
Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe



La crise endémique des finances communales en Guadeloupe

Christian Mérifield

Number 150-151, May–August–September–December 2008

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1041710ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1041710ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Société d'Histoire de la Guadeloupe

ISSN

0583-8266 (print)

2276-1993 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Mérifield, C. (2008). La crise endémique des finances communales en Guadeloupe. *Bulletin de la Société d'Histoire de la Guadeloupe*, (150-151), 89–96. <https://doi.org/10.7202/1041710ar>

La crise endémique des finances communales en Guadeloupe

Christian Mérifield
Directeur territorial
Spécialiste en gestion financière
des collectivités locales

La création des chambres régionales des comptes (CRC) en 1982 a permis de mettre l'accent sur le dérapage financier d'un pourcentage important des communes de la Guadeloupe. En effet, depuis plus d'un quart de siècle, la chambre a exercé un sempiternel contrôle sur toutes les communes de la Guadeloupe à l'exception de deux d'entre elles, la commune de Petit-Canal et celle de Saint-Barthélemy actuellement érigée en collectivité locale.

Au regard du recensement des communes en déficit réalisé régulièrement par le ministère de l'Intérieur, le nombre de celles contrôlées chaque année, sans compter les établissements publics, a toujours été supérieur à dix. Cette situation s'avère plus inquiétante quand on fait le parallèle avec les communes de l'hexagone et l'île sœur, la Martinique.

En effet, selon les chiffres de la Direction générale des collectivités locales publiés en 2006, la situation des communes de la Métropole est globalement satisfaisante depuis plusieurs années. Les communes de France métropolitaine continuent à limiter l'évolution de leurs dépenses de gestion. Leurs recettes courantes affichent une croissance généralement comparable à celle de leurs dépenses. Les impôts locaux progressent sensiblement, en dépit d'un net ralentissement de la pression fiscale depuis 2004. Cette progression résulte donc de l'augmentation des bases d'imposition. Globalement, ces collectivités locales disposent d'une capacité d'épargne qui peut leur permettre d'accroître leur effort d'équipement.

La reprise de l'effort d'équipement des communes de l'Hexagone est très nette depuis 1998 et cette tendance s'est poursuivie en 2004 et 2005. Les budgets votés affichent de fortes hausses des crédits d'investissement. Les collectivités de la Métropole, toutes catégories confondues, ont dégagé une « capacité de financement » grâce au processus de désendettement dans lequel elles se sont engagées.

Le rapport du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire de 2006 souligne que les élus ont fait nettement du retour à un autofinancement solide la condition préalable à la mise en place de nouveaux projets d'investissement. Dans les années 1990, le recours à l'emprunt finançait souvent les deux tiers des dépenses d'équipement, alors qu'il n'en finance plus maintenant qu'un peu plus de 50%.

La nouvelle étape de décentralisation amorcée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, conforte la place des collectivités locales de la Métropole dans la vie quotidienne des citoyens. Leur effort d'équipement représente aujourd'hui plus de 70% de l'investissement public. Malgré certaines disparités, la situation d'ensemble des communes de l'Hexagone demeure saine, avec des fondements financiers solides qui leur permettent d'assurer l'intégralité de leurs compétences.

Paradoxalement, la réalité des communes dominiennes est fondamentalement différente, particulièrement celle de la Guadeloupe qui connaît une situation de crise endémique. À bien considérer, certaines communes guadeloupéennes affichent ou ont affiché depuis plusieurs années un déficit chronique qui interpelle.

Il importe de préciser à ce sujet qu'est réputée déficitaire, selon l'article L. 1612-14 du Code général des collectivités territoriales, une commune dont le montant du déficit est égal ou supérieur à 5% des recettes de fonctionnement pour une commune de moins de 20 000 habitants.

L'exemple de la commune de Morne-à-l'Eau est significatif de notre atypisme. Cette commune cumule depuis plus de 20 ans un déficit budgétaire qui a été résorbé en 2007. Elle a donc ainsi mis fin à une succession de gestions déficitaires qui l'ont sérieusement pénalisée durant plus de deux décennies. D'autres communes comme le Lamentin, Petit-Bourg, Goyave sont contrôlées depuis plusieurs années, et certaines naviguent entre déficit et retour à l'équilibre : c'est le cas des communes de Terre-de-Haut, Capesterre-Belle-Eau, Pointe-Noire, Basse-Terre.

Notre département détient donc la palme des dérapages financiers, constat fait par la CRC. L'exemple est donc élogieux et il est symptomatique du caractère chronique de la crise financière de nos collectivités locales. La saisine de la CRC, qui n'est en principe qu'une exception en matière de gestion, est particulièrement importante en Guadeloupe.

Alors qu'en Métropole moins de 1% des collectivités sont soumises en moyenne au contrôle de la CRC, ces chiffres sont respectueusement de 41% en Guadeloupe, 18% en Guyane et 6% en Martinique déclarait Philippe Séguin, président de la Cour des comptes, lors d'une visite en mars 2006 à la CRC des Antilles-Guyane. À l'inverse, à la Réunion, seule une commune sur les 24 de l'île poursuit un plan de redressement.

En 2006, 12 communes ont été contrôlées et 8 établissements publics : Il convient de les citer¹ :

1. BP : budget primitif – CA : compte administratif – Sictom : syndicat intercommunal de traitement des ordures ménagères.

Communes	Établissements publics
Abymes (BP 2007)	Caisse des écoles de Bouillante
Anse-Bertrand (CA ET BP)	Caisse des écoles de Pointe-Noire
Baillif	Caisse des écoles de Trois-Rivières
Bouillante (BP)	CCAS de Bouillante
Capesterre-Belle-Eau (BP 2007)	Sictom de Basse-Terre/Baillif
Goyave	Syndicat mixte complexe sportif de Basse-Terre
Lamentin	Syndicat mixte Abattoir de la région de Basse-Terre
Morne-à-l'Eau (2007)	Office de l'eau de Guadeloupe
Petit-Bourg	
Pointe-Noire (BP corrigé)	
Saint-Martin	
Terre-de-Haut (BP 2007)	

Le dérapage de certains établissements publics comme la Caisse des écoles de Pointe-à-Pitre mérite d'être souligné. Avec un déficit de 4 500 000 €, la Caisse des écoles de Pointe-à-Pitre a donc fait appel à la Ville pour équilibrer son budget. Celle-ci lui a versé une subvention de 6 600 000 € en 2007.

Les causes d'une telle détérioration sont connues. 210 personnes sont employées pour seulement 130 jours de fonctionnement par année dont 40 en cuisine. Les charges de personnel sont particulièrement élevées. De plus, 30 000 repas sur 280 000 facturés au cours de l'exercice sont livrés gratuitement, ce qui représente 10% du nombre de repas annuel. C'est donc une situation qui fragilise déjà les finances de la Ville.

Cette situation de crise latente a contraint l'État à proposer à certaines communes un plan de redressement financier dans le cadre d'un « Contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement » appelé COCARDE. Sainte Rose a donc été la première commune à signer ce contrat en février 2004. À ce jour, d'autres plans ont été signés en Guadeloupe avec les communes de Saint-Louis (Marie-Galante), Lamentin, Goyave, Petit-Bourg, Morne-à-l'Eau.

Dans le cadre de ce plan, le préfet et le trésorier-payeur général s'engagent avec les élus dans la définition d'un dispositif global de restructuration financière des communes, rendu nécessaire par le nombre de communes en difficulté dans le département de la Guadeloupe. Le dispositif prévoit un soutien financier de l'État et de l'Agence française de développement (AFD).

En dépit du fait qu'il ait été perçu comme une ingérence de l'État ou un retour à la tutelle par certains maires, quelques communes ont pu « sortir du rouge » grâce à ce plan ; c'est le cas de Saint-Louis de Marie-Galante, de Sainte-Rose et Morne-à-l'Eau.

La mise en place du dispositif repose fondamentalement sur un engagement communal à respecter un certain nombre d'objectifs dans différents domaines de gestion sur la base de modalités d'actions fixées dans le contrat. Cela se comprend aisément par rapport à l'environnement financier contraignant des communes des DFA² et des anomalies relevées par la CRC lors des contrôles budgétaires.

2. DFA : départements français d'Amérique.

Des insuffisances notoires et récurrentes sont signalées par la CRC parmi lesquelles il convient de citer les plus importantes :

- l'imprévoyance en matière budgétaire ;
- l'absence de comptabilité d'engagement ;
- le sous-encadrement en matière de personnel ;
- le taux important de certaines dépenses courantes significatives d'un train de vie élevé ;
- le recours abusif à des travaux en régie, source d'une consommation forte d'équipements ;
- une absence de recours au financement extérieur (ex. fonds européens pour une école maternelle).

Ce sont des pratiques qui persistent encore dans certaines communes de notre archipel même si de notables progrès sont à souligner. Gérer dans le respect des règles budgétaires et financières est une exigence forte, particulièrement pour les collectivités locales d'outre-mer. Il est indéniable qu'elles sont soumises à des contraintes lourdes qui grèvent considérablement leurs budgets.

En effet, d'une manière générale, les communes disposent de marges de manœuvre plus réduites que leurs homologues de la Métropole. On doit noter des particularités fortes qui les pénalisent sérieusement :

- une démographie galopante qui génère un besoin d'équipement croissant avec un produit intérieur brut (PIB) plus faible qu'en Métropole ;
- des charges de personnel élevées justifiées, entre autres, par le rôle prépondérant des collectivités locales dans l'emploi local et l'attribution de l'indemnité de vie chère de 40%. Aujourd'hui, alors que les frais de personnel représentent 46,1% des dépenses réelles de fonctionnement en Métropole, le chiffre atteint 59,9% dans les DOM. L'écart des salaires entre la Métropole et les DFA est de 1,4 point. Il est de 1,53 point avec la Réunion ;
- un niveau d'endettement par habitant 2,5 fois plus élevé qu'en Métropole. Le coût des matières premières explique en partie cet écart. En outre, le climat tropical et les catastrophes naturelles renchérissent les coûts. Le tiers des communes d'outre-mer présente une épargne nette négative ;
- des recettes fiscales faibles, avec un rendement des quatre taxes directes locales plus faible qu'en Métropole. Dans les DFA, le produit fiscal représente environ 20% des recettes réelles de fonctionnement, contre 36,5% en Métropole. La faiblesse de la taxe professionnelle, due au petit nombre d'industries et de grosses entreprises, est une explication. Les recensements incomplets des bases ainsi que les exonérations particulières sur la taxe d'habitation et les taxes foncières affaiblissent le produit fiscal ;
- des ressources propres plus faibles qu'en Métropole, car le domaine communal est moins rentable.

Face à un environnement aussi contraignant et au retard considérable qu'accuse une majorité des communes sur le plan de la gestion financière, il s'avère urgent pour elles de maîtriser les rouages techniques budgétaires et comptables. Elles doivent donc s'adapter à une évolution administrative et technique synonyme d'efficacité, de compétitivité et de performance. Au préalable, elles sont contraintes d'observer quelques règles de gestion élémentaires.

1. LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

Elle constitue un des principes de base applicable aux recettes et aux dépenses. Elle consiste à ne faire figurer au budget que des recettes dont le principe est acquis et à inscrire les dépenses appréciées de manière réaliste, sans omettre celles revêtant un caractère obligatoire. En l'absence de sincérité, l'équilibre budgétaire n'est qu'apparent.

À ce propos, les opérations d'investissement qui nécessitent des financements pluriannuels doivent être maîtrisées. Cette procédure d'autorisation de programme doit s'accompagner de prévisions détaillées, d'un échéancier précis et d'un suivi rigoureux des dépenses engagées.

La sincérité budgétaire suppose qu'on parvienne à :

- donner au débat budgétaire sa pleine mesure ;
- établir des évaluations sincères des recettes et des dépenses ;
- vérifier l'équilibre budgétaire en incluant les décisions modificatives ;
- limiter le rôle du budget supplémentaire à un rôle d'ajustement des crédits ;
- veiller au taux de réalisation du budget ;
- tenir une véritable comptabilité d'engagement ;
- rattacher les charges et les produits à l'exercice considéré ;
- vérifier la réalité des restes à réaliser ;
- présenter fidèlement la situation patrimoniale ;
- établir des relations financières transparentes entre la collectivité et ses satellites ;
- opérer une consolidation des comptes quand elle est convenable ;
- gérer budgétairement les opérations d'investissement de manière plurielle.

2. L'ÉQUILIBRE FINANCIER

L'analyse de l'équilibre financier de la CRC consiste à vérifier le degré de mobilisation de la ressource fiscale et le niveau d'endettement atteint, la structure des dépenses de fonctionnement et d'investissement pour déterminer à la fois la capacité d'autofinancement et la marge de manœuvre budgétaire dont les responsables locaux disposent.

Préciser l'équilibre budgétaire consiste à :

- surveiller l'équilibre des ratios d'analyse financière de la collectivité ;
- adapter le volume d'investissement aux marges de manœuvre financières de la collectivité ;
- programmer les investissements et évaluer leurs conséquences financières, notamment en matière de charges d'exploitation, en établissant une projection pluriannuelle d'investissement et de fonctionnement ;
- maîtriser les risques liés aux garanties d'emprunt accordées.

3. LA CONDUITE MAÎTRISÉE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENT

Elle exige de la commune qu'elle se donne les moyens de :

- conduire de sérieuses études de faisabilité ;

- maîtriser la globalité du programme de chaque opération d'investissement ;
- anticiper les besoins d'investissement afin d'éviter autant que possible le recours irrégulier aux procédures d'urgence ;
- respecter autant que possible les délais prévisionnels de réalisation des opérations.

4. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

La CRC recommande fortement la conduite d'une démarche d'évaluation des politiques publiques qui consiste à :

- analyser l'organisation et le coût des services publics locaux ;
- évaluer les outils de connaissance des interventions publiques (coût, qualité du service rendu, impact...);
- évaluer l'existence et la qualité d'objectifs donnés à l'action publique.

5. LE SUIVI, LE CONTRÔLE ET LA MAÎTRISE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC CONVENTIONNÉES OU DÉLÉGUÉES

Il est recommandé par la CRC aux collectivités

- de contrôler si l'usage des fonds qu'elles versent à une association est conforme aux objectifs d'intérêt général qu'elles poursuivent ;
- d'établir des relations financières équilibrées avec les délégataires et les concessionnaires de service public ;
- de ne pas subventionner des associations par des moyens détournés ;
- de contrôler l'activité des SEM³ liées par une convention en exigeant des informations claires ;
- de ne pas accorder d'aides directes ou indirectes à des SEM.

Afin d'éviter les mesures contraignantes et impopulaires imposées par la CRC, comme l'augmentation de la fiscalité et le licenciement, les communes déficitaires doivent effectuer un certain nombre de choix prioritaires :

- a. Stabiliser les charges de personnel : cela consiste à mettre en œuvre un plan de réduction des dépenses du personnel fondé sur le non remplacement des agents partant à la retraite.
- b. Réencadrement de la commune : le recrutement souvent nécessaire ne doit pas grever les charges de personnel et devrait être compensé par les départs en retraite et l'expiration des contrats aidés.
- c. Diminuer les charges générales de la collectivité : l'objectif consiste à réduire en priorité les dépenses des fêtes et cérémonies, à diminuer et maîtriser les subventions attribuées aux associations.
- d. Renforcer les recettes de la collectivité : il s'agit d'élargir l'assiette fiscale en faisant répertorier toutes les constructions non recensées sur la matrice cadastrale (construction et extension sans permis).

3 SEM : société d'économie mixte.

- e. Élaboration d'un plan pluriannuel des investissements : la commune s'engagerait donc à respecter un programme d'investissement et à ne lancer les investissements cofinancés qu'après s'être assurée que leurs plans de financement ont été validés par les arrêtés attributifs de subvention.
- f. Renégocier les prêts : elle devra analyser les possibilités de renégociation des prêts d'investissement pour dégager quelques marges financières.
- g. Locations immobilières de la collectivité : elle devra renforcer les recettes en provenance des locations immobilières.
- h. Mise en place d'une comptabilité d'engagements informatisée : il convient de créer ou d'organiser une cellule en charge du dispositif.
- i. Restructuration des établissements satellites : les établissements satellites en difficultés financières devraient faire l'objet d'un plan de restructuration validé par leur conseil d'administration.
- j. Vendre une partie de son patrimoine immobilier : si le parc est important, il importe de l'inventorier afin de céder le superflu, ce qui constitue une source de recettes notables.
- k. Acheter moins cher : la collectivité pourrait réaliser des économies substantielles et immédiates en mettant en place une cellule d'achat. Il s'agit de professionnaliser les achats.
- l. Arbitrer entre gestion directe et déléguée : comparer le coût entre la gestion directe et la gestion déléguée génère des économies. L'intérêt qu'offre une réelle mise en concurrence à ce niveau est à exploiter.

Telles sont les principales recommandations généralement faites par la CRC aux communes assujetties à un plan de redressement financier.

L'essentiel ayant été dit, je me garderai donc de conclure sans insister à nouveau sur le retard important qu'accusent les communes de notre archipel sur le plan de la gestion financière. À l'heure où les collectivités moyennes de la Métropole font le choix du contrôle de gestion préventif, la majorité des communes de notre département subit encore le poids d'une gestion financière archaïque, source de bien des dérapages budgétaires et comptables.

Cependant, l'omniprésence de la CRC dans le débat budgétaire local depuis plus de deux décennies et ses multiples observations, contribuent à ce que les citoyens prennent de plus en plus conscience des conséquences désastreuses des dérives financières. Face à cet enjeu de démocratie locale, les dirigeants territoriaux sont déjà contraints de gérer rationnellement les finances communales.

N'oublions surtout pas que gérer, c'est prévoir, c'est pouvoir anticiper constamment sur le risque, sur tous les risques : le risque budgétaire, le risque d'insolvabilité, le risque environnemental. Gérer, c'est se donner les moyens de développer durablement sa collectivité et pouvoir regarder sereinement l'avenir.

Il importe donc de compter, de compter constamment, car Oscar Betteleim, le célèbre économiste français, nous y invite en ces termes : « Lorsqu'on cesse de compter, c'est la peine des hommes que l'on oublie ».

BIBLIOGRAPHIE

Rapports du Gouvernement au Parlement :

- Rapport du ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire, juillet 2004.

Les finances des collectivités locales

- Rapport de l'Observatoire des finances locales, juillet 2007.
- Rapport d'observations définitives.
- Avis de contrôle budgétaire, années 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007.