € et donc à peine un quart des recettes recouvrées. En outre, la taxe se trouve noyée dans le fonctionnement général de la collectivité.

L'instauration de cette taxe qui rapporte peu, ne sert pas à l'aéroport et qui fait fuir le trafic apparaît comme une erreur à corriger rapidement.

#### *5.1.4.2. Une gestion désastreuse du foncier*

L'allongement de la piste de 1 200 à 1 500 m et sa reconfiguration (raquettes de virage, etc.) est une condition nécessaire à l'accueil de l'aviation d'affaires ainsi qu'à l'accueil des avions régionaux sans limitation de masse<sup>56</sup>. Les raisons sont à la fois techniques (distance de décollage) et administratives, dans la mesure où les compagnies d'assurances refusent d'assurer les avions en cas de marge de sécurité insuffisante.

Le projet d'allongement est à l'arrêt depuis plus de six ans, en relation avec la nécessité d'acquérir des terrains mitoyens de l'emprise actuelle de l'aéroport. Comme indiqué dans la partie consacrée à la gestion foncière, la collectivité s'est refusée à recourir à l'expropriation pour acquérir les surfaces requises, privilégiant ainsi des intérêts particuliers sur l'intérêt général, s'exposant au risque de partialité et devant faire face à des coûts excessifs. Elle s'apprête à financer le foncier pour l'allongement de la piste au prix de 7,8 M€ (plus de 80 €/m<sup>2</sup>) face à une estimation domaniale de 4,8 M€ (50 €/m<sup>2</sup>) alors qu'elle n'a prévu que 5 M€ à son budget. Par ailleurs, d'autres terrains achetés 100 € le m<sup>2</sup>, prévus pour l'extension de l'aérogare ont déjà été achetés. Mais une grande partie de ces terrains est toujours occupée.

La collectivité a choisi la voie de la négociation plutôt que celle de l'expropriation et a accepté de payer le prix fort. La défense de l'intérêt général et l'impératif d'impartialité exigeaient de recourir à l'expropriation.

#### *5.1.4.3. Le potentiel de développement de l'aviation d'affaire en danger*

Les rapports réalisés par le délégataire indiquent que des actions ont été entreprises pour le développement de l'aviation d'affaire : une offre de carburant spécifique (une station d'avitaillement, ainsi qu'une société spécifique ont été créés en 2011), la présence au salon NBAA (National Business Aviation Association) à Las Vegas en octobre 2011, la présence au salon aéronautique des Caraïbes, à la Martinique en 2012,

---

<sup>55</sup> Pour un vol Pointe-à-Pitre Saint-Martin, que cela soit Julian ou Grand-Case, le prix du billet est constitué de 50 % de taxes.

<sup>56</sup> Les ATR 42 et 72 décollent sur 1 400 m à pleine charge.

la mise en place de tarifs forfaitaires, une offre FBO<sup>57</sup>. Cependant, si quelques jets d'affaires atterrissent de temps en temps, cette activité reste négligeable sur l'aéroport de Grand-Case.

Le marché de l'aviation d'affaires et privée est pourtant très prometteur car en expansion sur le moyen terme, d'autant plus qu'il est positionné à côté de la Caraïbe, plus des deux tiers de la flotte mondiale des avions d'affaires se trouvant aux Etats-Unis. Le projet de développement présenté par le délégataire avait d'ailleurs identifié ce segment du marché comme le plus dynamique, avec un potentiel d'augmentation annuel de 3,4 % par an sur les 25 ans de la délégation.

Les îles voisines de la Caraïbe se sont déjà placées sur ce marché, avec la présence d'une offre FBO sur Antigua, Sint Kitts et Nevis (société Signature) et sur l'île toute proche d'Anguilla (société Lloyd's) qui a investi tout récemment dans la construction d'une nouvelle infrastructure. Quant à Sint-Maarten, un contrat de concession sur 15 ans a été signé le 21 novembre 2014 entre l'aéroport et la société Signature Flight Support<sup>58</sup> (propriété de BAA Aviation) pour la mise en place d'un nouveau FBO (fixed base opération). La construction du nouveau terminal est prévue à la fin de l'année 2016<sup>59</sup>.

La saturation de l'aéroport de Juliana laisse une place pour le développement de l'aviation d'affaires sur Grand-Case. C'est d'ailleurs un des axes majeurs de développement mentionné dans l'offre de la société S.-L. Cependant, le retard pour la réalisation des conditions d'une vraie offre FBO, comme l'allongement de la piste, laisse le champ libre aux offres concurrentes sur les autres îles.

#### **Recommandations n° 27 :**

- a. Contrôler les coûts de fonctionnement de la DSP ;**
- b. Percevoir les taxes et les redevances qui reviennent à la collectivité ;**
- c. Constituer une provision pour le financement de l'acquisition des terrains nécessaires à l'allongement de la piste ;**
- d. Fixer un terme à la perception de la taxe d'embarquement ;**
- e. Engager les moyens nécessaires au développement de l'aviation d'affaires.**

## **5.2. Les marinas**

L'île de Saint-Martin est équipée de treize marinas dont quatre du côté français et neuf du côté hollandais<sup>60</sup>. Une seule, du côté français, est capable d'accueillir les navires de plaisance de grande taille (plus de 50 m). En termes de potentiel de chiffre d'affaires, une unité de 60 m rapporte 20 fois plus qu'un bateau de 9 m.

---

<sup>57</sup> Fixed Base Operation : service d'assistance en escale à l'aviation d'affaires qui inclut des prestations techniques (plans de vol, dossier technique des pilotes) et des services (réservations de voitures, hôtels, nettoyage, approvisionnement en carburant, nourriture, etc.).

<sup>58</sup> Signature est une société basée en Floride, très réputée dans le monde de l'aviation d'affaires (plus de 70 % de la flotte mondiale d'avions d'affaires passe par ses 195 installations de FBO à travers le monde). Elle fait partie du groupe BAA Aviation, un des leaders mondiaux des services support dans les aéroports (16 000 employés). Dans la Caraïbe, elle est présente à Sint Kitts, Saint John's (Antigua) et San Juan (Porto-Rico). En France, elle est présente au Bourget, à Toulon et à Nice.

<sup>59</sup> Princess Juliana International Airport, 2014 Annual report.

<sup>60</sup> Cf. annexe 12.

## 5.2.1. Présentation des marinas

### 5.2.1.1. *Le positionnement des marinas dans leur contexte*

Les collectivités territoriales sont libres de choisir le mode de gestion de leurs ports : exploitation en régie ou concession (à une chambre de commerce et d'industrie, à une société d'économie mixte ou de droit privé, un yacht-club, une association...). Le gestionnaire de port de plaisance est soumis à des obligations de service public. Il doit assurer la continuité du service offert, respecter l'égalité des usagers, appliquer la réglementation française et européenne et mettre les moyens répondant aux exigences du cahier des charges. Le gestionnaire de port de plaisance perçoit des redevances en fonction des prestations offertes : amarrage, fourniture d'eau et d'électricité, sanitaires, récupération des déchets, utilisation des outillages, etc.

### 5.2.1.2. *Un même gestionnaire : la SAMAGEST*

La collectivité est liée, pour la gestion des marinas, à sa société d'économie mixte, la SEMSAMAR, par le biais de contrats de délégation de service public.

Pour la marina de Fort-Louis, le contrat a été signé le 20 juin 2000 pour une prise d'effet le 1<sup>er</sup> janvier 2001, une durée de 15 ans et une date d'expiration le 31 décembre 2015. Il liait originellement le département de la Guadeloupe, titulaire alors de la compétence des ports et la SEMSAMAR. Il a été transféré ensuite à la commune de Saint-Martin, puis à la collectivité de Saint-Martin.

Le contrat de DSP de la marina de Port-La Royale a été signé le 26 avril 2007, avec une prise d'effet le 1<sup>er</sup> mai 2007 pour une durée de 20 ans.

La SEMSAMAR a subdélégué les deux DSP à sa filiale, la SAMAGEST.

La subdélégation est une modalité d'exécution du contrat de délégation. Elle n'engendre en principe aucune modification des clauses et n'est pas soumise à l'obligation de publicité et de mise en concurrence prévue par la loi du 29 janvier 1993 dite loi « Sapin »<sup>61</sup>. Elle doit cependant être autorisée par la collectivité délégante, et le cocontractant choisi par la collectivité reste seul responsable de toutes les obligations stipulées dans le contrat. La subdélégation peut concerner l'ensemble du périmètre de la délégation<sup>62</sup>. Alors que la gestion de la marina de Fort-Louis est assurée depuis le début du contrat par la SAMAGEST, la collectivité n'a autorisé cette subdélégation que 12 ans après, ce qui traduit une défaillance importante dans le management et le contrôle des DSP.

## 5.2.2. La marina de Port-La Royale

### 5.2.2.1. *Une requalification nécessaire*

La marina de Port-La Royale ne peut accueillir que de petites unités. L'accès à cette marina, située dans le lagon, se fait par un chenal, soit celui de la partie française (Sandy-Ground), soit celui de la partie hollandaise (Simpson Bay). Le chenal du côté français a une profondeur de 3 m, celui de la partie hollandaise a une profondeur de 6 m

<sup>61</sup> Question écrite n°121169, réponse publiée au JO AN du 15 mai 2007.

<sup>62</sup> Question écrite AN n°74954, 13<sup>e</sup> législature. Réponse du gouvernement : « *De même, pour les aéroports, le titulaire d'une concession aéroportuaire peut, « après approbation de l'autorité concédante, sous-traiter l'aménagement, l'entretien et l'exploitation de tout ou partie des ouvrages, installations, matériels et services concédés et la perception des redevances correspondantes »*

mais la profondeur des emplacements se limite à 2,90 m (jetée extérieure), et même à 2,50 m (bassin intérieur). Elle peut accueillir 130 bateaux, ce qui en fait la troisième de l'île par le nombre de places. Cependant, c'est la marina qui accueille les unités les plus petites en moyenne. En outre, beaucoup de bouées sont inexploitable.

Le pont est sujet à des pannes récurrentes qui paralysent la circulation routière et pénalisent les usagers du pont. Le bon fonctionnement de cet équipement relève du gestionnaire, la SAMAGEST qui a réalisé des travaux d'entretien relativement limités sur celui-ci.

Une société de conseil en infrastructures basé à la Martinique a établi, en septembre 2015, une expertise permettant de cibler les travaux d'urgence à mener sur l'ouvrage. L'ouvrage, construit en 1992-1993 avait portant fait l'objet d'une remise en état complète en 2008. Les travaux envisagés doivent porter sur une remise en état et un changement des rotules du pont, pour un montant estimé à 180 000 € TTC. La décision de mener les travaux n'avait toujours pas été prise au 15 mars 2017. Il est vrai que le marché d'exploitation du pont soumet la décision de travaux à l'autorisation de la collectivité.

Dans sa réponse au rapport provisoire, la collectivité indique que les travaux et l'entretien du pont sont inclus dans son plan d'action, au-delà du contrôle de l'activité des gestionnaires du domaine public.

#### **Recommandation n° 27**

***Mettre en œuvre les travaux et l'entretien nécessaires au bon fonctionnement du pont.***

La marina comprend un immeuble, appelé « *L'Auberge de mer* », qui accueille 23 locaux commerciaux. Cet immeuble est vieillissant et certains locaux, en mauvais état, sont mis à disposition gracieusement pour des activités culturelles. Une reconquête de ces espaces commerciaux a été entreprise puisqu'après un taux de vacance de quasiment 50 %, aujourd'hui, 18 locaux sur 23 sont occupés. En revanche, les tarifs ont dû être baissés de près de 50 %, passant de 1 300 € en moyenne à 750 €/mois.

Outre les faiblesses intrinsèques de l'équipement, la marina connaît de nombreux dysfonctionnements.

Le parking du côté du quartier de Saint-James, situé en dehors du périmètre de la DSP, donne un accès direct à la marina. Il n'est ni aménagé, ni sécurisé. C'est un foyer d'insécurité connu de tous.

Des travaux de remblaiement ont été entrepris par certains propriétaires voisins de la marina, en bordure sud du lagon. Ces travaux, sans autorisation, sont effectués en bordure du domaine de la DSP, sur le domaine maritime de la collectivité. La collectivité a dressé procès-verbal de l'infraction le 18 avril 2016, aucune poursuite n'a, pour le moment, été engagée contre les contrevenants.

En bordure nord du lagon, à proximité du pont de Sandy-Ground, des particuliers ont exondé des terrains sans autorisation, alors que ces espaces appartiennent au domaine public maritime de la collectivité<sup>63</sup>. La partie maritime de cette zone, de plus de

<sup>63</sup> En vertu de l'article L.O. 6314-6 du CGCT qui prévoit que le domaine public maritime de la collectivité de Saint-Martin comprend la zone dite « *des cinquante pas géométriques* », les rivages de la mer, le sol et le sous-sol des eaux intérieures, en particulier les rades et les lagons, ainsi que le sol et le sous-sol des eaux territoriales.

10 000 m<sup>2</sup>, où des pontons ont été construits, fait partie du périmètre concédé à la SEMSAMAR, qui a signé un bail commercial avec une société qui exploite cet espace, pour une somme qui se situe aux alentours de 2 000 €. Les sociétés sont actuellement en litige. Il importe que la collectivité se donne les moyens de recouvrer la maîtrise de son domaine et de ses aménagements.

#### 5.2.2.2. Une gestion peu ambitieuse

En premier lieu, la marina est gérée par le cadre d'un contrat irrégulier car il s'étend sur 20 ans sans travaux d'investissement prévu.

Par délibération du 7 mars 2006, le conseil municipal avait arrêté le principe de la délégation de la gestion de la marina de Port-La Royale et de l'auberge de mer à une entreprise. Deux entreprises se sont portées candidates mais, seule, la SEMSAMAR a déposé une offre, le 14 novembre 2006, la seconde ayant renoncé à poursuivre la procédure. Les négociations se sont terminées le 3 avril 2007 et le conseil municipal a autorisé le maire à signer le contrat, par délibération du 26 avril 2007.

La loi du 29 janvier 1993, dite « loi Sapin », a posé comme principe la transparence des procédures de passation par le renouvellement périodique des contrats et la remise en concurrence des opérateurs. L'article 40 de cette loi<sup>64</sup> prévoit ainsi que les délégations de service public doivent être limitées dans leur durée. Il précise que « *Lorsque les installations sont à la charge du délégataire, la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.* » La détermination de la durée d'une concession est directement liée à l'amortissement des travaux. Pour l'évaluation initiale des conditions d'une concession, les parties se réfèrent habituellement à deux éléments principaux : d'une part, les investissements mis à la charge du délégataire et sa marge bénéficiaire et, d'autre part, la durée de la délégation. C'est selon cette approche que le Conseil d'Etat avait décidé de limiter la durée des conventions par rapport à l'amortissement des installations : « *la convention de délégation tient compte, pour la détermination de sa durée, de la nature et du montant de l'investissement à réaliser et ne peut dans ce cas dépasser la durée normale d'amortissement des installations mises en œuvre.* ».

La DSP de la marina de Port-La Royale est irrégulière. En effet, sa durée n'est justifiée par aucun investissement au moment de sa mise en concurrence. Quelques investissements ont été faits comme des travaux d'entretien et d'extension des quais et de réalisation d'un parking pour la somme de 1,98 M€, qui ne sauraient justifier la durée initiale de la délégation.

En deuxième lieu, le contrat ne fait l'objet d'aucun suivi.

L'absence d'approbation par la collectivité de la convention de sous-délégation signée entre la SEMSAMAR et la SAMAGEST rend nul le contrat, ainsi que le stipule l'article 30 de la convention : « *dans tous les cas, les sous-traités font l'objet d'une convention soumise, à peine de nullité, à l'approbation de l'autorité concédante.* ».

Par ailleurs, l'article L. 1411-3 prévoit la remise d'un rapport sur le service public délégué et l'article 45 du contrat de DSP stipule que « *les activités de la concession font l'objet d'une comptabilité séparée.* ». Le contrat prévoit également l'envoi avant le 1<sup>er</sup> mars d' « *un rapport retraçant les comptes de la concession pour l'année N-1 ainsi que la*

---

<sup>64</sup> Article L. 1411-2 du CGCT.

qualité du service public rendu aux usagers ». Est également prévue la transmission à l'autorité concédante d'un budget prévisionnel de l'année N+1, avant le 15 octobre de chaque année. Il est précisé que les sous-traitants sont soumis aux mêmes dispositions. Pourtant, aucun rapport n'a été rendu à la collectivité avant les deux rapports rendus par la SAMAGEST en 2014 : « Rapport du délégataire de l'exercice 2014 » et rapport du délégataire au 31 décembre 2013. L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, applicable aux collectivités d'outre-mer, a encore renforcé les obligations de transparence dans la gestion des services publics.

En troisième lieu, l'équilibre économique du contrat n'est pas assuré.

En effet, les tarifs pratiqués<sup>65</sup> par la marina pour les plaisanciers correspondent aux services relativement limités qu'elle propose, en raison de l'absence de délivrance de carburant, ou d'accès à la TV. Les tarifs de location des locaux de l'auberge de mer ont subi également, comme il a été indiqué plus haut, une baisse très significative.

L'exploitation globale de la DSP apparaît plus déficitaire que prévu. Selon les documents élaborés par la SAMAGEST, le résultat de la DSP apparaît dans les comptes du délégataire comme déficitaire sur les sept premières années du contrat.

Tableau n°16 : Résultat cumulé de la DSP (en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Produits d'exploitation (A)	534 238	463 355	213 601	432 285	507 724	526 382	379 955
Charges d'exploitation (B)	441 746	291 660	267 641	289 276	489 941	417 232	408 824
Résultat d'exploitation DSP (C = A-B)	92 492	171 695	-54 040	143 009	17 783	109 150	-28 869
Résultat financier DSP (D)	11 109	-5 280	12 615	1 726	-2 606	-6 680	30 023
Résultat charges communes (E)	-304 872	-277 613	-305 611	-279 853	-172 100	-264 727	-262 827
<b>Résultat DSP (F = C+D+E)</b>	<b>-201 271</b>	<b>-111 198</b>	<b>-347 036</b>	<b>-135 118</b>	<b>-156 923</b>	<b>-162 257</b>	<b>-261 673</b>
<b>Résultat cumulé DSP</b>	<b>-201 271</b>	<b>-312 469</b>	<b>-659 505</b>	<b>-794 623</b>	<b>-951 546</b>	<b>-1 113 803</b>	<b>-1 375 476</b>

Source : SAMAGEST, « Rapport du délégataire » (2014)

En comparaison avec le résultat prévisionnel élaboré par les parties au contrat au moment de la signature du contrat, le résultat réalisé cumulé fait apparaître une différence de 1,1 M€. Au lieu d'un déficit prévisionnel de 229 000 € en 2014, il est de 1,375 M€. Il était prévu de réaliser un résultat déficitaire jusqu'en 2012 puis de réaliser un résultat excédentaire à partir de 2013 mais le changement des conditions économiques à Saint-Martin n'a pas permis de trouver cet équilibre.

Ces résultats intègrent la gestion de la marina, d'une part, et la gestion de L'Auberge de mer, d'autre part.

Le chiffre d'affaires de la marina est supérieur aux prévisions. L'extension des quais en 2011 a, en effet, permis d'augmenter le chiffre d'affaires qui dépasse les prévisions initiales, mais le résultat est pénalisé par les provisions et les pertes sur créances.

<sup>65</sup> Cf. annexe 13 du présent rapport.

Tableau n°17 : Chiffre d'affaires du port de plaisance (prévision et réalisation, en euros)

Chiffre d'affaires	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Prévu	213 210	220 672	228 396	236 390	244 663	253 227	262 090	<b>1 658 648</b>
Réalisé	226 342	241 186	299 954	401 889	424 801	412 375	359 304	<b>2 365 851</b>

Source : comptes de la SAMAGEST

Le résultat de l'exploitation de la marina est positif sur la période 2008-2011.

Tableau n°18 : Résultats du port de plaisance (en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat réalisé	12 808	31 102	83 402	147 477	-18 791	25 442	-98 812

Source : comptes de la SAMAGEST

En 2012, le résultat est pénalisé par l'inscription de deux années de provisions pour amortissement (2011 et de 2012). En 2014, on observe une diminution du chiffre d'affaires et l'inscription d'un montant de près de 100 000 € correspondant à une perte pour créances irrécouvrables, alors que le montant moyen sur les 6 années précédentes était d'environ 10 000 €. Sur les années 2008 à 2014, l'exploitation de la marina seule a généré un résultat de 182 000 €.

Il était prévu dans les comptes prévisionnels de la DSP que l'auberge de mer réalise un chiffre d'affaires supérieur à celui du port de plaisance lui-même, avec 60 % du chiffre d'affaires de la DSP et 40 % par le port de plaisance. Il s'agissait à l'origine d'un immeuble qui pouvait abriter 26 locaux commerciaux et les hypothèses d'évolution du chiffre d'affaires étaient assez ambitieuses avec une progression continue de 3,5 % par an.

Les difficultés de gestion ont contrarié ces prévisions. En 2011, l'auberge de mer a réalisé un chiffre d'affaires quatre fois inférieur à celui qui était prévu. Au total, sur la période, c'est 1,94 M€ de chiffre d'affaires qui n'a pas été réalisé par rapport aux prévisions. Sur leur demande, la SAMAGEST a accordé une baisse de loyer aux commerçants, le taux de vacance de l'auberge étant passé à 42 %.

Tableau n°19 : Chiffre d'affaires de l'« Auberge de mer » (prévision et réalisation, en euros)

Chiffre d'affaires	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Prévu	359 478	372 060	385 082	398 560	412 510	426 947	441 891
Réalisé	370 880	219 902	144 359	103 890	136 653	142 935	146 681

Source : comptes de la SAMAGEST

La SAMAGEST a dynamisé la gestion commerciale des emplacements : forte présence du gestionnaire de la marina, facilités commerciales. Ces mesures ont permis d'augmenter les recettes et de redresser la situation d'exploitation mais elles restent insuffisantes pour permettre d'équilibrer la gestion de la délégation.

Tableau n°20 : Résultat d'exploitation de l'Auberge de mer (en euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Résultat d'exploitation	79 684	140 593	-137 442	-4 468	36 574	83 708	69 943

Source : comptes de la SAMAGEST

A l'origine de la difficulté à attirer les commerces, on notera la situation d'insécurité à proximité. Sur ce point, les commerçants n'ont pas souhaité participer, avec le délégataire, au financement d'équipements de sécurité.

Les conditions de la poursuite du contrat de DSP sont aujourd'hui sujettes à de nombreuses interrogations.

La SEMSAMAR demande une révision des conditions d'exploitation de la DSP. Elle évoque<sup>66</sup> le déséquilibre financier de la DSP qu'elle qualifie de majeur. Elle estime que le déficit cumulé sur six ans d'exploitation est de 1,1 M€ (2008-2013) contre 0,27 M€ prévu. Elle met aussi en avant des coûts indirects qu'elle ne ferait pas supporter à la DSP, comme les « *coût des équipes de la gestion locative* », les « *coûts des équipes opérationnelles pour l'activité de la marina et le gros entretien* », le « *coût des équipes support* » et la « *quote-part des frais d'agence et des frais de siège* ». Elle propose plusieurs mesures pour sécuriser les recettes de la DSP : la régularisation des situations juridiques (bail avec le chantier naval), l'extension du périmètre de la DSP aux terre-pleins qu'elle souhaite valoriser. Elle indique en conclusion que si la DSP est gérée à ses risques et périls, elle a droit cependant à « *l'équilibre financier de activités déléguées* »

Le contrat n'était pourtant pas déséquilibré au moment de sa conclusion, bien au contraire.

Comme il a été indiqué précédemment, le contrat se présente comme une concession sur 20 ans sans investissement de la part du délégataire. Cette durée a été définie apparemment en fonction du montant d'une avance (3 M€) que le gestionnaire a dû verser à la collectivité, qualifiée de « *redevance domaniale* » dans le contrat (article 50) et qui correspond à environ 15 % du chiffre d'affaires prévisionnel de la DSP (20 M€ sur 20 ans). Au moment de la signature du contrat, le délégataire avait joint à son offre un compte d'exploitation prévisionnel sur 10 ans. Cette prévision aboutissait à un résultat cumulé théorique de 2,5 M€ en fin de contrat.

Au regard de sa durée, de sa rentabilité prévisionnelle, et même en tenant compte de la redevance importante demandée par la collectivité, le contrat n'était pas déséquilibré au moment de sa formation. On peut cependant observer qu'en ne prévoyant pas d'investissement, ce qui est irrégulier pour une concession d'une durée de 20 ans, l'équilibre général et les risques ont été mal évalués.

Or, le contrat ne comporte aucune clause de révision. En droit national, la notion de risque s'entend comme le risque pour le délégataire de ne pas dégager une marge nette bénéficiaire à hauteur de ce qu'il pouvait escompter. En droit européen, la directive de 2014 sur les concessions précise : « *L'attribution d'une concession de travaux ou d'une concession de services implique le transfert au concessionnaire d'un risque d'exploitation lié à l'exploitation de ces travaux ou services, comprenant le risque lié à la demande, le risque lié à l'offre ou les deux. Le concessionnaire est réputé assumer le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas certain d'amortir les investissements qu'il a effectués ou les coûts qu'il a supportés lors de l'exploitation des ouvrages ou services qui font l'objet de la concession. La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du*

---

<sup>66</sup> Dans son rapport du délégataire au 31 décembre 2013.

*marché, telle que toute perte potentielle estimée qui serait supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable<sup>67</sup> ».*

La notion de « *condition d'exploitation normales* » permet de circonscrire le risque acceptable par le délégataire. Si le contrat est bien rédigé, le contrat peut prévoir des clauses de révision qui permettent d'ajuster le contrat aux conditions de son exécution ; il peut prévoir une indexation de certains prix, pour compenser, par exemple, la hausse de certains matériaux ou services, etc. En l'espèce, le contrat ne prévoit ni clause de révision, ni clauses d'indexation.

Si les conditions économiques ont fortement changé entre le moment de la conclusion du contrat et son exécution, il ne semble pas que l'exploitation du service ait été affectée par l'irruption de conditions anormales qui aient gravement compromis son exploitation. Le contrat aurait pu prévoir des clauses de révision pour atténuer les effets des changements de condition d'exécution mais il s'agit là du risque pris par le délégataire à la signature du contrat.

En toute hypothèse, le contrat ne pourrait être modifié qu'à la marge. Il peut, certes, faire l'objet d'avenants mais cette possibilité est très encadrée par la réglementation nationale et européenne en raison du risque qu'ils font peser sur la validité de la mise en concurrence initiale.

Ainsi, la demande de la SEMSAMAR d'inclure les terre-plein dans le périmètre de la délégation conduirait à modifier l'objet même du contrat. Une telle modification est interdite par voie d'avenant, si on se réfère à l'avis du Conseil d'Etat précité. Au sens de la directive, l'extension de l'objet du contrat dans un sens favorable au délégataire constitue une modification substantielle du contrat, ce qui est interdit par la directive.

La réponse apportée par le délégataire au rapport provisoire ne conduit pas à remettre en cause ce constat.

### 5.2.3. La marina de Fort-Louis

#### 5.2.3.1. *Un équipement qui répond à une demande de service public*

Dans le cadre d'une convention de concession, la SEMSAMAR a réalisé les ouvrages d'un coût de 6 075 295 €, tout en ayant bénéficié de 1 524 490 € de subventions. L'équipement a été mis en service au 1<sup>er</sup> janvier 2001 pour une durée de 15 ans, par un contrat liant, à l'origine, la SEMSAMAR au département de Guadeloupe. Ce contrat a été transféré à la commune puis à la collectivité de Saint-Martin.

La marina dispose de 160 places (dont 26 sont réservées aux bateaux de plus de 60 m). La profondeur est de 3,5 m. Elle se positionne dans un moyen-haut de gamme en termes de capacité d'accueil et de service.

L'atout principal de cet équipement est d'être l'une des deux marinas de l'île, avec la Bobby's Marina de Phillipsburg, à pouvoir accueillir les bateaux en pleine mer et, donc, sans la contrainte de l'ouverture des ponts sur le lagon. Elle bénéficie d'une situation proche du centre de Marigot (restaurants et centre commercial) et offre des services importants tels que la fourniture de carburant, un magasin d'accastillage et de matériel

---

<sup>67</sup> directive 2014/23/UE (art. 5, 1 b) du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concession

marin, la possibilité d'accomplissement des formalités de douane. C'est une structure moderne (internet, etc.) et sécurisée.

La marina souffre cependant de certaines faiblesses. L'arrière port n'est pas suffisamment attractif en raison du nombre limité de commerces de détail. La capacité d'accueil reste encore relativement réduite. La marina subit la concurrence du mouillage de la baie de Marigot, gratuite de fait alors qu'un arrêté impose une redevance.

La marina se trouve dans un environnement très concurrentiel, que cela soit sur la partie hollandaise de l'île ou sur les îles proches comme Sint Kitts et Nevis par exemple. Elle doit donc étudier soigneusement ses tarifs et améliorer la qualité des services qu'elle propose pour fidéliser sa clientèle.

### 5.2.3.2. Un chiffre d'affaires qui dépend beaucoup des ventes de carburant

La vente de carburant représente près de 50 % du chiffre d'affaires de la marina qui s'est élevé à 2,74 M€ en 2014, globalement en progression sur la période 2008-2014. En 2015, on observe cependant une baisse, à 2,48 M€.

Il s'agit de la première recette de la marina, à 44 % du total de ses recettes totales en 2014. Le bénéfice tiré de ce commerce s'est élevé à 349 270 € cette année-là. C'est une des activités les plus rentables. L'activité d'accueil des bateaux, *stricto sensu* (emplacements, clearance), ne représente que 35 % des recettes

Un effort a été fait en 2013 et 2014 pour augmenter le chiffre d'affaires sur les contrats de longue durée, notamment par une tarification dégressive.

Tableau n°21 : Le chiffre d'affaires de la marina de Fort-Louis

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Part des recettes (2014)
Amarrage	777 894	871 875	855 098	798 739	800 868	558 020	715 230	nc	26,1 %
Contrat long terme	0	0	95 155	237 853	81 005	177 797	207 320	nc	7,6 %
Clearance	4 045	15 615	25 136	26 731	26 595	29 096	36 373	nc	1,3 %
Vente d'eau	170 743	167 931	142 935	173 375	174 593	126 754	146 959	nc	5,4 %
Vente carburant	755 753	420 611	812 516	706 088	880 702	006 162	200 058	nc	43,9 %
Vente d'électricité	243 700	259 327	219 221	225 922	235 357	176 855	246 942	nc	9,0 %
Vente autres (laverie, etc.)	20 673	38 767	17 851	14 646	22 629	18 339	31 263	nc	1,1 %
Autres prestat° (blanchisserie, etc.):	213 008	206 869	177 904	190 244	279 833	222 243	152 550	nc	5,6 %
dont mise à dispo de pers. refacturée	92 513	106 107	89 475	55 141	59 053	61 229	18 821	nc	
<b>TOTAL</b>	<b>2 185 816</b>	<b>980 995</b>	<b>345 816</b>	<b>373 598</b>	<b>501 582</b>	<b>315 266</b>	<b>736 695</b>	<b>481 769</b>	<b>100,0 %</b>
Variation		-9,4 %	18,4 %	1,2 %	5,4 %	-7,4 %	18,2 %	-9,3 %	

nc : non communiqué

Source : rapports du délégataire.

A titre de comparaison, le port de plaisance de Gustavia à Saint-Barthélemy a accueilli 5 288 escales<sup>68</sup> de navires en 2014, contre 1 313 à Fort-Louis, soit quatre fois moins. Il

<sup>68</sup> Une escale correspond au nombre de nuitées par unité (bateau) au port.

est vrai que le port de Gustavia est aussi un port de passage. Le nombre de nuitées à Gustavia est de 35 641, soit 50% de plus que le port de Fort Louis (23 840 nuitées).

La marina de Fort-Louis accueille cependant une part significative (30 %) de navires de plus de 20 m. Hors vente de carburant, le chiffre d'affaires de Fort-Louis se situe à 1,5 M€ contre près du double pour l'activité de plaisance du port de Gustavia à Saint-Barthélemy<sup>69</sup>. L'activité de la marina de Fort-Louis s'effectue il est vrai dans un environnement plus concurrentiel, avec la concurrence des 12 autres marinas de l'île.

Le résultat de l'année 2014 est déficitaire de 22 541 €, après un résultat négatif en 2013 de 218 779 €, malgré une forte augmentation du chiffre d'affaires et des marges réalisées sur les ventes, notamment sur les ventes de carburant. Cette situation résulte, d'après les comptes, de la forte augmentation des charges de structure et des charges de personnel : 38 % d'augmentation pour les charges de personnel. Quant aux charges de structure, elles augmentent d'au moins 20%.

Ces charges de structure qui représentent 529 000 € en 2014 et plus de 18 % des dépenses, soit presque autant que les charges de personnel, ne sont cependant pas détaillées. Elles incluent *a priori* la redevance de 41 000 € versée à la collectivité.

Tableau n°22 : Coût de fonctionnement de la gestion de la marina de Fort-Louis (en euros)

Nature de charge	Montant
Charges directes liées à l'accueil des bateaux	200 840
Charges directes liées à aux ventes de fluides, boutiques	1 076 211
Charges directes liées aux autres services	37 472
<b>Total des charges directes</b>	<b>1 314 523</b>
<b>Charges communes, dont</b>	<b>1 566 140</b>
<i>frais de structure</i>	529 148
<i>personnel</i>	643 058
<i>impôts et taxes</i>	65 888
<i>immobilisations</i>	119 242
<i>créances irrécouvrables</i>	113 292
<i>autres charges</i>	95 512
<b>Total des charges (hors personnel)</b>	<b>2 237 605</b>
<b>Total des charges</b>	<b>2 880 663</b>

Source : rapports du délégataire

A titre de comparaison, l'activité de plaisance du port de Gustavia a représenté un coût de fonctionnement annuel de 1,4 M€, contre près du double pour le port de plaisance de Fort-Louis. Cette différence s'explique en partie par la présence d'un nombre significatif de points de mouillage dans le port de Gustavia, ce qui nécessite une moins grande assistance et des frais plus réduits.

Le rapport d'activité du délégataire indique que l'effectif est passé de 11 à 14 salariés de 2013 à 2014. Pour sa part, l'activité de plaisance du port de Saint-Barthélemy dont le chiffre d'affaires et le nombre d'escales accueillies sont supérieur, emploie 11 salariés. Le montant des rémunérations s'élève à 643 000 € pour la marina de Fort-Louis et à 450 000 € pour celle de Saint-Barthélemy.

<sup>69</sup> Le chiffre d'affaires pour l'activité de plaisance du port de Gustavia s'est élevé à 2 859 886 € en 2015.

Les charges de fonctionnement courant, hors charges de personnel, s'élèvent à 2,23 M€ pour la marina de Fort-Louis en 2014, contre 1,03 M€ pour le port de Saint-Barthélemy. Les frais de structure de la marina de Fort-Louis sont donc élevés.

#### 5.2.3.3. *Des investissements dont la période d'amortissement dépasse la durée de la délégation de service public qui arrive à échéance*

Les actifs que constituent les infrastructures du port de plaisance de Fort-Louis sont inscrits au bilan de la SEMSAMAR qui a édifié les constructions dans le cadre d'un contrat de concession. Ces biens, même s'ils reviendront à la collectivité à la fin du contrat, ont été mis dans la concession par le concessionnaire. Le Conseil national de la comptabilité préconise une inscription au bilan du concessionnaire.

Initialement prévus pour un budget de 2,74 M€, les travaux se sont élevés à 7,13 M€, financés en partie par des subventions pour un montant de 1,52 M€. Une partie des investissements réalisés n'ont pu être amortis sur la durée de la convention qui s'est terminée au 31 décembre 2015 et une demande d'indemnisation de 2,7 M€ a été adressée à la collectivité de Saint-Martin.

La SEMSAMAR a donc effectué des travaux pour un montant supérieur à l'enveloppe fixée dans le contrat initial. Le rapport de 2014 indique : « *Cette étude a donc mis en exergue une disproportion forte dans l'économie générale de la délégation dans la mesure où la SEMSAMAR, comptant sur un avenant officialisant la prolongation de la durée de la concession, a réalisé des investissements dépassant les enveloppes fixées dans le contrat initial* ». La SEMSAMAR a donc mis la collectivité devant le fait accompli en effectuant des travaux au-delà de l'enveloppe fixée initialement et en demandant à la collectivité de l'indemniser des travaux réalisés non amortis pendant la durée de la concession. Le rapport indique « *une proposition de calcul, acceptée par la COM, a fixé l'indemnité à la valeur nette comptable des biens de retour non amortis sur la durée de la concession (soit 2 700 000 €)* ». Ce montant n'a cependant pas été accepté formellement par la collectivité. La SEMSAMAR avait demandé également une extension de la marina et une prolongation de la concession de 15 à 30 ans.

On peut noter, en premier lieu, que si de nouveaux investissements étaient indispensables, les partenaires auraient dû signer un avenant dont la légalité est limitée à quatre cas<sup>70</sup> :

- des travaux supplémentaires,
- des sujétions techniques imprévues,
- des modifications non substantielles,
- des modifications qui n'occasionnent pas le dépassement de deux seuils que sont le passage au-delà du seuil européen (5,2 M€ en 2017) et 10 % de la valeur initiale du contrat.

En effet, un avenant ne peut modifier substantiellement un des éléments essentiels de la délégation (comme le volume des investissements par exemple) et ne peut avoir pour objet des investissements qui sont normalement à la charge du délégataire (renouvellement des installations par exemple). Dans tout autre cas, la modification du contrat est irrégulière.

---

<sup>70</sup> Voir la directive européenne sur ce domaine et, pour la réglementation nationale, voir CE, avis n°371-234 du 9 avril 2005.

S'agissant ensuite de l'indemnisation des investissements non amortis, le contrat de subdélégation prévoit en son article 18-3 que, « *si le subdélégataire est amené à réaliser des investissements matériels plus importants et/ou que l'amortissement des investissements n'a pas pu être réalisé en totalité sur la durée de la concession, le subdélégataire pourra solliciter une indemnisation à la hauteur de la valeur nette comptable des biens restante à la fin de la concession* ».

Le principe veut que les biens de la concession nécessaire à son exploitation soient considérés comme des biens de retour. Dans le silence du contrat de DSP, tous les biens « *nécessaires au fonctionnement du service public* », même s'ils ont été acquis ou réalisés par le délégataire, sont considérés comme appartenant dès l'origine à la collectivité délégante. Le principe est qu'ils doivent lui être restitués gratuitement<sup>71</sup>. Le concessionnaire doit, si l'amortissement n'est pas achevé, pratiquer un amortissement complémentaire appelé amortissement de caducité. Cet amortissement est prévu par le « *Guide comptable des entreprises concessionnaires* » du CNC de 1975, mais ce guide n'a pas valeur réglementaire et le plan comptable général n'indique rien de précis sur le sujet. On peut toutefois considérer que cet amortissement, même s'il n'est pas obligatoire, est cependant souhaitable et conforme aux règles de prudence. Il n'a pas été pratiqué par le délégataire.

Par exception au principe de la gratuité, les parties au contrat peuvent s'accorder sur le versement d'une indemnité. Cela peut être le cas de biens dont l'amortissement n'est pas achevé à l'issue du contrat, quand, par exemple, l'investissement a été réalisé durant le contrat ou pour une durée qui dépasse la durée du contrat<sup>72</sup>, ce qui est le cas dans la présente espèce. L'indemnité ne peut excéder le montant de la valeur nette comptable résultant de l'amortissement des biens sur la durée de la délégation, majoré, le cas échéant, de frais dûment engagés par le concessionnaire. Cela revient à déduire du montant de l'acquisition du bien les amortissements effectués et les éventuelles subventions reçues. Une analyse financière et une expertise sont donc nécessaires pour chiffrer l'impact de ces biens non amortissables sur la clôture de la délégation.

Il faut rappeler ici la nécessité d'expertiser les droits et obligations de chacun dans le respect du principe de l'interdiction faite aux personnes publiques de consentir des libéralités. Ce principe est une règle coutumière qui n'a jamais fait directement l'objet d'une codification législative ou réglementaire, mais il trouve sa justification et son origine dans le principe d'égalité devant le service public et est utilisé dans les arrêts relatifs, notamment, aux relations contractuelles entre personnes publiques et opérateurs privés de services publics<sup>73</sup>.

#### **Recommandation n° 28**

***Etablir l'inventaire de l'actif de la délégation en précisant, notamment, la nature de cet actif (biens de retour ou biens de reprise), et en valoriser les composantes après expertise contradictoire.***

<sup>71</sup> CE, Ass., 21 décembre 2012, Commune de Douai, n°342788.

<sup>72</sup> CAA Bordeaux, 28 juin 1994, Ministre du Budget, n°92BX00920.

<sup>73</sup> Voir par exemple : CE 4 mai 2011, Chambre de commerce et d'industrie de Nîmes, Uzès, Bagnols, Le Vigan, req. n° 334280, publié au recueil

#### 5.2.3.4. *Les interrogations sur le futur mode d'exploitation de la marina*

Le contrat initial de délégation de service public, arrivé à échéance le 31 décembre 2015, a été prolongé d'un an par un avenant n°4, soit jusqu'au 31 décembre 2016 et par un avenant n°5 signé le 29 décembre 2016 qui porte sur une durée de deux ans, une clause de révision et la mise en place de travaux pour un montant de 210 000 €.

La question de l'avenir du mode de gestion de la marina se pose sur différents plans. Sur le plan stratégique, la collectivité peut souhaiter améliorer la coordination entre les divers établissements et opérateurs du front de mer de Marigot (dont l'établissement portuaire), en particulier dans la perspective de son aménagement d'ensemble.

Sur le plan de la stricte continuité du service, la collectivité a le choix entre plusieurs options : la prolongation par nouvel avenant, la reprise en régie, la conclusion d'un marché public pour la prestation de gestion du port de plaisance, la conclusion d'un contrat provisoire de gestion avec l'actuel délégataire ou bien, encore, la dévolution de la gestion à l'établissement portuaire de Saint-Martin qui peut être prestataire de service pour le compte de la collectivité.

Quelle que soit la formule retenue, il serait de bonne gestion, pour la collectivité, de se ménager un intéressement dans le cas où le contrat dégagerait un résultat plus important qu'envisagé au départ, surtout si des fonds publics ont été engagés dans le financement d'investissements initiaux.

# ANNEXES

## ANNEXE 1

Inventaire des missions absentes dans l'organigramme initial de 2007  
au regard des compétences transférées

Compétences transférées en 2007	Missions ou services ayant pris en charge la compétence	Missions ou services absents dans l'organigramme jusqu'à 2015
1° Impôts ; droits, taxes, cadastre ;	Aucun jusqu'en 2012, réglementation fiscale à partir de cette année	Réglementation fiscale, suivi cadastral, service d'adressage
2° Circulation routière et transports routiers ; desserte maritime d'intérêt territorial ; immatriculation des navires ; création, aménagement et exploitation des ports maritimes à l'exception du régime du travail ;	Service des transports,	Réglementation des transports routiers, maritimes et portuaires Réglementation code de la route, immatriculation des véhicules, Permis de conduire Port et aéroport
3° Voirie ; droit domanial et des biens de la collectivité ;	Service des routes	Réglementation du domaine, service régularisation foncière Gestion des biens de la collectivité
4° Accès au travail des étrangers ;	Mission rattachée au président	Service de contrôle
5° Tourisme	Service de la stratégie touristique Service de la réglementation	
6° création et organisation des services et des établissements publics de la collectivité	Directeurs généraux	
7° Aide sanitaire et sociale.	Direction de l'autonomie des personnes, direction de l'enfance et de la famille, direction de la cohésion sociale, 6 maisons de la solidarité et de la famille	Services des aides extra légales, service de l'inclusion sociale, service des signalements, service familles d'accueil, service PMI et actions de santé
8° Collèges	Service de l'enseignement public et privé Service transport scolaire	
9° Emploi formation professionnelle	Service de l'emploi et de l'apprentissage Service des aides individuelles à la formation	Service d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes
10° Economie	Service de la stratégie économique Service développement local Service développement rural	Chambre de commerce et d'industrie
11° Lycée	Service de l'enseignement public et privé Service transport scolaire	
<b>A compter d'avril 2012 (article L.O. 6314-3)</b>		
12° Urbanisme ; construction ; habitation, logement ;	Service urbanisme	Conception d'un code de l'urbanisme Réglementation de la construction et de l'habitation, réglementation en droit du logement
13° Energie	Aucun	Aucun

Sources : articles L. O. 6314-1 à 6314-10 et chambre territoriale des comptes

## ANNEXE 2

### Nouveaux métiers induits par les transferts de compétences

#### 1. Transfert des compétences de l'Etat

- . fiscaliste ;
- . concepteur des règles de circulation routière, transports, construction, logement ;

#### 2. Transfert des compétences de la région

- . directeur du développement territorial,
- . chef de projet de développement territorial,
- . chargé de développement touristique,
- . chargé d'études,
- . développeur économique,
- . chargé d'affaires européennes et internationales,
- . directeur des politiques de formation professionnelle et de l'apprentissage,
- . chargé des dispositifs de formation professionnelle et d'apprentissage,
- . responsables des transports et déplacements,
- . chargé de la gestion du réseau de transport,
- . contrôleur du service de voyageurs.
- . médiateur de la jeunesse et de l'éducation
- . agents de sécurité

#### 3. Transfert des compétences du département

- dans le domaine des interventions sociales et de la santé
  - . directeur de l'action sociale,
  - . cadre chargé du service social,
  - . responsable de l'aide sociale à l'enfance,
  - . responsable territoriale d'action sociale,
  - . conseiller d'action sociale,
  - . psychologue,
  - . travailleur social,
  - . chargé d'accueil social,
  - . agent d'intervention sociale et familiale,
  - . assistant familial en protection de l'enfance,
  - . aide à domicile,
  - . référent pour l'insertion socioprofessionnelle et professionnelle ;
  - . médecin,
  - . directeur de santé publique ;
- dans le domaine de la jeunesse des collèges :

- . animateur pour la jeunesse et l'éducation,
- . coordonnateur de la jeunesse et de l'éducation,
- . agent de sécurité ;
- dans le domaine portuaire et aéroportuaire :
  - . responsable de port,
  - . responsable d'aéroport,
  - . agent portuaire,
  - . agent de sécurité,
  - . bagagiste ;
- dans le domaine patrimonial :
  - . archiviste.

### ANNEXE 3

Evolution des recettes fiscales (en euros)

Libellé	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total ex-impôts directs locaux (TP, TF, TGEOM et TH)	5 080 000	12 900 000	12 250 000	10 430 000	9 510 000	13 741 226	13 564 313	14 110 587
Impôt sur le revenu et accessoires	8 430 000	8 740 000	8 800 000	8 090 000	7 850 000	8 044 842	8 348 725	11 595 001
Droits d'enregistremt (acquisition immeubles, fonds de commerce, droits de succession...)	7 120 000	7 430 000	8 410 000	8 420 000	10 660 000	10 000 000	11 066 133	13 265 414
Impôt sur les sociétés	7 530 000	7 020 000	3 120 000	3 100 000	3 010 000	5 349 268	6 147 526	6 340 754
Contribution des patentes	-			3 410 000	3 000 000	3 538 425	2 384 890	3 701 220
Droit de licence	-			600 000	600 000	867 095	886 933	849 569
Taxe générale sur le chiffre d'affaires	-		2 080 000	6 300 000	6 550 000	8 500 000	9 000 000	15 004 732
Taxe sur passagers	-					771 309	488 990	780 670
Taxe territoriale sur l'électricité	1 090 000	1 090 000	1 190 000	1 200 000	1 220 000	1 239 406	1 269 765	1 303 613
Taxe sur les conventions d'assurances	-	170 000	820 000	1 130 000	970 000	1 168 395	1 108 751	1 184 401
Taxe de séjour	1 440 000	1 300 000	1 270 000	1 210 000	1 310 000	1 714 167	2 095 572	2 933 827
Taxe sur les locations de véhicules	2 360 000	930 000	190 000	200 000	200 000	231 761	274 688	363 519
Taxe de consommation sur produits pétroliers	3 250 000	3 030 000	3 690 000	4 520 000	5 180 000	14 280 719	14 917 951	14 934 149
Taxe routière	970 000	530 000	370 000	300 000			-	-
Taxe sur les certificats d'immatriculation	170 000	220 000	200 000	350 000	420 000	495 575	362 100	844 243
Droit de bail	-	250 000	210 000	1 070 000	860 000	800 150	487 811	558 008
Droit de timbre sur les avis de non-imposition	-					500 000	1 076 300	1 034 600
Prélèvement sur les jeux	-					359 157	437 315	392 165
Prélèvement sur les jeux (antérieurs)	-	-	-	-	-	-	-	83 674
Prélèvement à la source sur le RSA "socle"	-	-	-	-	-	-	-	5 352 211
Taxe sur panneaux publicitaires	-	-	-	-	-	4 873	4 032	-
<b>TOTAL</b>	<b>37 440 000</b>	<b>43 610 000</b>	<b>42 600 000</b>	<b>50 330 000</b>	<b>51 340 000</b>	<b>71 606 368</b>	<b>73 921 795</b>	<b>94 632 357</b>
<i>Progression par rapport à 2008</i>	-	16,50 %	13,80 %	34,40 %	37,10 %	91,30 %	97,40 %	152,80 %

Source : collectivité

## **ANNEXE 4**

Principales opérations d'investissement réalisées (en euros).

<b>OPERATIONS</b>	<b>MONTANT (€)</b>
construction école primaire Emile CHOISY	1 344 196,66 €
construction école primaire de Sandy Ground	3 395 836,15 €
construction école primaire Hervé WILLIAMS	2 349 915,69 €
construction école primaire de Rambaud	2 316 531,11 €
construction école primaire de Quartier d'Orléans 2	2 163 964,57 €
réhabilitation de la MJC de Sandy Ground	672 266,86 €
travaux de voirie et d'ouvrages d'art	18 565 220,86 €
construction d'une médiathèque à Concordia	8 476 978,47 €
construction d'une cuisine centrale	5 749 534,39 €
construction d'un restaurant scolaire pour le lycée et le collège de Marigot	4 907 360,76 €
travaux de rénovations dans les collèges et le lycée	4 999 485,35 €
construction d'une STEP à Millrum	1 130 616,20 €
Remise en état du stade de Sandy Ground	540 428,19 €
construction stade de Quartier d'Orléans	789 562,60 €
Aménagement du front de mer	902 746,11 €
construction d'une cité scolaire à la Savane	18 906 109,46 €
Aménagement des carbet de la Baie Orientale	3 272 410,10 €
travaux d'éclairage public	10 110 645,42 €
travaux de vidéo-surveillance	2 718 157,72 €
Divers travaux sur les équipements sportifs (plateaux / terrains)	4 847 074,32 €
Acquisition de divers fonciers pour la réalisation d'équipements publics	16 228 827,05 €
<b>total</b>	<b>114 387 868,04 €</b>

Source: collectivité

## **ANNEXE 5**

Nombre de procédures par type et par année (en unité)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
AOO	2	13	11	20	15	10	22	16	19	128
Dialogue compétitif		1								1
MAPA	5	20	43	41	30	29	21	21	33	243
DSP	1							1		2
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>34</b>	<b>54</b>	<b>61</b>	<b>45</b>	<b>39</b>	<b>43</b>	<b>37</b>	<b>52</b>	<b>373</b>

Sources : chambre territoriale des comptes

## ANNEXE 6

Chiffre d'affaires réalisé par la société de conseil en informatique C.  
avec la collectivité de Saint-Martin (en euros)

Année	Objet	Durée	Montant		Hors marché
2007-2010	Prestation des services informatiques	36 mois	331 240,00	par an	95 640,56
2009	Réalisation de l'interconnexion des bâtiments de la COM	3 mois	56 907,00	durée du marché	25 280,54
2010	Prestation des services informatiques	48 mois	424 600,00	par an	
2011	Prestation informatique				105 452,81
2012	Réalisation de l'interconnexion des bâtiments de la collectivité de Saint-Martin en fibre optique	3 mois	21 566,00	durée du marché	35 525,00
	Conception, réalisation et maintenance des applications pour la fiscalité	36 mois	1 025 712,00	durée du marché	
2013	Acquisition, mise en œuvre et maintenance d'une application de gestion pour la médiathèque territoriale de Saint-Martin	4 mois	48 725,00	durée du marché	
	Maintenance de la gestion de la médiathèque		9 160,00	par an	
	La conception, la réalisation et la maintenance du permis de conduire de la collectivité de Saint-Martin et des applications informatique	36 mois	495 270,00	durée du marché	77 231,87
	Maintenance du permis de conduire		62 860,00	par an	
2014	Prestation de service informatique pour l'hébergement, l'exploitation et l'évolution du parc des serveurs de la collectivité de Saint-Martin	60 mois	184 704,00	par an	45 112,39
2015	Prestation des services informatiques	48 mois	464 100,00	par an	
	Acquisition de réseau, serveur informatique pour le lycée et collège de la cité scolaire Leonel Robert Weinum (971)	2 mois	158 294,92	durée du marché	

Sources : collectivité et chambre territoriale des comptes

## ANNEXE 7

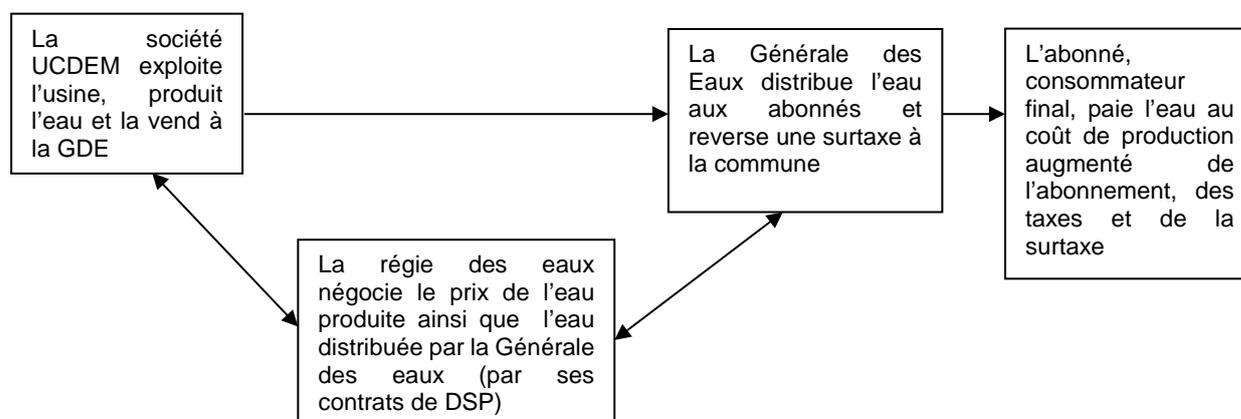
### Différences de prix constatées dans les acquisitions foncières

Année d'acquisition	Délibération	Parcelle	Superficie (m²)	Estimation par France Domaine	Prix payé (euros)	Différence entre prix et estimation	En %
2009	CE 57-5-2009	AR 402/403/404/405/463	30 282	non fournie	1 076 585		
2009	CE 53-2-2009	ARBORETUM, D 1056	5 686	non fournie	585 658		
2010	CE 86-2-2010	AR 1P	28 355	1 630 413	2 255 073	624 661	38
2010	CE 86-3-2010	AR 83P	1 994	non fournie	délibération sans prix		
2011	CE 111-9-2011	AR 130	30 215	1 813 000	1 963 975	150 975	8
2011	CE 114-6-2011	BP 93	104	8 030	10 000	1 970	25
2011	CE 121-11-2011	AR 538	500	25 000	57 835	32 835	131
2011	CE 121-11-2011	AR 537	25 007	1 250 000	2 500 700	1 250 700	100
2011	CE 121-11-2011	AR 536/539	33 148	1 657 400	3 563 410	1 906 010	115
2011	CE 121-11-2011	AR 111	10 000	500 000	1 075 000	575 000	115
2013	CE 48-1-2013	BO 578	95	12 350	12 325	- 25	0
2013	CE 48-2-2013	BO 304	290	37 700	37 675	- 25	0
				<b>Total</b>	<b>13 138 236</b>	<b>4 542 101</b>	<b>35</b>
2015	CE 116-3-2015	BT 362	1 108	77 560	81 084	3 524	5
				<b>Total</b>	<b>13 219 320</b>	<b>4 545 625</b>	<b>34</b>

*Sources : collectivité – direction régionale des finances publiques – chambre territoriale des comptes*

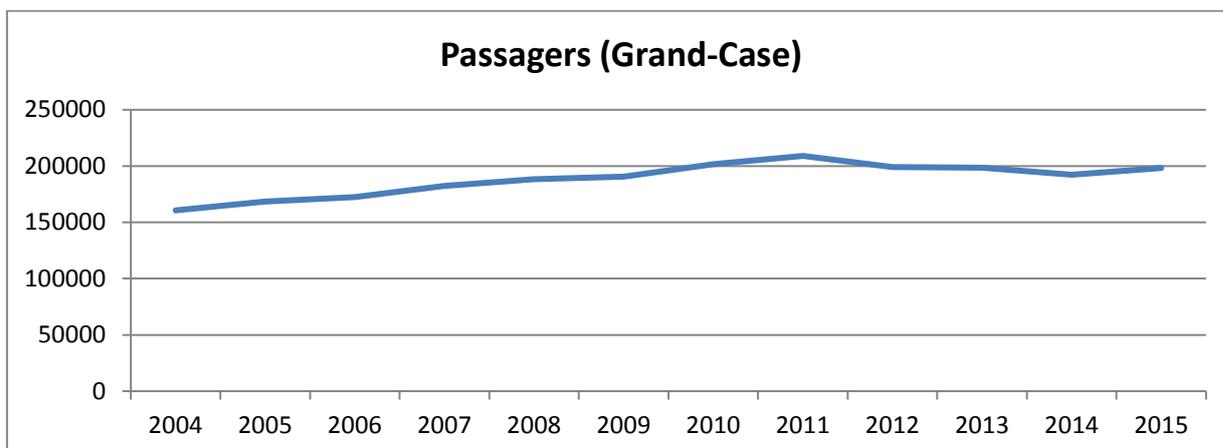
## ANNEXE 8

### Schéma du service d'eau



## ANNEXE 9

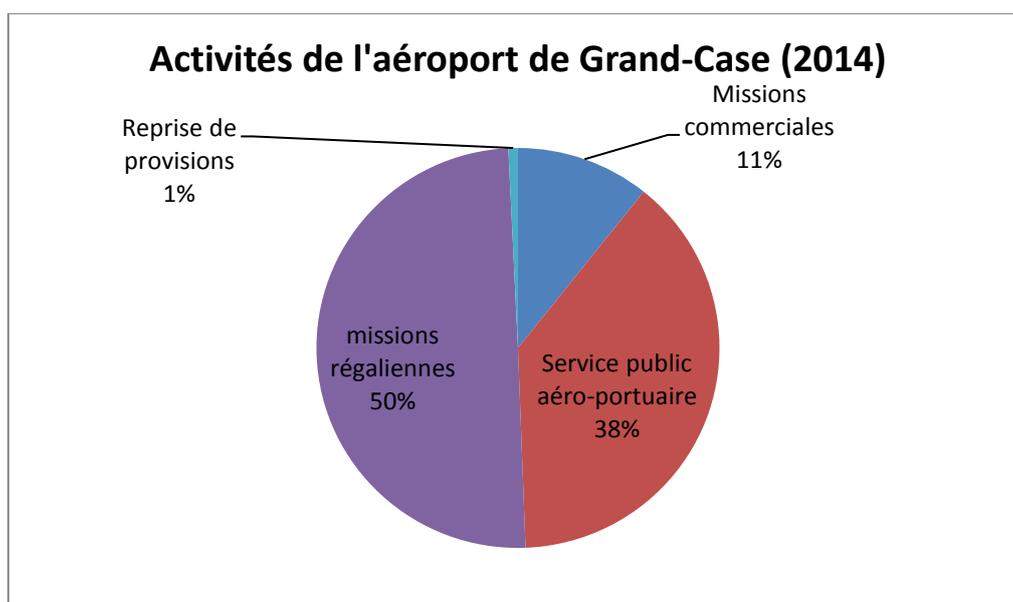
### Evolution du trafic de passagers à Grand-Case



Source : Rapports du délégataire, site aéroport.fr.

## ANNEXE 10

### Répartition des activités de l'aéroport



Source : comptes de gestion

## ANNEXE 11

### Dépenses de personnel de l'aéroport

2010	2011	2012	2013	2014
1 006 434	1 216 702	1 237 518	1 296 160	1 378 980

Source : Contrat de DSP, comptes annuels.

## ANNEXE 12

### Capacité des différentes marinas de l'île de Saint-Martin

		Places			Feet	Mètres	
1	Saint-Martin	Captain Oliver	160	14,7 %	27,2 %	150	49
2		Fort-Louis	165	15,1 %	28,1 %	300	98
3		Port-La Royale	138	12,6 %	23,5 %	60	20
4		Anse Marcel	125	11,5 %	21,3 %	100	33
<b>Sous-total</b>			<b>588</b>	<b>53,9 %</b>	<b>100,0 %</b>		
1	Sint-Maarten	Bobby's/Airport	18	1,6 %	3,6 %	70	23
2		Bobby's/Philipsburg	60	5,5 %	11,9 %	110	36
3		Dock Maarten	42	3,8 %	8,3 %	100	33
4		Island Water World	60	5,5 %	11,9 %	100	33
5		Isle de Sol	45	4,1 %	8,9 %	360	118
6		Lagoon	40	3,7 %	8,0 %	100	33
7		Palapa	22	2,0 %	4,4 %	250	82
8		Port de plaisance	90	8,2 %	17,9 %	250	82
9		Simpson Bay	126	11,5 %	25,0 %	200	66
<b>Sous-total</b>			<b>503</b>	<b>46,1 %</b>	<b>100,0 %</b>		
<b>Total</b>			<b>1 091</b>	<b>100,0 %</b>			

Source : Comité du tourisme de Saint-Martin

## ANNEXE 13

### Tarifs des marinas (en euros)

		Tarif/jour	Tarif/mois	Tarif/année
30 pieds (9 m)	Fort-Louis	30	687	3 586
	Port-La Royale	25	382	2 649
50 pieds (15 m)	Fort-Louis	53	1 222	6 375
	Port-La Royale	45	689	4 781

Source : SAMAGEST