

**CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES  
DE GUADELOUPE**

**COMMUNE DE TERRE-DE-HAUT  
(population municipale 2009 :  
1 809 habitants)**

**BUDGET PRIMITIF 2013**

**(Article L. 1612-14 alinéa 2 du code  
général des collectivités territoriales)**

AVIS N° 2013.0073

SAISINE N°13.023.971. L. 1612.14

SEANCE DU 20 JUIN 2013

**LA CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE GUADELOUPE**

**VU** le code des juridictions financières ;

**VU** le code général des collectivités territoriales (CGCT) ;

**VU** les lois et règlements relatifs aux budgets et à la comptabilité des communes ;

**VU** les avis n° 2009-0158 du 17 décembre 2009, n° 2010-0060 du 24 juin 2010 et n° 2011-0064 du 15 juillet 2011 rendus par la chambre sur les comptes administratifs 2008, 2009 et 2010 de la commune de Terre-de-Haut ;

**VU** les avis n° 2009-0061 du 27 juillet 2009, n° 2009-0120 du 9 octobre 2009, n° 2010-0061 du 24 juin 2010, n° 2011-0065 du 15 juillet 2011 et 2012-0148 du 6 septembre 2012 rendus par la chambre sur les budgets primitifs 2009, 2010, 2011 et 2012 de la commune ;

**VU** le rapport d'observations définitives de la chambre régionale des comptes de la Guadeloupe sur la gestion de la commune de Terre-de-Haut pour les années 2003 et suivantes, transmis au maire de la collectivité en annexe à la lettre de président de la chambre n° 1115 du 8 décembre 2011 ;

**VU**, enregistrée au greffe de la chambre le 10 mai 2013, la lettre du 6 mai 2013 par laquelle la préfète de la région Guadeloupe a transmis à la chambre le budget primitif 2013 de la commune de Terre-de-Haut en application des dispositions des articles L. 1612-9, 2<sup>ème</sup> alinéa et L. 1612-14, 2<sup>ème</sup> alinéa du CGCT ;

**VU** la lettre du 15 mai 2013 par laquelle le président de la chambre a informé le maire de la commune de la saisine de la chambre et de la possibilité qu'il avait de présenter des observations dans les conditions prévues à l'article R. 242-1 du code des juridictions financières ;

VU le budget primitif 2013 ainsi que le compte administratif et le compte de gestion 2012 de la commune ;

VU le questionnaire envoyé au maire par le même courrier en date du 15 mai 2013 ;

VU les demandes d'information envoyées au receveur municipal le 15 mai 2013 ;

VU les éléments de réponse transmis par la mairie par lettre du 24 mai 2013, enregistrée au greffe le 29 mai 2013 ;

VU les documents remis par le receveur municipal le 13 juin 2013 ;

VU les documents remis par la préfecture de la Guadeloupe le 13 juin 2013 ;

VU les réponses transmises à la chambre par certains organismes créanciers, publics et privés, de la collectivité ;

VU les documents produits par la mairie de Terre-de-Haut au cours des entretiens menés au siège de la mairie, le 17 juin 2013 ;

**ENTENDU** le maire de la commune le 17 juin 2013, au siège de la collectivité ;

VU l'ensemble des pièces versées au dossier ;

Après avoir entendu M. MARON, premier-conseiller, en son rapport ;

## **EMET L'AVIS SUIVANT**

### **I- Sur la recevabilité de la saisine budgétaire de la préfète de la Guadeloupe**

**CONSIDERANT** qu'aux termes de l'article L. 1612-14 du CGCT, « *lorsque l'arrêté des comptes des collectivités territoriales fait apparaître dans l'exécution du budget, après vérification de la sincérité des inscriptions de recettes et de dépenses, un déficit égal ou supérieur à 10 p. 100 des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants (...), la chambre régionale des comptes, saisie par le représentant de l'Etat, propose à la collectivité territoriale les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai d'un mois à compter de cette saisine.*

*Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a fait l'objet des mesures de redressement prévues à l'alinéa précédent, le représentant de l'Etat dans le département transmet à la chambre régionale des comptes le budget primitif afférent à l'exercice suivant.*

*Si, lors de l'examen de ce budget primitif, la chambre régionale des comptes constate que la collectivité territoriale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, elle propose les mesures nécessaires au représentant de l'Etat dans le département dans un délai d'un mois à partir de la transmission prévue à l'alinéa précédent. Le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire (...). S'il s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite. En cas de mise en œuvre des dispositions des alinéas précédents, la procédure prévue à l'article L. 1612-5 n'est pas applicable » ;*

**CONSIDERANT** que dans son avis n° 2009-0158, rendu sur le compte administratif 2008 de la commune, la chambre a préconisé la mise en place d'un plan pluriannuel de rétablissement de l'équilibre portant sur les années 2009 à 2012 ; que dans son avis n° 2012-0148, rendu le 6 septembre 2012 sur le budget primitif 2012 de la commune, la chambre a constaté que ce budget n'avait pas encore été voté en équilibre réel et prolongé la mise en œuvre des mesures de redressement pour un retour à l'équilibre budgétaire avant le 31 décembre 2013 ; qu'il y a donc lieu de déclarer la saisine de la préfète recevable au titre de l'article L. 1612-14 alinéa 2 du CGCT ;

## **II- Sur l'équilibre réel du budget primitif 2013 de la commune de Terre-de-Haut**

- **Sur la dégradation de la situation budgétaire de la commune :**

**CONSIDERANT** que, depuis de nombreuses années, le maire de Terre-de-Haut a été mis en garde par la chambre régionale des comptes sur la dérive de la situation budgétaire et financière de la collectivité qu'il est chargé d'administrer, tant dans ses avis budgétaires que dans le rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune au cours des années 2003 à 2011 (rapport communiqué le 8 décembre 1011) ;

**CONSIDERANT** que, sur la période allant de 2003 à 2013, la chambre régionale des comptes a été amenée à rendre une vingtaine d'avis sur le budget de la commune de Terre-de-Haut ;

**CONSIDERANT** que la fréquence des avis rendus au titre des « dépenses obligatoires », tant par leur nombre que par leur montant, est la conséquence d'une telle dégradation de la trésorerie que la collectivité ne peut plus, depuis plusieurs années, assurer le paiement de ses fournisseurs dans un délai normal ;

**CONSIDERANT** que les différents contrôles budgétaires sur saisine préfectorale opérés par la chambre, depuis l'année 2007, ont montré, après rectification des prévisions de recettes et de dépenses, une sensible dégradation du solde budgétaire prévisionnel, qui est passé d'un déséquilibre de 312 000 € en 2007 à 1,6 M€ en 2012, année où, compte tenu de l'aggravation de la situation, la chambre régionale des comptes a demandé au préfet de la Guadeloupe de régler d'office le budget 2012 de la collectivité et que le budget a été réglé par arrêté préfectoral du 27 septembre 2012 ; que cette mesure représente le plus haut degré de contrôle financier ;

**CONSIDERANT** que, dans ses avis, la chambre a, de manière constante, recommandé à la commune, en vue d'un retour à l'équilibre, de rechercher de nouvelles recettes (notamment liées à l'activité touristique), de maîtriser la dérive de ses dépenses de fonctionnement (notamment de ses « *charges à caractère général* »), de mettre en place une comptabilité des engagements qui permette une traçabilité des dépenses et le contrôle de leur enregistrement exhaustif, ainsi que la mise en place de plans de financement sincères des programmes d'investissement et de la possibilité d'en suivre le déroulement dans les comptes ;

**CONSIDERANT** que, dans son rapport d'observations définitives sur la gestion de la commune, à la fin de l'année 2011, la chambre régionale des comptes avait constaté une dégradation des indicateurs de gestion et également émis des recommandations pour l'avenir ;

**CONSIDERANT**, d'une part, que parmi observations de la chambre relatives à l'examen des dépenses et des recettes de fonctionnement de la commune, il était observé que le budget subissait un fort effet de ciseaux, puisque les charges augmentaient plus rapidement que les ressources (les produits ne croissant de que 2 717 K€ à 3 327 K€ entre 2003 et 2009) alors que les charges passaient de 2 423 K€ à 3 040 K€ sur la même période (source : Ministère des finances, comptes des collectivités locales) ; que depuis lors, entre 2010 et 2012, les produits ont stagné, de 3 383 K€ (en 2010) à 3 404 K€ (en 2012), alors que les charges évoluaient de 2 935 K€ à 3 336 K€ ; que, s'agissant des « *achats et charges externes* », dont l'importance avait été soulignée, il était relevé que celles-ci passaient de 602 K€ en 2003 à 794 K€ en 2009 ; que pour les années suivantes, elles ont encore augmenté, de 707 K€ en 2010 à 1 057 K€ en 2012 ; qu'ainsi la situation d'effet de ciseaux s'est encore accrue au cours des trois dernières années ;

**CONSIDERANT** que, particulièrement, parmi les achats et charges externes, il était relevé que les dépenses relatives aux « *fêtes et cérémonies* » atteignaient un niveau singulièrement élevé (avec en moyenne 129 000 € entre 2003 et 2009) ; que, de trois ans plus tard, celles-ci s'élevaient à 303 000 € en 2012 (avec 233 000 € mandaté et 70 000 € de « *restes à réaliser* ») ; que même si ce type de dépenses peut se justifier dans une commune touristique, compte tenu de la fragilité de la situation financière de la commune, ce poste de dépense est manifestement excessif ;

**CONSIDERANT** que, même au prix d'une pression fiscale déjà élevée et un avec un recours croissant à l'endettement, lequel s'est accru de 2,9 M€ en 2012, pour atteindre 3,5 M€ au 31 décembre 2012, pour un capital restant dû de 3 296 454 €, la commune de Terre-de-Haut se trouve dans l'impossibilité de dégager les ressources suffisantes pour financer son niveau de dépenses et dégager une épargne pour faire face à ses investissements ;

**CONSIDERANT** d'ailleurs que, de ce fait, la pression fiscale directe de la commune apparaît comme une des plus élevées de la Guadeloupe et que l'endettement, exprimé en € par habitant est passé de 84,93 € en 2010 à 1 792,53 € en 2013 ;

**CONSIDERANT**, d'autre part, que la chambre, en conclusion, réitérait ses recommandations allant dans le sens « *de la mise en œuvre du rétablissement de l'équilibre budgétaire, en appliquant, voire en renforçant les mesures qu'elle avait proposées* » et qu'en réponse aux observations de la chambre, le maire de la commune avait affirmé « *que la collectivité retrou(vaît) des marges de manœuvre pour financer ses investissements* » et que « *l'objectif de la collectivité (était) de poursuivre le plan de redressement préconisé par la chambre* »

*régionale des comptes par la maîtrise de ses dépenses à caractère général et par l'optimisation de ses recettes de fonctionnement... » ;*

**CONSIDERANT** que deux ans plus tard, le contrôle du budget 2013 démontre que cet objectif n'a pas été atteint et que l'examen des comptes de la commune, ainsi que les analyses qui en découlent, étaient faussés par un report du mandatement des factures et par la sous-estimation des dépenses prévues ;

- **Sur le budget voté :**

**CONSIDERANT** que, par rapport aux années antérieures, la présentation budgétaire est marquée, en 2013, par la réintégration au sein du budget principal, des opérations enregistrées antérieurement dans le budget annexe intitulé « *opérations d'aménagement de terrains* » et par la création d'un nouveau budget annexe de « *gestion des services portuaires* » ; que ces deux budgets doivent être consolidés ;

#### BUDGET PRINCIPAL

Section de Fonctionnement	Inscriptions nouvelles	Restes à réaliser	Report N-1	Total
recettes	3 500 554,00	100 00,000	67 642,74	3 668 196,74
dépenses	3 388 461,29	279 735,45		3 668 196,74
Résultat prévisionnel	112 092,71	- 179 735,45	67 642,74	0
Section d'Investissement				
recettes	1 953 579,93	1 778 197,76		3 731 777,69
dépenses	747 842,83	2 033 252,33	950 682,53	3 731 777,69
Résultat prévisionnel	1 317 829,81	- 434 790,02	- 883 039,79	0

#### BUDGET ANNEXE DES SERVICES PORTUAIRES

Section de Fonctionnement	Inscriptions nouvelles	Restes à réaliser	Report N-1	Total
recettes	10 000,00			10 000,00
dépenses	10 000,00			10 000,00
Résultat prévisionnel				
Section d'Investissement				
recettes				
dépenses				
Résultat prévisionnel				0

## BUDGET CONSOLIDE

Section de Fonctionnement	Inscriptions nouvelles	Restes à réaliser	Report N-1	Total
recettes	3 510 554,00	100 00,000	67 642,74	3 678 196,74
dépenses	3 398 461,29	279 735,45		3 678 196,74
Résultat prévisionnel	112 092,71	- 179 735,45		0
Section d'Investissement				
recettes	1 953 579,93	1 778 197,76		3 731 777,69
dépenses	747 842,83	2 033 252,33	950 682,53	3 731 777,69
Résultat prévisionnel	1 317 829,81	- 434 790,02	- 883 039,79	0

**CONSIDERANT** le budget primitif 2013 a été présenté et voté en équilibre, selon les prévisions de recettes et de dépenses soumises au vote du Conseil municipal et transmises au contrôle de légalité ;

- **Sur le déséquilibre du budget primitif 2013 de la commune :**

*Sur les rectifications des prévisions du budget voté :*

**Sur le budget de fonctionnement**

**CONSIDERANT** que le budget voté, pour la section de fonctionnement est présenté en équilibre, avec 3 668 196,74 € de recettes et de dépenses ;

**Sur la perception des recettes de la section de fonctionnement**

**CONSIDERANT** que, depuis le début de l'année, le total des mandats de paiement s'élève à 2 091 502,58 € et que les titres de recettes émis ne représentent que 420 782,95 €; que pour certains postes, notamment liés à l'encaissement des taxes liées au tourisme, cet écart dénote un calendrier de perception qui pourrait être amélioré ; qu'il est notamment remarqué que le produit des droits sur les passagers ne semble pas faire l'objet d'une attention et d'un contrôle suffisants de la part des services de la douane, chargés de leur contrôle et de leur assiette ; que le produit de la taxe de séjour, encore enregistré au budget de la commune, sera désormais reversé à l'Office du tourisme, nouvellement constitué sous la forme d'un établissement public à caractère industriel et commercial ;

**Sur les dépenses de la section de fonctionnement et le mandatement de dépenses antérieures**

**Pour le chapitre 11 relatif aux charges à caractère général et le chapitre 65 relatif aux autres charges de gestion courante**

**CONSIDERANT** que la prévision des dépenses du chapitre 11 destiné à payer les « charges à caractère général » est de 895 693,87 € en baisse apparente de 341 873,33 € par rapport aux réalisations du compte administratif 2012, sous la forme de 277 735,45 € de « restes à réaliser » et de 617 958,42 € de « mesures nouvelles » ;

**CONSIDERANT** que, de même, au budget voté, la totalité des dépenses du chapitre 65 « *autres charges de gestion courante* » est de 498 690,49 €, en hausse de 71 053,54 € par rapport aux réalisations du compte administratif 2012, sous la forme de 2 000,00 € de « *restes à réaliser* » et de 496 690,49 € de « *mesures nouvelles* » ;

**CONSIDERANT** qu'il ressort de l'instruction que la consommation réelle des crédits du budget 2013 (total des crédits reportés de l'année 2012 et votés au budget primitif) apparaît incompatible avec l'exécution d'un budget où les dépenses auraient été appréciées de manière sincère ; qu'ainsi, selon les données de la mairie, à la date du 15 mai 2013, le taux de réalisation des dépenses s'élève déjà à 84% pour ce chapitre, avec un reliquat de crédits disponibles de seulement 142 694,83 € (situation budgétaire confirmée, auprès du receveur municipal, sur le système HELIOS, le 6 juin 2013 ; que les crédits prévus à certains articles de dépenses sont d'ailleurs totalement, ou quasi totalement consommés (100% pour le c/60611 « *eau et assainissement* », 93% pour le c/6226 « *honoraires* », 98% pour le c/6232 « *fêtes et cérémonies* » ; que de même au chapitre 65 « *autres charges de gestion courante* », le pourcentage de réalisation des dépenses est de 74%, dont la totalité des sommes prévues au titre des frais de représentation du maire ; que cette situation, anormale, conduit à rechercher les causes de cette consommation excessive des crédits par rapport aux prévisions ;

**CONSIDERANT** que le contrôle sur place, dans les services du receveur municipal, fait ressortir que de nombreux mandats de paiement relatifs à des factures reçues par la mairie au cours des années antérieures ont été émis au début de l'exercice 2013 ; qu'ainsi 158 422,00 € correspondent à des factures de l'année 2011 et 553 096,36 € ont pour objet le règlement de factures qui auraient dû être mandatées en 2012 ; qu'il s'agit donc, pour ces sommes, de factures conservées en mairie et mandatées en 2013, faute de crédits disponibles en 2012 ; que le total de ces mandatements déjà effectués (711 518,36 €) excède de 431 782,91 € le montant des « *restes à réaliser* » officiellement comptabilisés au compte administratif 2012 et reportés au budget 2013 pour seulement 279 735,45 € ;

**CONSIDERANT** que, par ailleurs, la confirmation des créances détenues par certains organismes publics et privés permet de constater que plusieurs factures relatives aux années antérieures n'ont pas encore fait l'objet d'un mandatement ; qu'à ce titre une somme de 27 893,44 € reste due au SIAEG au 31 décembre 2012, ainsi qu'un montant de 18 172,05 € à EDF Guadeloupe ; que ces dettes, qui ne figurent ni au titre des « *restes à réaliser* » ni des mandats émis depuis le début de l'année 2013, doivent également faire l'objet d'une inscription de crédits ;

**CONSIDERANT**, dans ces conditions, que le montant du chapitre 11 doit être majoré de la somme de 483 337,93 € (soit 761 073,38 € auquel il faut retrancher la somme de 277 735,45 € déjà inscrits en « *restes à réaliser* ») ; que cette somme est arrondie à 480 000,00 € ;

**CONSIDERANT** que, pour le chapitre 65 « *autres charges à caractère général* », compte tenu de la consommation des crédits, au 15 mai et au 6 juin 2013 (soit 74%), il doit être ajouté un crédit de 20 000,00 € ; que par ailleurs, sans que l'instruction ait été élargie à l'établissement public « *office du tourisme* », la chambre s'interroge sur le montant de la subvention de fonctionnement prévue au budget de la commune (soit 32 000 €), qui, sauf à considérer que celui-ci va enregistrer un montant élevé de recettes commerciales propres, ne semble pas correspondre aux frais de fonctionnement prévisibles de l'organisme (salaire et charges d'un directeur, au grade d'attaché, frais de déplacements hors département,

administration générale et remboursement d'un équivalent de 7 heures par semaine d'un agent mis à disposition par la commune, au moins) ;

**CONSIDERANT** au total que les dépenses de la section de fonctionnement, doivent donc faire l'objet d'une majoration de 500 000,00 €;

### **Sur le budget d'investissement**

**CONSIDERANT** que le budget voté, en section d'investissement, est présenté en équilibre, avec 3 755 321,47 € de recettes et de dépenses, dont 974 226,31 € de solde d'exécution négatif antérieur de la section d'investissement ;

### **Sur les recettes de la section d'investissement**

**CONSIDERANT** que, parmi les recettes d'investissement, le produit attendu de 802 134 € de « ventes de terrains », bien qu'élevé par rapport à l'avancement de la procédure de cession, n'apparaît pas irréalisable au regard des justifications avancées par le maire lors du contrôle ; que, toutefois, la finalisation des ventes devra être particulièrement suivie par les services de la mairie, afin que cette recette puisse être effective le plus rapidement possible ;

**CONSIDERANT** que, parmi les « restes à réaliser » des subventions d'investissement attendues, figure une somme de 240 000,00 € présentée par la mairie, dans ses réponses à la chambre, comme une subvention restant à percevoir de la région Guadeloupe, au titre des travaux de construction des locaux destinés aux services techniques communaux ; que l'instruction a montré que le débiteur de la subvention a déjà versé la quasi intégralité de cette subvention, soit 223 638,53 €; que cette subvention a été perçue par la SEMSAMAR, pour le compte de la collectivité ; qu'il ne s'agit donc pas d'une recette susceptible d'être inscrite à la section d'investissement du budget communal ; que dès lors, elle doit être retranchée ;

**CONSIDERANT** que, au-delà des recettes certaines inscrites au budget d'investissement, le maire de la commune de Terre-de-Haut a fait état de la possibilité d'obtenir des financements publics pour les opérations engagées, notamment dans le cadre d'un Contrat d'Objectif Territorial ainsi que de diverses démarches pour obtenir des financements supplémentaires de l'Etat, notamment au titre de l'ADEME ; que toutefois, en l'état du dossier, il ne s'agit que de simples perspectives sans traduction budgétaire ;

**CONSIDERANT** que le maire a également fait valoir des démarches effectuées auprès d'une banque pour obtenir un prêt, sollicité à hauteur de 5 millions d'euros ; que, cependant, aucun engagement de banque n'est produit pour considérer que tout ou partie de cette demande peut aboutir ; qu'ainsi, il ne peut être pris actuellement en compte un recours au financement bancaire ; que, par ailleurs, si la commune obtenait un prêt de cette importance, cela conduirait à un doublement de la dette, déjà en croissance très forte, la rendant difficilement soutenable, tant en termes de charges financières, que par ses conséquences sur l'équilibre réel du budget, dès lors que le remboursement du capital ne pourrait être assuré par un excédent de fonctionnement, actuellement inexistant ;

**CONSIDERANT** toutefois que si une augmentation réelle des recettes d'investissement devait se concrétiser, celles-ci pourraient alors faire l'objet d'une décision modificative du budget primitif ;



**CONSIDERANT** au total que les recettes réelles de la section d'investissement doivent être réduites de 240 000,00 €;

### **Sur la sous-estimation des dépenses de la section d'investissement**

**CONSIDERANT** que, selon la présentation budgétaire adoptée par la commune, les dépenses de la section d'investissement sont votées de manière globale, sans ventilation entre les différents programmes, comme cela est possible pour une commune de moins de 3 500 habitants, et bien qu'il semble, selon les réponses orales donnés par le maire le 17 juin, qu'auparavant, la section d'investissement donnait lieu à une présentation par opération ; qu'ainsi, le choix de présentation retenu ne permet pas aux élus, ni aux services de contrôle de légalité, de connaître précisément le montant des recettes et des dépenses de chacune des opérations engagées ;

**CONSIDERANT** que les dépenses réelles de la section d'investissement, telles que votées par le Conseil municipal et ouvrant, de ce fait, l'autorisation budgétaire d'engager les dépenses d'investissement correspondantes, se présentent de la manière suivante :

- au titre des restes à réaliser sur les dépenses d'équipement : 2 033 252,33 €;
- au titre des mesures nouvelles de l'année 2013 : 608 358,08 €;
- au titre du remboursement du capital des emprunts : 139 484,75 €;

soit un total de 2 781 095,16 €;

**CONSIDERANT** que les dépenses de remboursement du capital des emprunts sont la conséquence du fort accroissement du financement bancaire et n'appellent pas d'observations particulières ;

**CONSIDERANT** d'une part, s'agissant des dépenses d'équipement, que les reports en dépenses des opérations anciennes (« *restes à réaliser* ») apparaissent justifiés ; que toutefois, il est observé que les restes à réaliser inscrits au titre de la « *réhabilitation de la décharge du Chameau* » doivent impérativement faire l'objet d'une exécution avant la fin de l'année, ce qui n'est actuellement pas le cas, au risque de perdre le bénéfice des subventions liées à la participation de l'Etat et du FEDER à cette dépense ;

**CONSIDERANT** d'autre part, que les mesures nouvelles, qui doivent correspondre à la prévision des dépenses réelles d'investissement de l'année ne sont prévues au budget que pour un montant de 608 358,08 €; que ce montant est manifestement sous-évalué par rapport aux engagements de la collectivité et n'a, semble-t-il, été inscrit à ce niveau au budget 2013 que pour correspondre aux recettes prévisibles de la section d'investissement ;

**CONSIDERANT** que la reconstitution des opérations d'investissement prévues, tant au titre des programmes anciens, que pour ceux de l'année 2013, se présente de la manière suivante, cette liste ayant été réalisée à partir des « *restes à réaliser* » et des marchés publics de travaux et de maîtrise d'œuvre signés par le représentant de la collectivité au cours de l'année 2012 ou au début de l'année 2013, et transmis par la mairie à la préfecture de la Guadeloupe, sans d'ailleurs toutefois, que le comptable public en ait

toujours eu connaissance, ce qui l'a conduit à suspendre le paiement de certains mandats, faute de leur production :

Concernant les opérations anciennes inscrites en « restes à réaliser » (TTC) :

- travaux d'extension du cimetière :	30 100,00
- travaux de construction du ponton de la halle aux poissons :	260 043,47
- travaux de construction du bâtiment des services techniques :	521 129,08
- réhabilitation de la décharge du « Chameau » :	632 755,00
- divers travaux « murs et routes » :	42 395,65
- acquisition d'un bateau de passagers à énergie solaire :	546 829,13

Soit un total de **2 033 252,33 €** correspondant aux « restes à réaliser » ;

Concernant les opérations nouvelles et correspondant aux marchés de travaux finalisés (TTC) :

- maîtrise d'œuvre du débarcadère :	57 396,00
- maîtrise d'œuvre pour la création d'une piscine en mer	88 200,00
- acquisition d'un bateau navette à passagers :	1 327 345,00
- travaux d'aménagement d'un espace socioculturel :	230 000,00
- travaux d'aménagement de la place du plan d'eau :	719 149,00
- travaux de rechargement de la plage « Fond curé » :	749 046,24
- travaux de réhabilitation des bâtiments communaux et des maisons du village (marché à commande de 2 M€ sur 3 ans (estimation des engagements fournie par le maire le 17 juin 2013) :	500 000,00

Soit un total de **3 671 136,24 €** de travaux ayant fait l'objet de la passation d'un marché public au moment du contrôle ;

**CONSIDERANT** enfin que des prestations d'études relatives à la mise en place d'un système routier de transport urbain électrique ont déjà été facturées à la commune pour un montant de 20 343,75 €;

**CONSIDERANT** que le montant total des marchés nouveaux passés par la commune de Terre-de-Haut est donc environ six fois supérieur au montant des mesures nouvelles d'investissement prévues au budget ;

**CONSIDERANT** toutefois, que, dans ses réponses orales du 17 juin 2013, le maire de Terre-de-Haut a pris l'engagement que les travaux relatifs à la maîtrise d'œuvre du débarcadère et à la création d'une piscine en mer ne feraient pas l'objet d'un ordre de service en 2013 ; de même que les travaux de construction d'un espace socioculturel ; qu'ainsi le montant des engagements peut être diminué de 375 596 €;

**CONSIDERANT** au total que les crédits relatifs aux mesures nouvelles d'investissement doivent être majorés de 3 315 883,99 € (juridiquement déjà engagés ou réputé être à engager en 2013) - 608 358,08 € (crédits prévus au budget), soit un montant qui peut être estimé à **2 707 525,91 €** sans toutefois que, compte tenu du contexte, cette somme puisse être arrêtée de manière exhaustive ;

- **Sur les conséquences du non-respect des principes budgétaires :**

**CONSIDERANT** qu'aux termes de l'article L.1612-4 du CGCT, « *le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère* » ;

**CONSIDERANT** que le budget primitif 2013 de la commune de Terre-de-Haut, tel qu'il a été présenté et délibéré par le Conseil municipal et transmis au contrôle de légalité ne répond ni au principe de l'annualité budgétaire, puisque les « *restes à réaliser* » des années antérieures n'y sont que très partiellement inscrits, ni au principe d'évaluation sincère des dépenses de l'année en cours, dès lors que les crédits votés sont manifestement très insuffisants pour couvrir, dans des conditions normales, les engagements juridiques de la collectivité ;

**CONSIDERANT** que cette pratique a permis de présenter une situation budgétaire acceptable pour les autorités de contrôle et soutenable, au regard des recettes certaines de la commune ;

**CONSIDERANT** que les analyses financières, dont les données sont issues des comptes de gestion des comptables publics, ne sont significatives que pour autant que toutes les dépenses des années considérées ont été régulièrement enregistrées et mandatées, ce qui n'était pas le cas, au moins pour les années 2011 et 2012 ; qu'ainsi, la dégradation de la situation budgétaire de la commune apparaît encore plus forte que dans l'analyse qui en a été faite à partir des données publiées ;

**CONSIDERANT** que le budget s'inscrit dans un système de fuite en avant budgétaire puisque les recettes présentes servent à payer des dépenses passées, ce qui conduit actuellement la commune dans une impasse budgétaire, dont la conséquence la plus visible est une trésorerie durablement négative (de l'ordre d'une insuffisance de 1,7 M€ au moment du contrôle), rendant impossible, hors paiement des dépenses salariales, le règlement normal de ses fournisseurs et de ses prestataires ; que cette situation s'apparente à une cessation des paiements de la collectivité ;

### **III- Sur le règlement du budget primitif 2013 de la commune de Terre-de-Haut**

**CONSIDERANT** que le budget primitif 2013 de la commune de Terre-de-Haut doit faire l'objet des rectifications suivantes, afin de retracer les flux annuels réels des recettes et des dépenses, au titre de l'exercice budgétaire en cours :

- majoration des dépenses de fonctionnement pour permettre le mandatement des dépenses au titre des années antérieures et l'engagement des dépenses prévisibles de la fin de l'année en cours : 500 000,00 €;
- majoration des dépenses d'investissement de 2 707 525,91 € pour prendre en compte les engagements de la commune, actés lors de l'entretien contradictoire du 17 juin 2013 ;
- suppression d'une subvention d'investissement : 240 000,00 €;

Soit, un déséquilibre prévisionnel total estimé 3 447 725,91 € à la date du contrôle ;

**CONSIDERANT**, par conséquent, que la commune de Terre-de-Haut n'a pas adopté son budget primitif 2013 en équilibre réel, les différentes sections de ce budget n'ayant pas été votées en équilibre et les dépenses n'ayant pas été évaluées de façon sincère ; qu'il appartient dès lors à la chambre de formuler des propositions à la préfète de la région Guadeloupe afin de lui permettre de régler ce budget ;

**CONSIDERANT** que le budget primitif de la commune de Terre-de-Haut, ainsi rectifié, ne s'inscrit ni dans le cadre des recommandations de la chambre régionale des comptes, qui, dans son avis du 17 décembre 2009, rendu sur le compte administratif de l'année 2008, prévoyait une baisse du déficit de 350 000 € par an, ni dans le cadre des engagements pris par le maire de la commune, dans le cadre de l'examen de la gestion de la commune, à la fin de l'année 2011 ;

**CONSIDERANT** que si les taux des taxes locales avaient été augmentés, à la demande de la chambre, à la suite de son avis rendu le 27 juillet 2009 sur le budget primitif 2009, ils ont été réduits depuis lors ;

**CONSIDERANT** que le produit de la fiscalité directe, dans ces conditions, doit être majoré, afin de dégager une ressource de fonctionnement supplémentaire de 100 000,00 € dès l'année 2013 ;

**CONSIDERANT qu'au total apparaît un déséquilibre global prévisionnel de 3 347 525,91 €, comme au tableau annexe ;**

**CONSIDERANT** toutefois que si, postérieurement à la date de cet avis et de l'arrêté de règlement, certaines recettes devaient connaître une majoration, celle-ci devraient faire l'objet d'une décision modificative du budget afin de réduire le déséquilibre ;

#### **IV- Sur le rétablissement de l'équilibre budgétaire de la commune de Terre-de-Haut**

**CONSIDERANT** que la commune de Terre-de-Haut, face à une impasse budgétaire qui touche à la fois son fonctionnement, et désormais sa section d'investissement, est actuellement engagée dans un processus qui l'oblige à voter un budget qui ne retrace pas la totalité de ses dépenses ;

**CONSIDERANT** qu'il n'est pas contestable qu'une commune très touristique doit faire face à des charges de fonctionnement et d'investissement qui ne sont pas comparables à celles d'une commune de la même strate de population, ni actuellement compatibles avec ses ressources réelles ; que dans ces conditions, il apparaît difficilement compréhensible que cette collectivité n'ait pas mis en œuvre plus tôt une demande de classement en tant que station de tourisme, n'y n'ait été incitée à le faire, dès lors que cette procédure lui aurait permis de bénéficier d'une forte majoration de sa dotation globale de fonctionnement (DGF) ; que cette demande va cependant être faite en 2013 ;

**CONSIDERANT** également que les démarches actuellement engagées pour la signature d'un Contrat d'Objectif Territorial (COT), actuellement en négociation, devraient, à moyen terme, permettre à la commune de formaliser un partenariat avec l'Etat, le FEDER et la

région Guadeloupe, tout en stabilisant les participations de ces organismes au financement des programmes d'investissement de la commune dans un cadre pluriannuel ;

**CONSIDERANT** que la commune doit poursuivre la perception de toutes les recettes fiscales liées à l'activité touristique et que les services de l'Etat doivent s'y associer efficacement ;

**CONSIDERANT** que la commune ne doit pas procéder à des recrutements supplémentaires à son effectif actuel de 53 agents, soit environ actuellement 1 agent pour 35 habitants, et que le représentant de l'Etat doit y prêter une attention particulière ;

**CONSIDERANT** que la commune doit également engager une réelle maîtrise de ses charges de fonctionnement, au titre des charges à caractère général, et notamment des frais de déplacement des élus et des postes budgétaires relatifs aux réceptions et aux fêtes et cérémonies et maintenir son endettement dans des conditions financières compatibles avec ses possibilités de remboursement ;

**CONSIDERANT** que la commune doit impérativement finaliser ses perspectives de ventes d'actifs (parcelles de terrains) ;

**CONSIDERANT** enfin que le maire de la commune de Terre-de-Haut doit mettre en place des procédures de préparation et de contrôle interne de l'exécution du budget communal qui répondent mieux aux principes des finances publiques et aux règles de la comptabilité ;

**CONSIDERANT** que la durée d'un plan de redressement est fonction de l'importance du déficit et de la mise en œuvre de décisions fortes et résolues de la part de la commune pour adapter ses dépenses à ses recettes; que, dans les circonstances actuelles, hormis l'importance du déficit, les paramètres ne sont pas suffisamment définis, ce qui implique que la durée du plan de redressement ne peut être arrêtée avec certitude ; qu'en conséquence, la chambre ne peut que reporter formellement l'échéance du plan de retour à l'équilibre au 31 décembre 2016 ;

### **PAR CES MOTIFS**

- 1°) **DECLARE** la saisine de la préfète de la région Guadeloupe recevable au titre de l'article L. 1612-14 2<sup>ème</sup> alinéa du CGCT ;
- 2°) **CONSTATE** que le budget primitif 2013 de la commune de Terre-de-Haut n'a pas été voté en équilibre réel ;
- 3°) **PROPOSE** par conséquent à la préfète de la région Guadeloupe de régler le budget primitif 2013 de la commune conformément au tableau figurant en annexe du présent avis ;
- 4°) **DEMANDE** instamment à la commune de poursuivre la mise en œuvre des mesures de redressement préconisées par la chambre afin de parvenir à l'équilibre budgétaire au 31 décembre 2016, au plus tard ;

Délibéré en la Chambre régionale des comptes de Guadeloupe le 20 juin 2013.

Présents :

M. DIRINGER, président de la chambre, président de séance,  
M. LESOT, président de section,  
MM. POZZO DI BORGIO, ABOU, MALECKI, LANDI, premiers-conseillers,  
et M. MARON premier-conseiller, rapporteur,

Le premier-conseiller, rapporteur

Le président de la chambre

J-L. MARON

B. DIRINGER

**COMMUNE DE TERRE-DE-HAUT, BUDGET PRIMITIF 2013**  
**ANNEXE A L'AVIS N° 2013.073**

**1) BUDGET PRINCIPAL**

<b>SECTION DE FONCTIONNEMENT - VUE D'ENSEMBLE</b>				
<b>DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>		Budget total voté	Modification CRC	Proposition règlement
011	Charges à caractère général	895 693,87	493 059,32	1 388 753,19
012	Charges de personnel	2 137 500,00		2 137 500,00
014	Atténuations de produits	0		0
65	Autres charges de gestion courantes	498 690,49	6 940,68	505 631,17
656	Frais de fonctionnement des groupes d'élus	0		0
66	Charges financières	107 717,38		107 717,38
67	Charges exceptionnelles	28 595,00		28 595,00
68	Dotations aux provisions	0		0
022	Dépenses imprévues	0		0
	<b>Total dépenses réelles de fonctionnement</b>	<b>3 668 196,74</b>	<b>500 000,00</b>	<b>4 168 196,74</b>
023	Virement à la section d'investissement	0		0,00
042	Opérations d'ordre de transferts entre sections	0		0,00
043	Opérations d'ordre à l'intérieur de la section	0		0,00
002	Résultat reporté (déficit)	0		0,00
	<b>Total dépenses d'ordre de fonctionnement</b>			<b>0,00</b>
<b>TOTAL DEPENSES DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>3 668 196,74</b>	<b>500 000,00</b>	<b>4 168 196,74</b>
<b>RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>		Budget total voté	Modification CRC	Proposition règlement
013	Atténuations de charges	104 000,00		104 000,00
70	Produits des services etc.	36 500,00		36 500,00
73	Impôts et taxes	2 838 152,00	100 000,00	2 938 152,00
74	Dotations et participations	590 402,00		590 402,00
75	Autres produits de gestion courante	19 500,00		19 500,00
76	Produits financiers	0		0
77	Produits exceptionnels	12 000,00		12 000,00
78	Reprises sur amortissements et provisions	0		0
	<b>Total recettes réelles de fonctionnement</b>	<b>3 600 554,00</b>	<b>100 000,00</b>	<b>3 700 554,00</b>
042	Opérations d'ordre de transferts entre sections	0		0,00
043	Opérations d'ordre à l'intérieur de la section	0		0,00
002	Résultat reporté (excédent)	67 642,74		67 642,74
	<b>Total recettes d'ordre de fonctionnement</b>	<b>67 642,74</b>		<b>67 642,74</b>
<b>TOTAL RECETTES DE FONCTIONNEMENT</b>		<b>3 668 196,74</b>		<b>3 768 196,74</b>

<b>SECTION D'INVESTISSEMENT - VUE D'ENSEMBLE</b>				
<b>DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>		Budget total voté	Modification CRC	Proposition règlement
10	Stocks	0,00		0,00
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)	31 605,73		31 605,73
204	Subventions d'équipement versées	0,00		0,00
21	Immobilisations corporelles	1 413 724,95		1 413 724,95
22	Immobilisations reçues en affectation	0,00		0,00
23	Immobilisations en cours	1 196 279,73	2 707 525,91	3 903 805,64
10	Dotations, fonds divers etc.	0,00		0,00
13	Subventions d'investissement	0,00		0,00
16	Emprunts et dettes assimilées	139 484,75		139 484,75
18	Comptes de liaison	0,00		0,00
26	Participations etc.	0,00		0,00
27	Autres immobilisations financières	0,00		0,00
020	Dépenses imprévues	0,00		0,00
	Opérations pour compte de tiers	0,00		0,00
	<b>Total dépenses réelles d'investissement</b>	<b>2 781 095,16</b>	<b>2 707 525,91</b>	<b>5 488 621,07</b>
040	Opérations d'ordre de transferts entre sections	0,00		0,00
041	Opérations patrimoniales	0,00		0,00
001	Solde d'exécution négatif reporté	974 226,31		974 226,31
	<b>Total dépenses d'ordre d'investissement</b>	<b>974 226,31</b>	<b>0,00</b>	<b>974 226,31</b>
<b>TOTAL DEPENSES D'INVESTISSEMENT</b>		<b>3 755 321,47</b>	<b>2 707 525,91</b>	<b>6 462 847,38</b>
<b>RECETTES D'INVESTISSEMENT</b>		Budget total voté	Modification CRC	Proposition règlement
010	Stocks	0,00		0,00
13	Subventions d'investissement	2 006 390,90	- 240 000,00	1 766 390,90
16	Emprunts et dettes assimilées (hors 165)	0,00		0,00
20	Immobilisations incorporelles (sauf 204)	0,00		0,00
204	Subventions d'équipement versées	0,00		0,00
21	Immobilisations corporelles	0,00		0,00
22	Immobilisations reçues en affectation	0,00		0,00
23	Immobilisations en cours	0,00		0,00
10	Dotations, fonds divers etc. (hors 1068)	923 252,79		923 252,79
1068	Excédents de fonctionnement capitalisés	0,00		0,00
138	Autres subventions d'investissement non transférables	0,00		0,00
165	Dépôts et cautionnements reçus	0,00		0,00
18	Comptes de liaison	0,00		0,00
26	Participations etc.	0,00		0,00
27	Autres immobilisations financières	0,00		0,00
024	Produits des cessions d'immobilisations	802 134,00		802 134,00
	Opérations pour compte de tiers	0,00		0,00
	<b>Total recettes réelles d'investissement</b>	<b>3 731 777,69</b>	<b>- 240 000,00</b>	<b>3 491 777,69</b>
021	Virement de la section de fonctionnement			0,00
040	Opérations d'ordre de transferts entre sections			0,00
041	Opérations patrimoniales			0,00
001	Solde d'exécution positif reporté	23 543,78		23 543,78
	<b>Total recettes d'ordre d'investissement</b>			<b>0,00</b>
<b>TOTAL RECETTES D'INVESTISSEMENT</b>		<b>3 755 321,47</b>	<b>- 240 000,00</b>	<b>3 515 321,47</b>



<b>BALANCE GENERALE DU BUDGET PRINCIPAL</b>			
<b>Section de fonctionnement</b>	Budget total voté		Proposition règlement
Dépenses	3 668 196,74	+ 500 000,00	4 168 196,74
Recettes	3 668 196,74	+ 100 000,00	3 768 196,74
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>0</b>	<b>- 400 000,00</b>	<b>- 400 000,00</b>
<b>Section d'investissement</b>	Budget total voté	Modification CRC	Proposition règlement
Dépenses	3 755 321,47	+ 2 707 525,91	6 462 847,38
Recettes	3 755 321,47	- 240 000,00	3 515 321,47
<b>Résultat d'investissement</b>	<b>0</b>	<b>- 2 947 525,91</b>	<b>- 2 947 525,91</b>
<b>Résultat global prévisionnel</b>	<b>0</b>	<b>- 3 347 525,91</b>	<b>- 3 347 525,91</b>

## 2) BUDGET ANNEXE DE GESTION DES SERVICES PORTUAIRES

<b>BALANCE GENERALE DU BUDGET ANNEXE</b>			
<b>Section de fonctionnement</b>	Budget total voté		Proposition règlement
Dépenses (C/011)	10 000,00	0	10 000,00
Recettes (C/70)	10 000,00	0	10 000,00
<b>Résultat de fonctionnement</b>	<b>0</b>		
<b>Section d'investissement</b>	Budget total voté	Modification CRC	Proposition règlement
Dépenses	0	0	0
Recettes			
<b>Résultat d'investissement</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Résultat global prévisionnel</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>