

Chambres régionales
des comptes

Guadeloupe - Guyane - Martinique



SYNTHÈSE RÉGIONALE

LA SITUATION FINANCIÈRE DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET DE LEURS ÉTABLISSEMENTS PUBLICS EN GUADELOUPE, GUYANE ET MARTINIQUE

Exercices 2017 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
INTRODUCTION.....	5
1 UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE COMPLIQUEE PAR DES FRAGILITES STRUCTURELLES	7
1.1 Une amélioration de la situation financière dépendante de la fiscalité ultramarine, un effort d’investissement porté par les grandes collectivités et significativement financé par l’Etat et les fonds européens.....	7
1.1.1 La hausse des recettes réelles de fonctionnement, liée au dynamisme de la fiscalité indirecte ultramarine.....	7
1.1.1.1 Un dynamisme des produits fiscaux, porté par l’octroi de mer	8
1.1.1.2 Les dotations et les participations de l’Etat et les fonds européens, second moteur de la croissance des recettes	9
1.1.2 Une pression structurelle et mal maîtrisée des dépenses de personnel sur le fonctionnement	10
1.1.3 Malgré une hausse depuis 2022, l’épargne brute demeure insuffisante pour contribuer significativement au financement des investissements.....	13
1.1.3.1 Le dynamisme des produits porte une augmentation régulière de l’épargne.....	13
1.1.3.2 Le rôle déterminant des collectivités territoriales uniques (Martinique et Guyane) et du département et de la région Guadeloupe dans l’effort d’investissement des trois territoires	14
1.2 Les fragilités financières structurelles et persistantes des communes et des EPCI.....	15
1.2.1 Des communes et des EPCI, qui présentent une situation financière voisine	15
1.2.2 Les communes bénéficient de recettes dynamiques, mais sont confrontées au poids de dépenses qu’elles ne maîtrisent pas suffisamment	16
1.2.2.1 Une augmentation soutenue des recettes, imputable au comportement de la fiscalité ultramarine.....	16
1.2.2.2 Des charges insuffisamment maîtrisées.....	19
1.2.2.3 Une épargne encore faible et un sous-investissement	21
2 DES SITUATIONS FINANCIERES FREQUEMMENT DEGRADEES AVEC TOUTEFOIS DES EXEMPLES DE REDRESSEMENT PRINCIPALEMENT LIES AU DYNAMISME DES RECETTES ET PARFOIS A DES EFFORTS DE GESTION	26
2.1 La proportion élevée de contrôles budgétaires, révélatrice de la situation dégradée de certaines communes	26
2.2 Un équilibre budgétaire retrouvé grâce à la dynamique des produits et des charges mieux maîtrisées	30
2.2.1 La dynamique des produits est le principal motif de retour à l’équilibre budgétaire	30

2.2.2 Des retours à l'équilibre liés parfois à un début de maîtrise des charges.....	32
2.3 Une majorité de communes en situation financière fragile.....	33
2.3.1 Le défaut de gestion des dépenses de personnel, origine principale des difficultés financières.....	33
2.3.2 La mise en œuvre différenciée des mesures de retour à l'équilibre budgétaire	34
2.3.2.1 Certains déficits initiaux à résorber particulièrement importants	34
2.3.2.2 Une reconstitution de marges de manœuvre progressive, mais inaboutie	34
2.3.2.1 L'absence de mise en œuvre des mesures et l'aggravation des déficits	36
2.3.2.2 Des obstacles récurrents : une information financière très imparfaite et une fiabilité des comptes défectueuse	36
ANNEXES.....	40
Annexe n° 1. Situations financières des communes (2017 à 2023)	41
Annexe n° 2. Communes et intercommunalités des Antilles et de la Guyane	44

SYNTHÈSE

Depuis 2017, la situation financière globale des collectivités des Antilles et de la Guyane tend à s'améliorer, sous l'effet d'une évolution globale plus rapide des produits (+ 14,9 %), portée par la fiscalité ultramarine, que des charges (+ 6,7 %). En 2023, le taux d'épargne brute de 11,7 % est toujours inférieur au niveau national de 15,7 % (France entière). L'effort d'investissement a significativement progressé de 0,74 Md€ à 1,41 Md€. A partir de 2020, il est supérieur à 1,05 Md€. Du fait de la faiblesse de l'épargne dégagée, son financement repose principalement sur les subventions reçues et les dotations de l'Etat et des fonds européens.

La situation financière des grandes collectivités (département et région de Guadeloupe, CTM et CTG) est plus solide. Celles-ci ont réalisé 56 % des dépenses d'équipement direct (pour leur propre patrimoine).

Au 31 décembre 2019, 26 communes dont huit de plus de 10 000 habitants étaient placées sous plans de redressement, et donc suivies par la chambre. Fin 2023, 12 avaient rétabli leurs équilibres, ce qui témoigne d'une amélioration.

Celle-ci est avant tout liée au dynamisme des produits de l'octroi de mer, aux dotations de l'Etat, dont pour les communes concernées les subventions versées au titre des contrats de redressement en outre-mer, ou encore à des recettes exceptionnelles. Des progrès dans la maîtrise de l'évolution des charges ont également contribué dans certaines communes au redressement total ou partiel des comptes.

Pour autant, la situation d'une majorité de communes est fragile, du fait de la mauvaise maîtrise des charges de fonctionnement.

La gestion du personnel demeure le principal motif structurel des déficits. Entre 2017 et 2023, ces dépenses ont progressé de 16 %, au-delà de l'évolution nationale (+ 12,4 %). Leur poids dans les budgets locaux varie très sensiblement entre les communes. Il est en constante augmentation. Il était en moyenne de 57,3 % en 2009, de 62,1 % en 2015 et de 65,4 % en 2023, ce qui limite les marges de manœuvre des collectivités.

Des situations de sureffectifs, de recrutements excessifs déconnectés des besoins identifiés, de défauts d'organisation, d'absence de respect de durée légale du temps de travail, de paiement indu d'heures supplémentaires et d'astreintes, de régimes indemnitaires irréguliers, demeurent et restreignent considérablement les marges de manœuvres.

Des communes ne suivent pas les recommandations et les mesures de redressement de la chambre, voire prennent le contrepied de celles-ci.

INTRODUCTION

Conformément à l'article L. 243-11 du code des juridictions financières, « la chambre régionale des comptes peut publier dans un rapport thématique des observations relatives à la gestion de plusieurs collectivités territoriales, établissements publics ou organismes soumis à son contrôle ». Selon l'article R. 243-15-1 « La chambre régionale des comptes peut établir une synthèse de plusieurs observations définitives. Ce rapport thématique est transmis aux collectivités territoriales, établissements publics ou organismes

concernés dans les conditions prévues aux articles R. 243-10 à R. 243-14 ».

Le présent rapport thématique régional sur la situation financière des collectivités territoriales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre fait la synthèse des travaux des chambres régionales des comptes de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique¹. La chambre a arrêté ses observations définitives le 11 juillet 2024.

Encadré n° 1 : Le périmètre et les ordres de grandeurs financiers²

Les collectivités territoriales des Antilles et de la Guyane regroupent deux catégories : les collectivités des départements et régions d'outre-mer (Drom), qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, et les collectivités d'outre-mer (COM), Saint-Barthélemy et Saint-Martin, qui relèvent de l'article 74 de la Constitution.

La synthèse porte sur les DROM des Antilles et de la Guyane³ : la région (Guadeloupe), les deux collectivités territoriales uniques (CTU de Guyane et Martinique), le département de Guadeloupe, les 88 communes⁴ et les 13 établissements de coopération intercommunale à fiscalité propre⁵.

¹ Observations définitives : communes de Capesterre-Belle-Eau (2023), de Saint-François (2023), de Cayenne (2019) et de Fort-de-France (2024), communauté de communes de Marie-Galante (CCMG-2024) et communautés d'agglomérations Nord Basse-Terre (CANBT-2021) et Grand Sud Caraïbes (CAGSC-2021). L'analyse est également illustrée des constats tirés des avis budgétaires des trois chambres régionales des comptes issus des saisines préfectorales.

² Les données financières concernent les opérations réelles extraites des comptes des collectivités locales, c'est-à-dire celles qui, par opposition aux opérations d'ordre, ont un impact sur la trésorerie (encaissements et décaissements). Les sources sont la Cour des comptes à partir des données de la DGFIP.

³ A l'exception des satellites directs des communes (CCAS et caisses des écoles), les autres établissements publics locaux n'ont pas été pris en compte, en raison de leurs grandes variétés (objets, statuts, compositions) et du nombre limité de contrôles des comptes et de la gestion de ces organismes.

⁴ Guadeloupe (32), Guyane (22) et Martinique (36).

⁵ Guadeloupe (5 communautés d'agglomération et une communauté de communes) ; Guyane (3 communautés de communes et une communauté d'agglomération) ; Martinique (3 communautés d'agglomération).

En 2023⁶, les montants totaux de recettes (RRF) et dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des budgets principaux et annexes des collectivités s'élevaient respectivement à 5,03 Md€ et 4,44 Md€, soit environ 2 % et 2,1 % des montants totaux (France entière). La Guadeloupe représente 41 % des RRF et 40 % des DRF totales ; la Guyane, 21 % et 20 % ; la Martinique, 39 % et 40 %. Par habitant, les recettes et les dépenses sont respectivement de 5 454 € et 4 763 € en Guadeloupe, de 3 354 € et 2 838 € en Guyane et de 5 551 € et 5 062 € en Martinique.

De 2017 à 2023, l'investissement local s'est élevé à 7,35 Md€, dont 42 % pour la Guadeloupe, 27 % pour la Guyane et 31 % pour la Martinique. Il a été financé à hauteur de 46 % par des recettes externes. En Guyane, ce taux est de 61 %. Il est de 43 % en Guadeloupe et de 38 % en Martinique.

En 2023, l'endettement consolidé est de 2,6 Md€. La dette martiniquaise représente 51 % de ce montant.

⁶ Les données 2023 sont provisoires au 30/04/2024.

1 UNE TRAJECTOIRE FINANCIERE COMPLIQUEE PAR DES FRAGILITES STRUCTURELLES

De 2017 à 2023, les trois territoires ont connu une évolution globale plus rapide des produits (+ 14,9 %) que des charges (+ 6,7 %), ce qui a entraîné une augmentation de l'épargne brute⁷ de 370 M€. En 2023, le taux d'épargne brute⁸ de 11,7 % est toujours, inférieur au niveau national de 15,7 % (France entière). L'effort d'investissement a progressé significativement de 0,74 Md€ à 1,41 Md€. A partir de 2020, il est supérieur à 1,05 Md€.

Du fait de la faiblesse de l'épargne dégagée, son financement repose principalement sur les subventions reçues et les dotations de l'Etat et des fonds européens. Ces ressources externes ont couvert jusqu'à 53 % des dépenses en 2019. L'endettement a progressé de 380 M€. Il a représenté une part marginale (5,2 %) du financement des dépenses d'équipement.

Cette appréciation globale peut être complétée par une analyse par territoire. Elle permet de mettre en relief leurs spécificités. Il est également nécessaire d'appréhender la situation des grandes collectivités antillaises et guyanaises, dont la surface financière représente en 2023, 53,3 % des RRF et 52,7 % des DRF (1.1). La trajectoire financière du bloc communal contraste avec celle de l'échelon supérieur

et met en lumière de réelles fragilités et difficultés financières (1.2).

1.1 Une amélioration de la situation financière dépendante du dynamisme de la fiscalité ultramarine, un effort d'investissement porté par les grandes collectivités et significativement financé par l'Etat et les fonds européens

1.1.1 La hausse des recettes réelles de fonctionnement, liée au dynamisme de la fiscalité indirecte ultramarine

En 2023, le panier de recettes réelles de fonctionnement des collectivités antillaises et guyanaises est différent de celui de leurs consœurs hexagonales et la part des catégories de produits l'est également.

Sur les 5,03 Md€, celle de la fiscalité dans le total est avec 66 %, voisine des données nationales. Au sein de cet ensemble, les impôts locaux ne représentent que 13 %, contre 22 % au niveau de la France entière. Le poids des autres impôts et taxes⁹ est également supérieur (54 %) contre 44 %. Les dotations et participations¹⁰, principalement de l'Etat, représentent 26 % du panier de recettes contre 21 % (France

⁷ L'épargne brute (ou capacité d'autofinancement brute) : différence entre les recettes réelles de fonctionnement et les dépenses réelles de fonctionnement, qui constitue l'autofinancement des collectivités locales.

⁸ Rapport entre l'épargne brute et les RRF. Ce ratio est un indicateur important de l'analyse financière. Il s'agit de la part des ressources courantes qui ne sont pas mobilisées pour la couverture des charges, et qui sont donc disponibles pour rembourser le capital de la dette et pour investir.

⁹ Fraction de TVA, DMTO, TEOM, taxe sur la consommation finale d'électricité, TICPE, versement mobilité, TSCA, taxe sur les alcools et tabacs, taxe sur les carburants, octroi de mer, différents fonds de péréquation...

¹⁰ DGF, FCTVA (fonctionnement), participations de l'Etat, compensations des exonérations, attributions et autres participations.

entière). Les autres recettes¹¹, seulement 7 % pour 12 % au niveau national.

Depuis 2017, la hausse des recettes réelles de fonctionnement est de 660 M€, dont 170 M€ pour la Guyane (+ 17,9 %), de 330 M€ pour la Guadeloupe (+ 19,1 %) et de 160 M€ pour la Martinique (+ 9,1 %). Ces augmentations sont concentrées sur les autres impôts et taxes et sur les dotations et participations.

1.1.1.1 Un dynamisme des produits fiscaux, porté par l'octroi de mer

Cette évolution est portée par les « autres impôts et taxes » (+ 2,7 Md€) pour deux raisons :

- les modifications législatives intervenues depuis 2017, en particulier les affectations de TVA instaurées en 2021 afin de compenser la suppression

de la taxe d'habitation sur les résidences principales et celle de la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) affectée aux régions. En 2019, la recentralisation du RSA pour la Guyane¹² a conduit également à la reprise du financement par l'Etat. Ces modifications ont entraîné une diminution des impôts locaux au profit de cette catégories de recettes ;

- la seconde est liée au dynamisme de la fiscalité ultramarine¹³ (taxe sur les alcools et tabacs¹⁴, taxe sur les carburants et octroi de mer). En 2023, son produit est de 1,18 Md€, soit 23,4 % du total des RRF. Ces taxes ont progressé de 242 M€, dont principalement les produits de l'octroi de mer (+ 220 M€). La progression de ces taxes représente 37 % de la hausse totale des recettes de fonctionnement (660 M€).

Encadré n° 2 : L'octroi de mer¹⁵

De création ancienne, l'octroi de mer est une des ressources principales des budgets des communes, et, dans une part nettement moindre de la région Guadeloupe et des CTU de Guyane et Martinique. Ces dernières perçoivent 25 % du produit.

Les personnes assujetties sont celles qui exercent, de manière indépendante, des activités productives. Le fait générateur de la taxe survient lors de l'importation des biens, s'ils ont été produits hors du territoire concerné, ou de leur livraison s'ils ont été fabriqués sur son territoire.

En 2023, ces recettes rapportées au nombre d'habitants sont de 910 € en Guadeloupe, de 632 € en Guyane et de 972 € en Martinique.

Cette taxe a une double finalité : la compensation des handicaps structurels et de renforcer le tissu économique de ces territoires.

¹¹ Produits des services, du domaine et des ventes diverses.

¹² Article 81 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

¹³ La fiscalité ultramarine comporte d'autres aspects dont le régime spécifique de TVA. En Guadeloupe et Martinique, le taux réduit est de 2,1 % et le taux normal de 8,5 %. La TVA n'est pas applicable en Guyane.

¹⁴ Octroi de mer (0,9 Md€), Taxe sur les carburants (98 M€), Taxe sur les alcools et tabacs (1 M€, seulement en Martinique).

¹⁵ Source : Cour des comptes, *L'octroi de mer, une taxe à la croisée de chemins*, mars 2024.

Ses recettes financent majoritairement les dépenses de fonctionnement. La part consacrée aux investissements, répartie en deux fractions (régionale et communale)¹⁶ « n'a atteint que 30,8 M€ en moyenne par an entre 2014 et 2022 pour les communes et 45 M€ pour le niveau régional ».

Les régions et collectivités uniques¹⁷ disposent du pouvoir de taux. Selon les territoires, leur nombre diffère (pour l'octroi de « mer externe » : 14 en Guadeloupe, 11 en Martinique et 16 en Guyane). Ceux-ci sont fixés par types de produits. Ces collectivités peuvent exonérer totalement ou partiellement les productions locales et déterminent la répartition de la ressource entre les communes.

Depuis 2017, la tendance haussière de ces produits varie sensiblement entre territoires. En Guadeloupe, ils ont augmenté de 26 %, en Guyane de 40 % et de 30,4 % en Martinique. En 2023, ils s'élevaient à 706 millions pour un produit fiscal global de 1,4 Md€, soit 51,3 % de l'ensemble.

Dans le panier de recettes, le produit des impôts locaux a diminué 27 %, sous l'effet des modifications législatives précitées, mais également aussi du fait de leur atonie¹⁸. Des mesures d'allégements ainsi prises¹⁹, limitent les niveaux du produit perçu, mais n'expliquent pas à elles seules la faiblesse des rendements²⁰.

1.1.1.2 Les dotations et les participations de l'Etat et les fonds européens, second moteur de la croissance des recettes

En 2023, les produits des dotations et participations représentent, avec 1,32 Md€, 26 % des RRF de l'ensemble des collectivités antillaises et guyanaises. Depuis 2017, ils ont progressé de 11,4 %. La hausse varie entre territoires de 19,3 % en Guyane à 5,2 % en Guadeloupe. En Guyane, ces recettes font 33 % du montant total des RRF, contre 23 % en Guadeloupe et 26 % en Martinique.

Les recettes en provenance de l'Etat occupent l'essentiel de ce chapitre (DGF, FCTVA, dotations générales de décentralisation, participations, compensations fiscales diverses, diverses dotations (DETR,

¹⁶ Le Fonds régional pour le développement économique et l'emploi (FRDE).

¹⁷ La situation de la CTG est différente des autres collectivités. L'Etat a mis en place une compensation annuelle du transfert de 27 M€ d'octroi de mer aux communes de Guyane. Elle a été prévue et pérennisée par le III de l'article 141 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer. La loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 porte ce prélèvement sur recettes à 27 M€.

¹⁸ La notion de région ultrapériphérique est précisée à l'article 349 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

¹⁹ Par exemple : l'exonération au titre des logements occupés à titre de résidence principale lorsque leur valeur locative n'excède pas 40 % de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune. Ce seuil pouvant être porté à 50 % par le conseil municipal ; le recensement particulièrement difficile des propriétés et l'actualisation de leurs bases fiscales. Les indivisions bloquées compliquent également l'établissement des avis de taxes foncières et diminuent la base d'imposition globale. Enfin des mesures d'exonérations et d'abattements propres limitent aussi la base taxable.

²⁰ En 2018, un rapport évaluait à 40 % le nombre d'indivisions bloquées (assemblee-nationale.fr/dyn/opendata/CRCANR5L15S2018PO59051N028.html).

DSIL...). En Martinique par exemple, la part dans le total du chapitre est de 77 %.

La dotation globale de fonctionnement (DGF) est le premier poste (50 % en Guadeloupe, 48 % en Guyane et 51 % en Martinique). Son montant a diminué en Guadeloupe (- 2 M€) et en Martinique (- 15 M€). Le mode de calcul de la part forfaitaire de la DGF n'est pas identique à celui de l'hexagone (voir *infra*).

En 2022²¹, les collectivités guyanaises perçoivent 153 M€, soit 313 euros par habitant. Celles de Guadeloupe reçoivent 296 M€, soit 787 euros par habitant. Celles de Martinique ont perçu 301 M€, soit 893 euros par habitant.

Les participations de l'Etat sont le second poste en 25 % en Guyane. La situation guyanaise est exceptionnelle. Suite aux tensions sociales de 2017, elle a bénéficié d'un plan d'urgence et, donc du soutien financier de l'Etat²². En Guadeloupe et en Martinique, ces produits représentent respectivement 10 % et 5 % des dotations et participations. Depuis 2021, quelques collectivités perçoivent également des recettes au titre des contrat de redressement outre-mer (voir *infra*).

Les fonds européens ont un rôle déterminant dans le financement des dépenses de fonctionnement des

collectivités ultramarines. Ces dernières sont considérées comme des régions ultrapériphériques au sens du Traité de Lisbonne²³. Entre 2017 et 2023, les trois territoires ont bénéficié d'un montant total de 481 M€ (Guadeloupe, 142 M€, Guyane, 165 M€ et Martinique 174 M€)²⁴.

Pour la période 2014 à 2020, ces fonds ont représenté 1 935 €/habitant en Guadeloupe, 1 800 € en Guyane et 1 852 € en Martinique²⁵.

Enfin, les autres produits, y compris les recettes exceptionnelles, occupent en 2023 une place plus faible dans les budgets des collectivités (7,2 %) qu'au plan national (12,2 %). Ils ont progressé de 6,4 % en 7 ans (+ 22 M€)²⁶.

1.1.2 Une pression structurelle et mal maîtrisée des dépenses de personnel sur le fonctionnement

En 2023, le panier de dépenses réelles de fonctionnement des collectivités antillaises est voisin de celui de leurs consœurs hexagonales. Ce n'est pas tout à fait le cas pour la Guyane du fait de la recentralisation du RSA. La part des catégories de charges est sensiblement différente.

En 2023, dans les 4,44 Md€ de dépenses, les charges de personnel occupent 41 %, les

²¹https://www.collectiviteslocales.gouv.fr/files/Accueil/Etudes%20et%20statistiques/2022/ficom_2022_v1.pdf.

²² Dans la phase de préparation de l'accord structurel entre l'Etat et la CTG, un accord de méthode a octroyé une aide de 5 M€ à la CTG en contrepartie de la définition d'un plan de performance, Le 18 janvier 2022, l'Etat et la CTG ont signé des engagements respectifs. Cet accord contient une trajectoire financière 2021-2025 ainsi qu'une prospective financière à l'horizon 2027. Le soutien de l'Etat (30 M€ au titre de l'accord intermédiaire en 2021, 40 M€ en 2022, 40 M€ en 2023, appui de l'AFD, réflexion sur des ressources fiscales) trouve sa contrepartie dans le respect par la CTG d'un plafond de dépenses de fonctionnement, à périmètre constant.

²³ L'UE compte 9 régions ultrapériphériques (RUP) dont 6 sont françaises : la Guyane, la Guadeloupe, Saint-Martin, la Martinique, la Réunion, Mayotte, les Canaries, les Açores et Madère.

²⁴ Leur gestion des fonds est au niveau de la région ou de la CTU pour le fonds européen de développement régional (FEDER) et au niveau national pour le fonds social européen.

²⁵ [Outre-mer | L'Europe s'engage en France, le portail des Fonds européens \(europe-en-france.gouv.fr\)](https://www.europe-en-france.gouv.fr/)

²⁶ Ces recettes sont très diverses : produits des services, du domaine et des ventes.

contre 36 % au niveau national. Les montants des aides à la personne²⁷ et frais d'hébergement pèsent 21,3 %, contre 18,2 % (France entière). Les achats de biens et services et les subventions de fonctionnement représentent respectivement 17,1 % et 10,9 %, contre 22,8 % et 7,6 % au niveau national. Les autres dépenses²⁸ (440 M€) pèsent 9,9 % du total, contre 15,6 % (France entière).

Depuis 2017, la hausse des dépenses réelles de fonctionnement est de 280 M€ (+ 6,7 %, dont 200 M€ pour la Guadeloupe (+ 12,3 %) et de 80 M€ pour la Martinique (+ 4,9 %). En Guyane, elles sont stables en apparence. En effet, en 2017, la recentralisation du RSA a eu pour effet de réduire ces charges d'environ 150 M€²⁹. Aussi, le niveau d'augmentation des DRF est minoré avec le changement de périmètre.

Consolidées sur les trois territoires observés, les charges de personnel s'élèvent à 1,81 Md€ en 2023, soit 2,4 % de leur montant au niveau national (75 Md€). Leurs poids varient entre territoires de 24,2 % en Guyane à 39 % et 39,4 % en Guadeloupe et Martinique.

Ces niveaux ont pour origine un taux d'administration plus élevé qu'au niveau

national, des rémunérations plus élevées et une maîtrise insuffisante de ce poste de charges.

Pour la France entière³⁰, ce taux est en moyenne de 26 agents pour 1 000 habitants, mais il est significativement plus élevé dans les territoires d'outre-mer (36). En Martinique, en Guadeloupe et en Guyane, cet indicateur est respectivement de 42, de 38 et de 27 agents.

En Guyane, le nombre d'agents a augmenté de 3 % par an en moyenne entre 2011 et 2021. L'évolution est moindre en Guadeloupe (+ 0,3 %) et en Martinique (+ 0,2 %). À titre de comparaison, l'augmentation est de 0,6 % pour la France hexagonale.

Les fonctionnaires territoriaux bénéficient d'une sur-rémunération³¹ de 40 %, ce qui explique également le poids dans ces charges.

Depuis 2017, elles ont augmenté de 270 M€, un montant voisin de celui de la totalité des dépenses de fonctionnement. Les progressions ont été respectivement de 26 % en Guyane, de 16,1 % en Guadeloupe et de 14,9 % en Martinique.

Ces hausses ne sont pas corrélées à l'évolution démographique de la

²⁷ RSA, APA, allocations handicapés (dont PCH), allocations famille et enfance, accueil familial, frais de séjour en établissement social et médico-social.

²⁸ Contributions obligatoires (dotation des collèges et lycées, SDIS, participations, indemnités des élus, charges financières...).

²⁹ « Avant même la recentralisation en 2019, le RSA n'a pas constitué un poids pour les finances de la CTG. En effet, l'Etat est venu abonder par des subventions exceptionnelles (26 M€ en 2017, 44,2 M€ en 2018) le soutien prévu par les dispositions de l'article L. 131 de la loi de finances rectificative pour 2016 (14 M€) et de l'article 95 de la loi de finances rectificative pour 2017 (5,8 M€). La CTG a ainsi reçu 50 M€ en 2017 et le même montant en 2018 pour faire face au reste à charge du RSA, que la chambre estime à 47,9 M€ en 2018. » Source : chambre régionale des comptes de Guyane, la situation financière de la CTG 2015 – 2021 », rapport d'observations définitives, octobre 2022.

³⁰ Selon le rapport de 2023 sur l'état de la fonction publique : [Rapport annuel sur l'état de la fonction publique - Édition 2023 \(fonction-publique.gouv.fr\)](#)

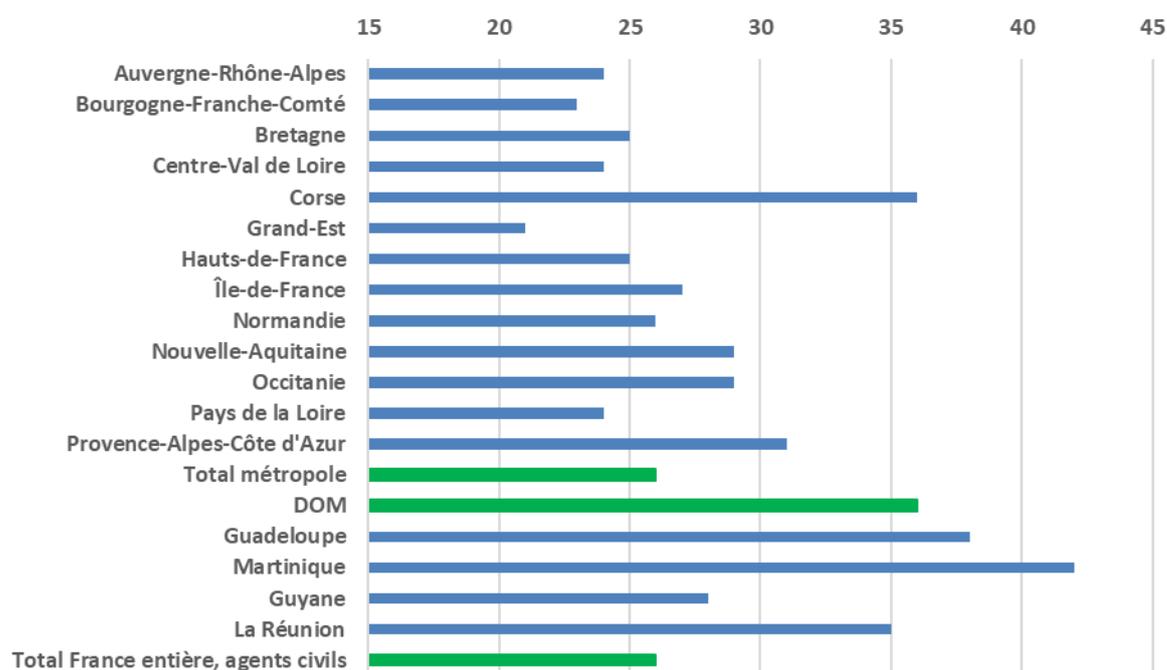
³¹ Cour des comptes, Rapport public annuel 2015, Tome I. *Les compléments de rémunération des fonctionnaires de l'État outremer : refonder un nouveau dispositif*, février 2015. Référé au premier ministre sur le même sujet, juin 2023.

Guadeloupe et de la Martinique. En 10 ans, elles ont subi respectivement une baisse de leur population d'environ 40 000 habitants³² et de 35 000 habitants³³. A *contrario*, la Guyane a connu une hausse démographique (taux d'accroissement annuel de 2 %)³⁴. Ce taux est plus de 6 fois supérieur à la moyenne nationale (+ 0,3 %).

Le poids des dépenses de personnel dans les DRF (taux de charges par habitant) est

supérieur aux moyennes nationales par catégories de collectivités. Par exemple, la moyenne des régions métropolitaines est de 310 € par habitant³⁵. En 2023, ce taux est de 623 € pour celle de la Guadeloupe. Pour le département (909 €) et la région Guadeloupe, il est, consolidé, de 1 613 €. Pour les collectivités territoriales uniques, le ratio est de 2 422 € pour la CTM, et de 1 390 € pour la CTG^{36 37}.

Graphique n° 1 : Le nombre de fonctionnaires territoriaux par région pour 1 000 habitants en 2021



Source : CRC à partir du rapport sur l'état de la fonction publique (2023).

Second poste de charges (940 M€)³⁸, les aides à la personne et les dépenses d'hébergement et d'accueil représentent

dans le budget du département guadeloupéen 26 % et dans celui de la collectivité territoriale de Martinique 24,3 % des dépenses réelles de

³² INSEE – estimation de population (résultats provisoires arrêtés fin 2022). 375 845 habitants (01/2023).

³³ INSEE – estimation de population (résultats provisoires arrêtés fin 2022). 347 686 habitants (01/2023).

³⁴ INSEE – estimation de population (résultats provisoires arrêtés fin 2022). 310 099 habitants (01/2023).

³⁵ Source : DGCL - Données DGFIP 2023, comptes de gestion, budgets principaux - opérations réelles ; INSEE (population totale en 2021 - année de référence 2018).

³⁶ Les périmètres des compétences des trois CTU ne sont pas strictement identiques. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2019, la recentralisation du RSA est effective pour la CTG.

³⁷ Le taux de charges de la Collectivité territoriale de Corse est de 3 156 euros par habitant.

³⁸ Guyane comprise, mais sans le RSA.

fonctionnement. La moyenne nationale est de 18,2 %. Dans les 3 territoires, les niveaux élevés de dépenses s’expliquent par les taux de pauvreté monétaire estimés à 60 % en Guadeloupe et Guyane et à 40 % en Martinique³⁹. En Guadeloupe et Martinique, la hausse des charges est respectivement de 9,6 % et de 13 %, soit un rythme inférieur au niveau national (+ 16,2 %).

Troisième poste de charges (17,1 % des DRF), les achats et services ont connu une évolution très disparate entre territoires : + 42,2 % en Guyane, + 17 % en Guadeloupe et + 9,4 %. La situation guyanaise s’explique par l’évolution du périmètre des services publics, avec l’augmentation du nombre d’équipements publics.

Les subventions de fonctionnement⁴⁰ s’élèvent en 2023 à 480 M€, soit un montant voisin de celui observé depuis 2017. Celles aux organismes privés occupent 30 % du total. Ces dernières ont diminué à l’exception de la Guadeloupe (+ 4 %).

Dans les budgets de fonctionnement antillais et guyanais, les autres dépenses de fonctionnement sont proportionnellement moins importantes dans le total des DRF (7,6 %).

En 2023, les charges financières s’élèvent toujours à 690 M€, soit 1,6 % des DRF, contre 2 % pour la France entière. Cette situation est la conséquence de trois facteurs principaux :

- un taux d’endettement⁴¹ plus faible (51,7 %) contre 75,2 % ;
- compte tenu de la faiblesse de leur épargne et de leurs difficultés structurelles (éloignement, coût des matériaux...), le modèle de financement de l’investissement est différent. En effet, les collectivités ultramarines perçoivent à un niveau très supérieur à celles de l’Hexagone des subventions, des fonds et des dotations, de l’Etat et de l’Europe⁴². Entre 2017 et 2023, les dépenses d’équipement ont été financées en moyenne à hauteur de 52 %⁴³ ;
- des conditions de financement exceptionnelles, obtenues auprès des opérateurs parapublics (AFD et Banque des territoires). Les collectivités bénéficient d’ailleurs fréquemment des préfinancements.

La Martinique fait exception par le niveau très élevé de son endettement, qui représente 69,1 % de ses ressources de fonctionnement, dont 69 % relève de la CTM.

1.1.3 Malgré une hausse depuis 2022, l’épargne brute demeure insuffisante pour contribuer significativement au financement des investissements

1.1.3.1 Le dynamisme des produits porte une augmentation régulière de l’épargne

Sur la période 2017-2023, les collectivités (communes, intercommunalités, département, région et collectivités territoriales uniques)

³⁹ Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active*, rapport public thématique (janvier 2022).

⁴⁰ Subventions aux organismes publics et privés, centres communaux d’action sociale et caisses des écoles...

⁴¹ Rapport du stock de la dette au 31/12 sur les RRF.

⁴² Subventions d’investissement, fonds européens, dotations (DETR, DSIL...), FCTVA...

⁴³ En Guyane, il est de 83 %, compte-tenu du soutien exceptionnel de l’Etat dans le cadre de l’accord structurel, et également du niveau de participation européen.

de la zone Antilles - Guyane connaissent une évolution positive et régulière de leur épargne brute. En 2017, elle représentait 5 % des recettes réelles de fonctionnement. Six ans après, elle est à 12 %, contre 16 % au plan national. Cette amélioration est imputable à une relative maîtrise des charges de fonctionnement et une hausse soutenue des recettes.

Cette hausse est toutefois en trompe l'œil. En effet, le périmètre des charges n'est plus identique avec la recentralisation du financement du RSA (voir *supra*). Retraitées⁴⁴, celles-ci ont augmenté à un niveau voisin des produits (+ 11 %).

Malgré une amélioration, le constat dressé en 2017 par la Cour des comptes demeure : la situation financière est paradoxale, dans la mesure où le niveau de recettes est plus élevé que dans l'hexagone et pourtant l'épargne brute est plus faible⁴⁵.

1.1.3.2 Le rôle déterminant des collectivités territoriales uniques (Martinique et Guyane) et du département et de la région Guadeloupe dans l'effort d'investissement des trois territoires

Outre les subventions de l'Etat et les fonds européens, l'investissement est porté par les collectivités supérieures (département et région de Guadeloupe, CTG et CTM). Leurs situations financières sont meilleures que celles des autres catégories de collectivités⁴⁶.

Depuis 2017, celles-ci ont réalisé 56 % des dépenses d'équipement direct (pour leur propre patrimoine) et financé 68 % des investissements communaux et des EPCI.

Depuis 2017, les dépenses des grandes collectivités se sont élevées globalement à 4,78 Md€, dont 2,84 Md€ de dépenses en propre et 1,94 Md€ de subventions versées. La situation entre territoire est variable. Le département et la région Guadeloupe⁴⁷ ont réalisé en moyenne 64 % des dépenses d'équipement sur leur territoire. Ces deux collectivités contribuent avec leurs subventions versées à 74 % de l'investissement total. En 2023, la part de la CTG est de 67 % (subventions comprises). Dans ce ressort, les dépenses sont en constante progression sous l'effet des investissements du plan Guyane.

Entre 2017 et 2023, les dépenses d'investissement⁴⁸ des trois territoires ont plus que doublé (de 690 M€ à 1,4 Md€), comme pour les 4 grandes collectivités des ressorts étudiés. En Guyane, celles-ci ont été multipliées par 3,5.

L'intervention de ces collectivités suppléent pour partie les difficultés des échelons inférieurs (communes et EPCI).

⁴⁴ La recentralisation du RSA a eu pour incidence une diminution d'environ 150 M€ des charges supportées par la CTG (source : Banque des territoires-valeur 2016).

⁴⁵ Cour des comptes, rapport public annuel (page 164).

⁴⁶ Mesurée à l'aune de la capacité de désendettement, le département et la région de Guadeloupe mettraient en 2023 et en théorie 5,1 ans pour rembourser leur endettement avec la totalité de leurs recettes courantes ; la CTG, 1,7 ans et la CTM, moins d'un an. Cette projection est toutefois à prendre avec beaucoup de précaution compte-tenu des faiblesses observées en matière de fiabilité des comptes de ces collectivités.

⁴⁷ Les données des deux collectivités territoriales sont agrégées pour offrir des points de comparaisons avec les CTU, qui ont les mêmes compétences.

⁴⁸ Subventions versées comprises.

1.2 Les fragilités financières structurelles et persistantes des communes et des EPCI

1.2.1 Des communes et des EPCI, qui présentent une situation financière voisine

En 2023, les recettes et les dépenses réelles de fonctionnement du bloc communal des trois territoires s'élevaient respectivement à 2,34 Md€ et 2,1 Md€, soit 47 % du total des produits et des charges (toutes collectivités confondues). Depuis 2017, les premières ont progressé de 19,3 %, les secondes de 11 %.

En valeur absolue, ces hausses sont de 380 M€ en recettes, dont 44 % relève de la seule augmentation du produit de l'octroi de mer⁴⁹, et de 210 M€ en dépenses, dont 77,5 % sont imputables à l'évolution des dépenses de personnel⁵⁰.

En dépenses d'équipement, le montant total des dépenses du bloc communal est depuis 2017 de 2,23 Md€, dont 37 % pour la Guadeloupe et la Guyane et 26 % pour la Martinique.

Malgré la hausse plus soutenue des produits, le taux d'épargne reste faible (10,2 %). En Martinique, il est le plus bas avec 9,4 %.

L'encours de dette du bloc communal est de 950 M€. La part de l'endettement martiniquais est la plus élevée avec 43,9 % et celle de Guyane, la moins élevée (14,5 %). Depuis 2017, celle du bloc communal de ces trois territoires a diminué d'environ 13 %.

Sous l'effet du désendettement et de l'amélioration de l'épargne, la capacité de désendettement s'est améliorée. En 2023, elle est de 3,9 ans. Toutefois, ce résultat est à prendre avec beaucoup de précaution compte tenu des imperfections dans la tenue des comptes, qui ne retracent pas toujours par exemple la réalité des engagements pris par les collectivités.

Au sein du bloc communal, la répartition du poids financier respectif des EPCI et des communes diffère de la situation nationale. En 2023, les RRF des communes représentent 75,4 % des recettes du bloc communal ; les DRF, 75,7 % contre 67 %. Leur endettement équivaut à 78 % contre 60 % au niveau national.

Le poids financier plus important des communes s'explique par la plus récente intégration intercommunale. Elle s'est accélérée avec la loi NOTRÉ du 7 août 2015, qui prévoit le transfert de la gestion de l'eau, l'assainissement et des déchets, mais ses effets demeurent encore inaboutis.

En matière de gestion, le constat dressé par la Cour en 2017⁵¹ demeure encore d'actualité. A titre d'exemple, certaines communes guadeloupéennes assuraient en 2021 au travers de conventions avec leurs EPCI la gestion de l'eau et de l'assainissement.

Parfois, cette situation est d'ailleurs plus tendue. Les EPCI guadeloupéens dégagent moins d'épargne brute que ceux des deux autres territoires. A titre d'exemple, les difficultés financières des communautés d'agglomération de Nord Grande Terre (CANBT⁵²) et de Grand Sud Caraïbes

⁴⁹ En Guyane (+ 55 %), en Guadeloupe (+34 %) et en Martinique (+30,4 %).

⁵⁰ En Guyane (+ 28,1 %), en Guadeloupe (+13,1 %) et en Martinique (+14,3 %).

⁵¹ Cour des comptes, rapport public annuel 2017, (voir infra).

⁵² Selon l'estimation de la chambre dans son avis n° 2023-0046, le budget annexe Transport de la CANBT est un déficit de 6,7 M€. La collectivité règle en moyenne en 83,9 jours ses fournisseurs (source : DRFIP, avril 2024).

(CAGSC)⁵³) sont suivies par la chambre régionale des comptes dans le cadre de plans de redressement (article L. 1612-14 alinéa 2 du CGCT).

Autres problèmes, les transferts n'ont le plus souvent pas fait l'objet d'une évaluation précise de l'actif et du passif des comptes communaux. Ce défaut engendre des risques financiers pour les établissements concernés. Des dettes n'ont pas été honorées, en particulier envers leurs communes membres. Des recettes n'ont pas été recouvrées.

Malgré l'amélioration de leur épargne, la situation des communes présente des fragilités structurelles et persistantes, malgré des ressources plus élevées que dans l'Hexagone. Elles sont caractérisées par le niveau très important des charges de personnel, le dynamisme des recettes d'octroi de mer et un investissement insuffisant.

1.2.2 Les communes bénéficient de recettes dynamiques, mais sont confrontées au poids de dépenses qu'elles ne maîtrisent pas suffisamment

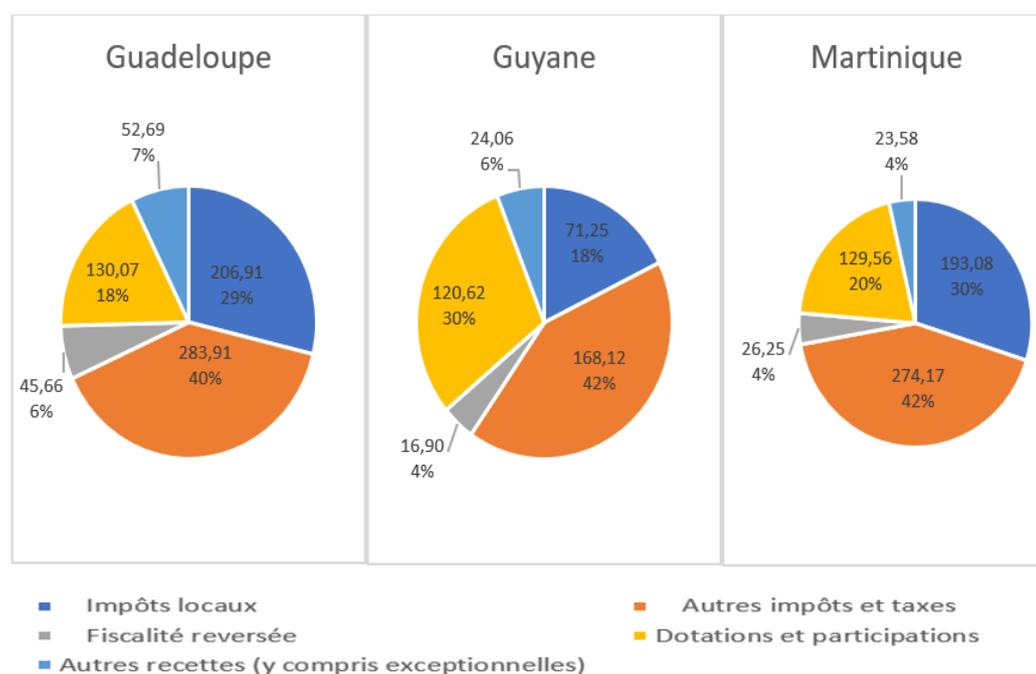
1.2.2.1 Une augmentation soutenue des recettes, imputable au comportement de la fiscalité ultramarine

Depuis 2017, les communes des trois territoires ont bénéficié d'une hausse globale de leurs recettes réelles de fonctionnement de + 24 %. En Martinique, elle est de 21 % et en Guyane de 32 %. En 2023, le montant total des RRF communales est de 1,77 Md€.

Le panier de recettes de fonctionnement est marqué par le poids de la fiscalité indirecte.

⁵³ Selon l'estimation de la chambre dans son avis n° 2023-0062, le budget annexe de la CAGSC « Eau » est en déficit de 72,5 M€ et le budget annexe « assainissement » en déficit de 6,9 M€ (budgets en liquidation). La collectivité règle en moyenne en 339,4 jours ses fournisseurs (source : DRFIP, avril 2024).

Graphique n° 2 : Les recettes réelles de fonctionnement par ressorts en 2023 (M€)



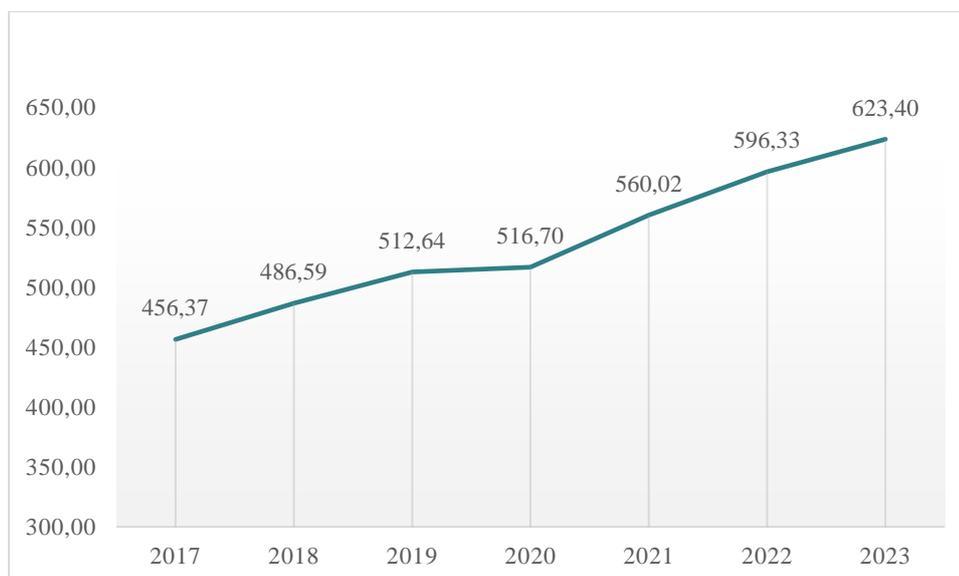
Source : chambre régionale des comptes Antilles Guyane, d'après les données de la DGFIP.

Les autres impôts et taxes sont en effet le premier poste de recettes. Il recouvre essentiellement pour les principaux en moyenne : l'octroi de mer (85,6 %), les droits de mutation à titre onéreux (2 %), la taxe de séjour, le produit des jeux (1 %) et

la taxe sur les carburants (8 %). Depuis 2017, le produit d'octroi de mer a progressé de 36,6 %. En 2023, il représente environ 35 % des recettes réelles de fonctionnement des budgets communaux⁵⁴.

⁵⁴ Recettes d'octroi de mer/recettes de fonctionnement : **Terre-de-Haut** (57,86 %), **Les Abymes** (38,16 %), **Port-Louis** (47,82 %), **Sainte-Rose** (48,70 %), **Iracoubo** (37,46 %), **Kourou** (36,17 %), **Ouanary** (54,79 %), **Cayenne** (39,71 %), **Diamant** (46,91 %), **Fort-de-France** (23,19 %), **Saint-Pierre** (50,32 %), **Macouba** (56,32 %). Source : DGCL - BP 2022.

Graphique n° 3 : Évolution des recettes d’octroi de mer dans les communes (en M€)



Source : Chambre régionale des comptes Antilles Guyane, d’après les données de la DGFIP

Dans les budgets locaux ultramarins, la part du produit des impôts locaux dans les recettes est structurellement plus faible, en raison des causes déjà explicitées *supra*. Il est de 25,7 % en 2023, contre 42,2 % au plan national, ce qui confirme le constat établi dans les rapports de la Cour des comptes depuis 2011⁵⁵. Par territoire, le poids de ces recettes est en Martinique de

30 % ; en Guadeloupe de 29 % et en Guyane de 18 %.

En 2023, le montant des dotations et participations perçues par les communes est de 380,3 M€. La dotation globale de fonctionnement (DGF) est la principale recette (72,7 %).

Tableau n° 1 : Evolution de la Dotation Globale de Fonctionnement

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Guadeloupe	86,83	87,63	87,63	89,52	91,52	94,35	95,87
Guyane	59,19	62,08	65,18	68,56	75,83	82,83	94,66
Martinique	81,52	81,73	81,25	82,20	83,29	84,50	86,01

Source : Chambre régionale des comptes Antilles Guyane, d’après les données de la DGFIP

La progression de la DGF par territoire est très différente : + 60 % en Guyane, + 10 %

en Guadeloupe et + 6 % en Martinique. Le montant moyen par habitant est de 267,6 €.

⁵⁵ Cour des comptes, « la situation financière des communes des départements d’outremer », rapport public thématique (juillet 2011) ; Cour des comptes, « la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics », rapport public (octobre 2017, juin 2022, juin 2023 et juillet 2024).

La dotation forfaitaire de la DGF est établie selon des modalités de calcul différents de l'Hexagone. Les dotations de péréquation affectées aux communes d'outre-mer, sont calculées en fonction de deux quotes-parts spécifiques : une quote-part « dotation de solidarité urbaine / dotation de solidarité rurale » (DSU/DSR) et une quote-part «

dotation nationale de péréquation » (DNP). Une quote-part de chacune des trois dotations précitées est prélevée au profit des communes d'outre-mer, en vue de leur attribuer un montant de péréquation verticale supérieur à leur poids démographique dans la population nationale⁵⁶.

Encadré n° 3 : La DACOM

La dotation d'aménagement des communes et des circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM) est une dotation de péréquation. Elle est répartie en fonction d'une série de critères : le nombre de bénéficiaires du RSA et des aides au logement, le nombre d'enfants, le revenu des habitants et le potentiel financier.

Depuis 2019, elle comprend désormais deux composantes :

- une DACOM « socle », répartie selon les critères en vigueur jusqu'en 2019, qui est progressivement minorée pour alimenter la seconde part de la dotation ;
- une dotation de péréquation, alimentée par la progression des montants de péréquation verticale, par un relèvement du montant de la DACOM et par une part de la DACOM « socle ».

Une majoration spécifique est aussi destinée à tenir compte des charges de centralité exercées par les chefs-lieux de département et d'arrondissement les plus peuplés.

Le troisième poste est les autres recettes (y compris exceptionnelles). Leur montant total est de 100,4 M€ en 2023. Les principaux produits⁵⁷ sont tirés des services, du domaine et ventes diverses des communes (32 M€).

Depuis, ceux-ci ont diminué de 4 %. Ils progressent seulement en Martinique de 2,6 %. La faiblesse du rendement s'explique par les défauts de tarification et de recouvrement par les communes, qui les négligent et n'utilisent pas ce levier pour augmenter leurs recettes.

1.2.2.2 Des charges insuffisamment maîtrisées

Depuis 2017, les charges de fonctionnement des communes des trois territoires ont de + 14 %. En Guyane, elle est nettement plus élevée (28 %), que dans les autres territoires (Guadeloupe, + 9 % ; Martinique + 13 %). En 2023, le montant total des DRF communales est de 1,59 Md€.

En 2023, les charges de personnel en sont le premier poste de dépenses dans les budgets communaux de fonctionnement

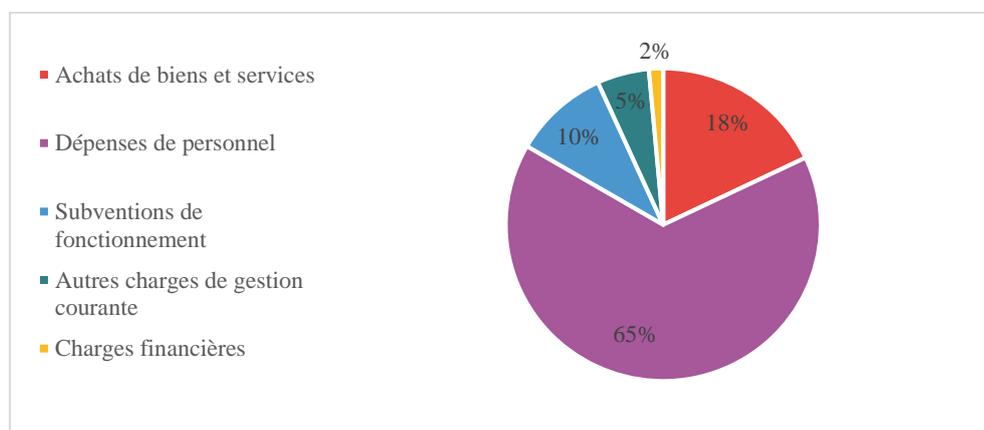
⁵⁶ Guide d'attribution de la DGF 2023, DGCL). <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/actualisation-du-guide-pratique-de-la-dgf>

⁵⁷ Redevances diverses (scolaires et périscolaires, stationnement, à caractère culturel et sportif...

(1,04 Md€). Les deuxième et troisième postes sont les achats de biens et de services (18 %) et les subvention des

fonctionnement aux organismes privés (10 %).

Graphique n° 4 : Les charges de fonctionnement des communes guadeloupéennes, guyanaises et martiniquaises en 2023 (M€ et %)



Source : Chambre régionale des comptes Antilles Guyane, d'après les données de la DGFIP

Entre 2017 et 2023, les dépenses de personnel des communes ont progressé de 16 %, ce qui est supérieur à l'évolution nationale (+ 12,4 %). Le rythme est très différent entre les territoires : la Guyane (28 %), la Guadeloupe (14 %) et la Martinique 11 %.

Le poids de ces dépenses dans les budgets locaux varie très sensiblement entre les communes⁵⁸. Il était en moyenne de 57,3 % en 2009, de 62,1 % en 2015 et de 65,4 % en 2023⁵⁹, ce qui limite les marges de manœuvre des collectivités. Ces charges engendrent une contrainte structurelle sur leurs budgets.

En 2023, les dépenses de personnel s'élèvent à 1,04 Md€. Elles sont couvertes à

60 % par les recettes de l'octroi de mer. Depuis 2017, celui-ci a connu une hausse globale supérieure (167 M€) à celle de ces charges.

Depuis 2017, les achats et services (286 M€) ont connu une augmentation sensible de + 19,5 %, voisine de celle observée nationalement (20 %). Les communes guadeloupéennes (+ 2 %) se distinguent nettement des guyanaises (+ 45 %) et martiniquaises (+ 25 %). En Guyane, la croissance démographique entraîne l'ouverture de nouveaux équipements publics et de nouveaux services ce qui génèrent plus de dépenses. Les achats de fluide (eau, électricité,

⁵⁸88 Dépenses de personnel/recettes de fonctionnement (quelques exemples) : **Pointe-Noire** (75,75 %), **Saint-François** (72,67 %), **Terre-de-Haut** (71,86 %), **Baie-Mahault** (68,95 %), **Les Abymes** (67,83 %), **Port-Louis** (76,85 %), **Ouanary** (67,94 %), **Cayenne** (63,14 %), **Matoury** (36,67 %), **Iracoubo** (75,48 %), **Kourou** (72,66 %), **Marin** (59,49 %), **Lamentin** (58,15 %), **Diamant** (59,04 %), **Macouba** (70,44 %). Source : DGCL – BP 2022.

⁵⁹ Source : Cour des comptes, *La situation financière des communes des départements d'outre-mer*, rapport public thématique, juillet 2011 ; Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2017.

carburants)⁶⁰ progressent, avec la hausse des prix, en moyenne de 18,8 %.

Bien que disposant d'effectifs importants, les communes recourent à des services extérieurs (entretiens et réparations bâtiments, voiries, réseaux, maintenance, publicité, transport, déplacements, frais de gardiennage et nettoyage...), dont des contrats de prestations de services dans de nombreux domaines⁶¹. Depuis 2017, les dépenses de ces derniers ont augmenté de 17,5 %. En 2023, elles s'élèvent à 198 M€ et représentent 69,3 % du poste.

Les budgets comprennent d'autres dépenses (subventions de fonctionnement, contributions obligatoires, charges financières...). Elles ont connu entre 2017 et 2023 une hausse modérée de 11,1 %,

inférieure à la progression globale des charges de fonctionnement.

En 2023, les subventions de fonctionnement représentent 10 % des DRF, contre 7,3 % au niveau national⁶². Depuis, la hausse de ce poste est inférieure de 50 % à la progression du total des communes des trois territoires.

1.2.2.3 Une épargne encore faible et un sous-investissement

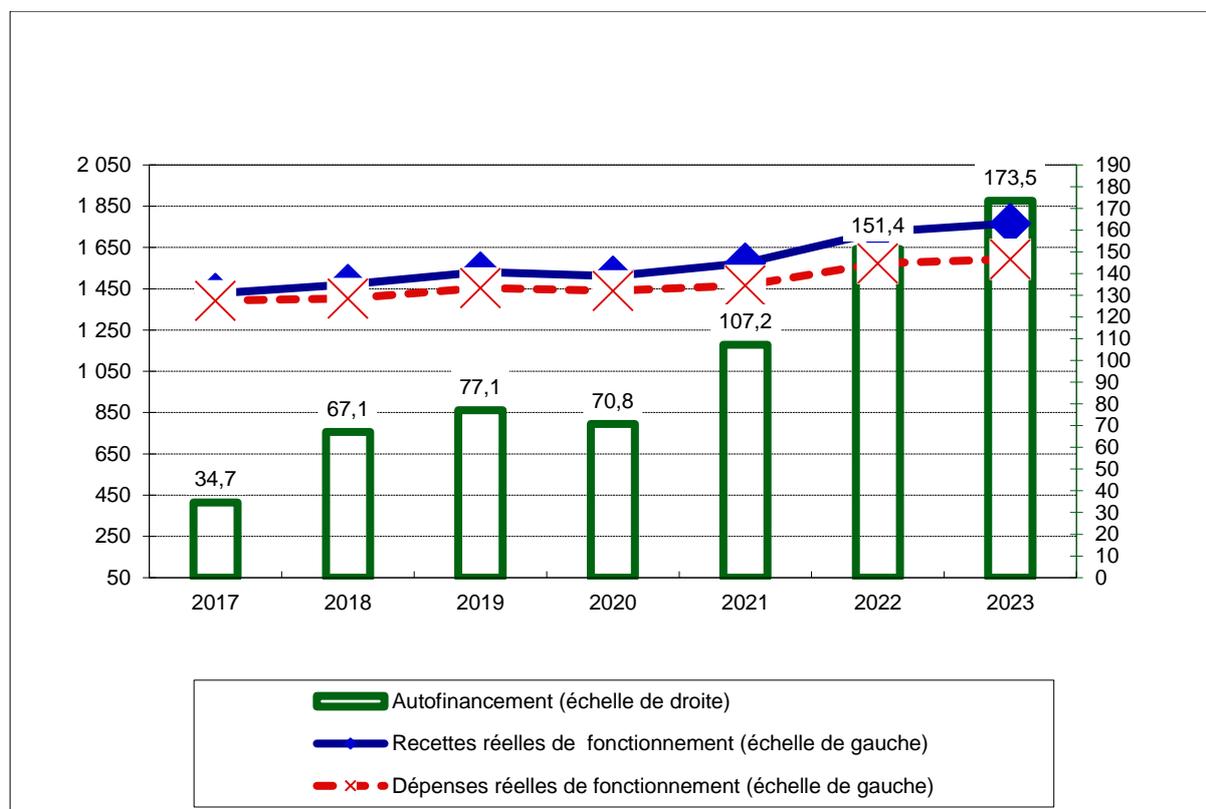
Avec la moindre hausse des charges, l'épargne s'est progressivement redressée, mais le taux d'épargne brute (9,8 %) demeure significativement inférieur d'environ 36 % au niveau national.

⁶⁰ 17 % en moyenne des achats et des services.

⁶¹ 13 % des achats de biens et services en Guadeloupe, 12 % en Guyane et 9 % en Martinique.

⁶² Les subventions aux organismes privées (associations), en particulier, ont très nettement diminué en Guadeloupe (30,6 %). La Guyane et la Martinique connaissent une évolution voisine, respectivement + 5,3 % et + 3 %.

Graphique n° 5 : L'épargne brute des communes (en M€)



Source : chambre régionale des comptes Antilles Guyane

La part des dépenses d'équipement des communes antillaises et guyanaises dans le montant total réalisé par l'ensemble des collectivités est plus réduite. Entre 2017 et 2023, 1,7 M€ d'investissements ont été réalisés, soit 33 % du total (toutes collectivités confondues - 5,1 Md€). Au niveau national, ce pourcentage est de 49,4 %.

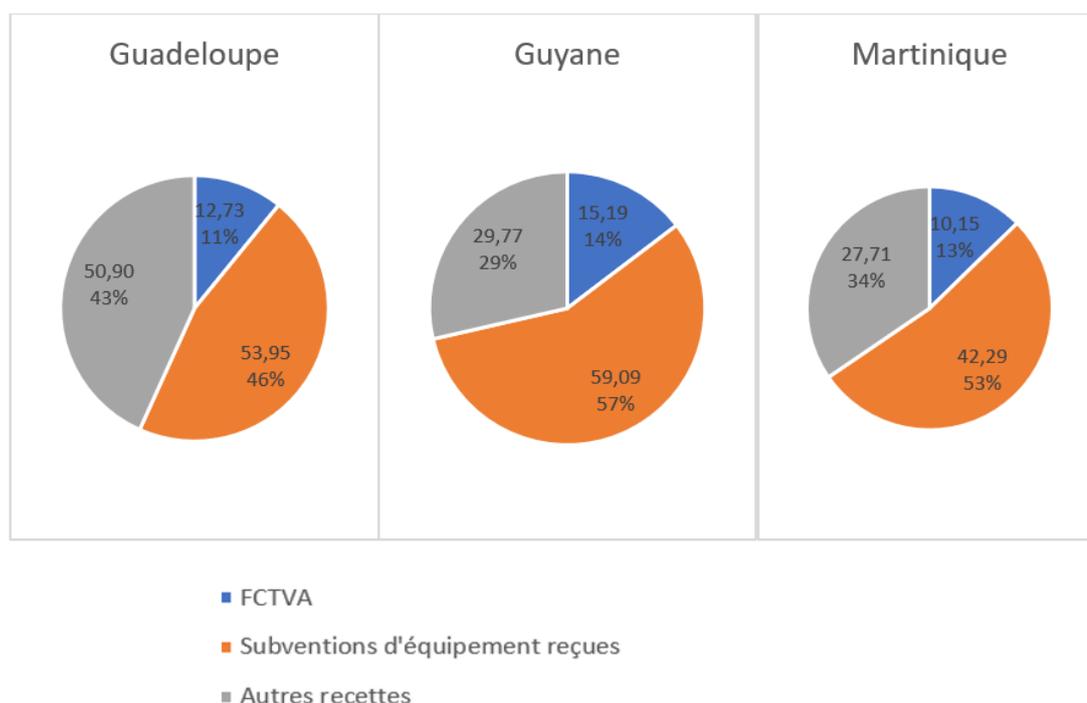
Suivant le cycle électoral, ces dépenses ont connu des tendances voisines en Martinique et Guyane. Leur montant a plus que doublé en six ans en Martinique. En Guyane, il a

augmenté de 90 %. En Guadeloupe, la progression est moindre (58 %).

La part de l'investissement communal est non seulement plus faible, mais elle est également associée à un modèle de financement très différent de celui observé au niveau national pour deux raisons : les dépenses d'équipement sont financées par des ressources externes, qui limitent le recours à l'endettement, et elles sont prises en charge fréquemment par les grandes collectivités⁶³, alors qu'elles relèvent de compétences communales.

⁶³ Département et région de Guadeloupe, CTG et CTM.

Graphique n° 6 : Les recettes d'investissement (données 2023, en M€ et %)



Source : Chambre régionale des comptes Antilles Guyane, d'après les données de la DGFIP

Les communes s'appuient donc sur des ressources externes à un niveau très supérieur à celui observé au niveau national. Les subventions d'investissement (862 M€)⁶⁴ représentent en effet 52 % des dépenses d'équipement communales. Leur part dans le financement varie entre territoires. En Martinique, elle est de 56,6 % ; en Guyane, de 53,5 % et en Guadeloupe, de 47,7 %.

Les subventions d'investissement proviennent principalement de l'Etat (40 %). En Guyane, leur contribution représente 54,8 % du total, contre en moyenne 31,2 % dans les deux autres ressorts. Celle des grandes collectivités est

de 21,4 % et celles des groupements à fiscalité propre est marginale (+ 4,6 %).

D'autres ressources externes bénéficient aux communes par exemple : la taxe d'aménagement pour 8 % ou encore le FCTVA pour 7,7 %. Par ailleurs, certaines communes financent leur investissement par des recettes exceptionnelles⁶⁵.

Le financement étant assuré principalement par l'ensemble de ces ressources et les communes recourent très peu à l'endettement. En 2023, il s'élève à 720 M€. Le taux d'endettement⁶⁶ est de 40,6 %, contre 73,5 % pour toutes les communes (France entière).

⁶⁴ Sous ce terme, sont regroupées, outre les subventions d'investissement (Etat, collectivités locales), les fonds européens, les dotations diverses (les parts investissements de la DETR et de la DSIL) et les produits des amendes de radars automatiques.

⁶⁵ En 2023, la commune de Pointe-à-Pitre a réalisé des cessions d'actifs à hauteur de 30 M€. Celle de Fort-de-France enregistre 10,74 M€ de produits exceptionnels sur les 12,9 M€ réalisés en Martinique.

⁶⁶ Rapport entre la dette au 31/12 sur les recettes réelles de fonctionnement.

Depuis 2017, la dette communale est en recul de 160 M€. Les communes martiniquaises demeurent les plus endettées (330 M€).

La situation de trésorerie est positive. Au 31 décembre 2023, la trésorerie nette (sans les crédits bancaires de court terme) est de 350 M€. Depuis 2017, elle a été multipliée par presque 3, contre 1,2 au plan national.

Cette situation globale est encore en trompe l'œil. En effet, elle ne prend pas en compte les insuffisances de trésorerie réelles des communes. Celles-ci correspondent au solde de trésorerie, après déduction des mandats en instance de paiement. Entre 2018 et 2022⁶⁷, leur montant total s'est réduit de 139,3 M€ à 104,2 M€. Fin 2022, la Guadeloupe concentre plus de la moitié des difficultés de trésorerie de la zone Antilles-Guyane. Cette situation est corroborée par des délais moyens de paiement excessifs. Ainsi, 15 communes

guadeloupéennes sur 32 dépassaient les 50 jours⁶⁸.

Les collectivités antillaises et guyanaises présentent des difficultés de maîtrise de leurs charges, en particulier celles de personnel ; dégagent un autofinancement insuffisant, malgré une augmentation très sensible de leurs recettes de fonctionnement ; bénéficient d'un niveau particulièrement élevé de ressources externes pour le financement de leurs investissements, en particulier de l'Etat ; leurs dépenses d'équipement restent pourtant très inférieures à celles de l'ensemble de toutes les communes françaises.

Une analyse plus approfondie, à partir des travaux de la chambre, permet de saisir les évolutions, de mettre en lumière les forces et les faiblesses du niveau communal et de cerner les leviers de redressement.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2017, la situation financière globale des collectivités des Antilles et de la Guyane tend à s'améliorer, sous l'effet d'une évolution globale plus rapide des produits (+ 14,9 %), portée par la fiscalité ultramarine, que des charges (+ 6,7 %). En 2023, le taux d'épargne brute de 11,7 % est toujours inférieur au niveau national de 15,7 % (France entière). L'effort d'investissement a significativement progressé de 0,74 Md€ à 1,41 Md€. A partir de 2020, il est supérieur à 1,05 Md€. Du fait de la faiblesse de l'épargne dégagée, son financement repose principalement sur les subventions reçues et les dotations de l'Etat et des fonds européens.

La situation financière des grandes collectivités (département et région de Guadeloupe, CTM et CTG) est plus solide. Celles-ci ont réalisé 56 % des dépenses d'équipement direct (pour leur propre patrimoine).

Les autres niveaux de collectivités (communes et EPCI) présentent plus de fragilités, notamment un poids très nettement supérieur aux moyennes nationales des charges de personnel.

Entre 2017 et 2023, celles des communes ont progressé de 16 %, au-delà de l'évolution nationale (+ 12,4 %). Leur poids dans les budgets locaux varie très sensiblement entre les

⁶⁷ Source : Cour des comptes, rapport public précité (juin 2023).

⁶⁸ Source : DRFIP (avril 2024). 22 communes au total dépassaient les 30 jours légaux.

communes. Il est en constante augmentation. Il était en moyenne de 57,3 % en 2009, de 62,1 % en 2015 et de 65,4 % en 2023, ce qui limite les marges de manœuvre des collectivités.

En 2023, les charges de personnel s'élèvent à 1,04 Md€. Elles sont couvertes à 60 % par les recettes de l'octroi de mer.

L'endettement global a progressé de 380 M€. Les communes se sont toutefois désendettées. Leur niveau de la trésorerie nette s'est amélioré. Il présente toutefois une situation en trompe l'œil au vu des insuffisances fréquentes (solde de trésorerie, après déduction des mandats en instance de paiement). Les délais moyens de paiement traduisent également de sérieuses fragilités.

2 DES SITUATIONS FINANCIERES FREQUEMMENT DEGRADEES AVEC TOUTEFOIS DES EXEMPLES DE REDRESSEMENT PRINCIPALEMENT LIES AU DYNAMISME DES RECETTES ET PARFOIS A DES EFFORTS DE GESTION

Les communes antillaises et guyanaises⁶⁹ présentent des difficultés de maîtrise de leurs charges, en particulier celles de personnel ; dégagent un autofinancement insuffisant malgré une augmentation très sensible de leurs recettes de fonctionnement ; bénéficient d'un niveau particulièrement élevé de ressources externes pour le financement de leurs investissements, en particulier de l'Etat ; leurs dépenses d'équipement restent pourtant très inférieures à celles de l'ensemble de toutes les communes françaises.

Les contrôles des comptes et de la gestion de la chambre et ses avis budgétaires⁷⁰, au travers des suivis des plans de redressement, apportent des éclairages plus précis sur les situations financières. Ces travaux permettent de saisir les leviers de

l'amélioration des gestions ou *a contrario* de leur dégradation.

2.1 La proportion élevée de contrôles budgétaires, révélatrice de la situation dégradée de certaines communes

Dans les Antilles et la Guyane, les communes et leurs établissements publics connaissent des situations financières plus dégradées qu'en France hexagonale. Aussi, les préfets des trois ressorts saisissent proportionnellement plus les trois chambres régionales des comptes pour qu'elles proposent, si nécessaire, principalement un budget équilibré et des mesures de rétablissement des comptes⁷¹. En 2023, les

⁶⁹ La majorité des EPCI sont dans des situations voisines de leurs communes membres, voire plus obérées. Les déséquilibres des principaux budgets annexes de ces établissements (eau, assainissement et transport) sont majeurs et rendent compliqués leur rétablissement. C'est particulièrement vrai en Guadeloupe pour la CANBT et la GASC, que la chambre suit chaque année.

⁷⁰ Ces avis sont notifiés et publiés dans le cadre de la mission de contrôle budgétaire des chambres régionales des comptes. Elle vise à contrôler le respect des règles budgétaires, en matière de non-respect de la date limite du vote du budget primitif (L. 1612-2 du CGCT) et de celle du compte administratif (L. 1612-13 du CGCT), de rejet du compte administratif (L. 1612-12 du CGCT), d'absence d'équilibre réel du budget (L. 1612-5 du CGCT) et de déficit excessif du compte administratif (L. 1612-14 du CGCT). Ces contrôles sont réalisés sur saisine du Préfet. Par ailleurs, tout créancier (particulier, entreprise, comptable public, autre collectivité territoriale ou établissement public) peut également saisir la chambre pour défaut d'inscription d'une dépense obligatoire au budget (L. 1612-15 du CGCT). En 2017, les CRTC Antilles Guyane avaient été saisies sur ce motif à 157 reprises. Dès 2018, ce type de contrôle a chuté (55). En 2023, il est de 10. Enfin, le préfet peut également transmettre les conventions relatives à des délégations de service public à la chambre régionale des comptes (L. 1411-18 du CGCT).

⁷¹ Une saisine peut donner lieu à plusieurs avis. Ainsi, les dispositions de l'article L. 1612-5 du CGCT prévoient deux avis. Dans son premier avis, la chambre propose à la collectivité un budget en équilibre réel. Si son organe délibérant n'adopte pas dans un délai d'un mois une délibération rectifiant le budget ou si les mesures prises ne sont pas jugées suffisantes par la chambre, elle propose au préfet de régler le budget sur la base de son second avis. Autre cas, le préfet peut saisir la chambre sur la base de plusieurs articles (L. 1612-14 alinéa et L. 1612-5).

trois CRC ont réalisé 12,2 % des contrôles budgétaires des juridictions financières⁷².

Tableau n° 2 : Saisines préfectorales 2017-2023 (Guadeloupe, Guyane et Martinique)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BP non voté	4	4	3	1	4	2	1
Absence d'équilibre réel du budget	10	17	11	4	7	9	2
Rejet du CA	2	4		2		2	
Déficit excessif (CA) ⁷³	30	43	44	49	42	37	33

Source : chambre régionale des comptes

Le principal motif de saisine est le déficit excessif des comptes (L. 1612-14 du CGCT). En 2023, 33 avis ont été émis sur ce motif, soit 43 % de l'activité nationale. Dans ce cadre, la chambre suit en majorité la mise en œuvre chaque année de plan de redressement qu'elle a proposé initialement⁷⁴, les collectivités ou établissements publics ne pouvant rétablir leur situation sur un seul exercice⁷⁵ (L. 1612-14 alinéa 2 du CGCT). Si l'activité budgétaire tend à décroître, les contrôles des déficits reviennent à un niveau voisin de celui de 2017.

Depuis 2019⁷⁶, 21 collectivités guadeloupéennes sur 63, 13 collectivités martiniquaises sur 70 et 10 collectivités guyanaises sur 33 ont fait l'objet de mesures de redressement avec règlement du budget par le préfet.

Entre 2019 et 2023, 6 collectivités guadeloupéennes, 5 collectivités martiniquaises⁷⁷, et 4 guyanaises ont retrouvé l'équilibre budgétaire.

Certaines sont sorties de leur plan de redressement avant leur terme (les communes de **Baillif**, de **Basse-Terre**, de **Marigot** et de **Cayenne**).

⁷² Source : Mercuriales 2023 du parquet général près la Cour des comptes.

⁷³ Un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section de fonctionnement s'il s'agit d'une commune de moins de 20 000 habitants et à 5 % dans les autres cas.

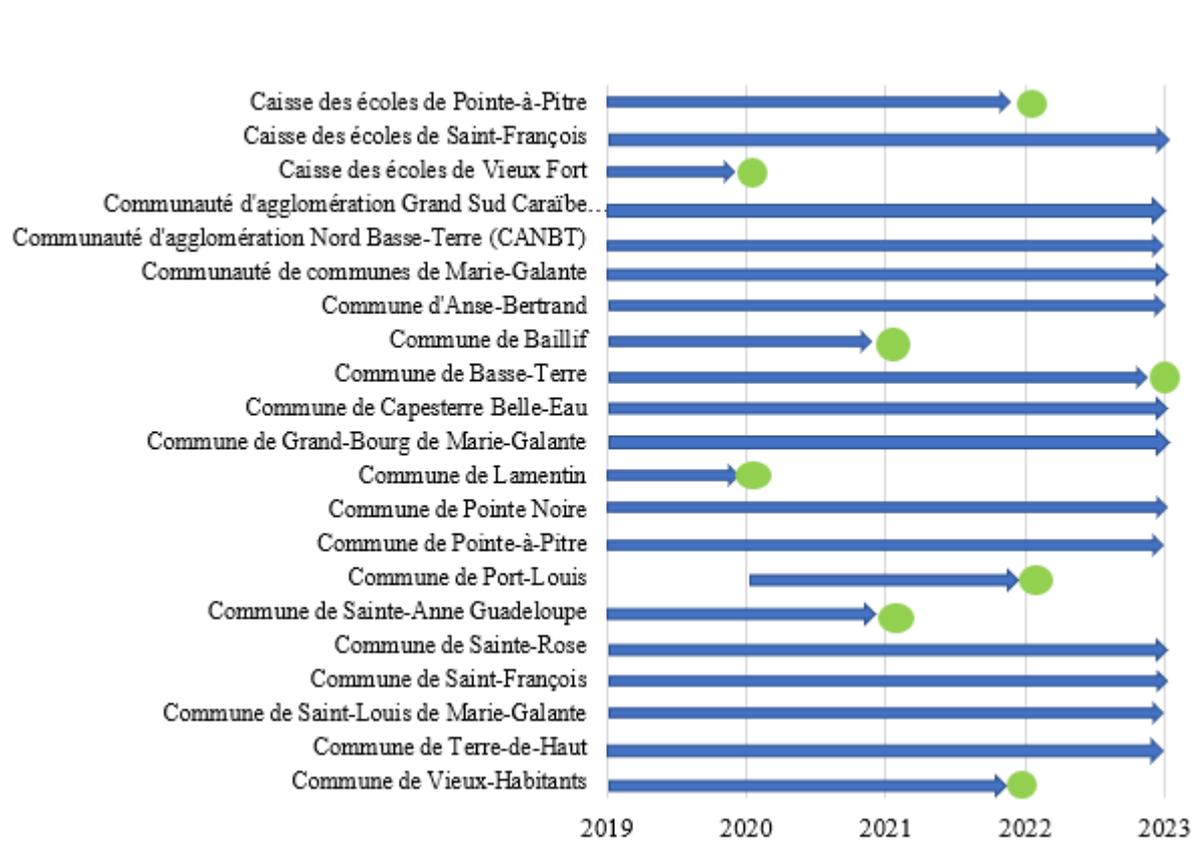
⁷⁴ Aux termes des dispositions de l'article R. 1612-28 du CGCT « les propositions de la chambre régionale des comptes (...) formulées conformément à l'article L. 1612-14 et tendant au rétablissement de l'équilibre budgétaire, portent sur des mesures relevant de la seule responsabilité de la collectivité ou de l'établissement public concerné, propres à apurer le déficit constaté. Elles précisent la période au cours de laquelle l'apurement doit intervenir ».

⁷⁵ En 2023, 28 suivis de plans pour 33 contrôles pour déficit excessif.

⁷⁶ Communes, EPCI, centres communaux d'action sociale et caisses des écoles.

⁷⁷ En 2023, le préfet de la Martinique a saisi la chambre sur la base de l'article L. 1612-14 alinéa 1 du CGCT pour la situation déficitaire des satellites de la commune du Diamant (caisse des écoles et centre communal d'action social) au CA 2022. Si leurs déficits étaient effectivement excessifs, leurs redressements se sont réglés dans l'année par l'augmentation des subventions communales à ces organismes.

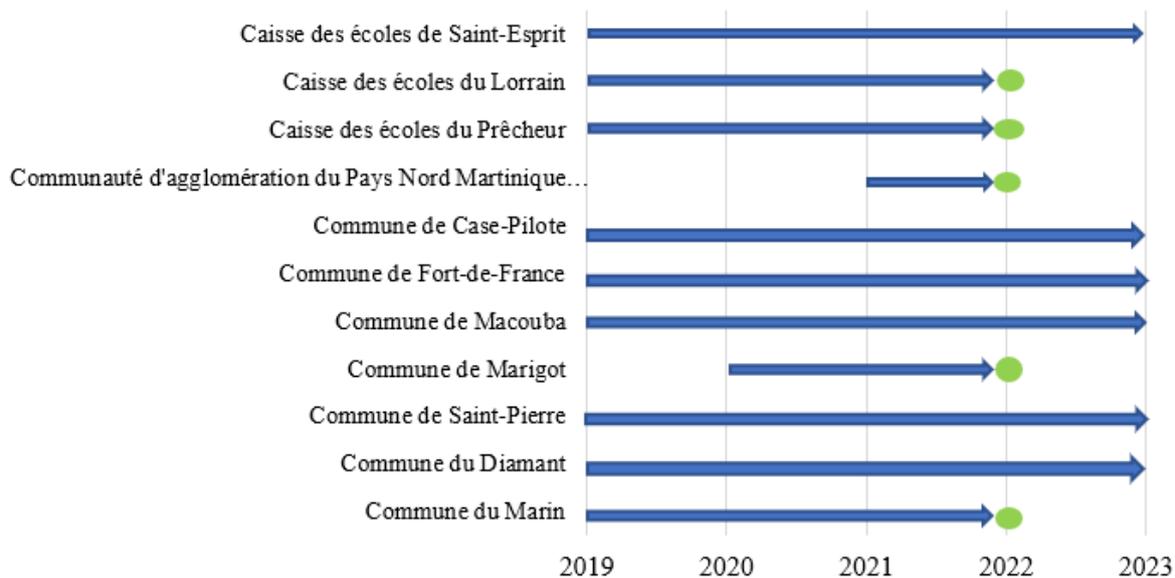
Graphique n° 7 : Les communes guadeloupéennes et leurs établissements publics en plan de redressement (2019 - 2023)⁷⁸



Source : Chambre régionale des comptes de Guadeloupe, ● : sortie de plan

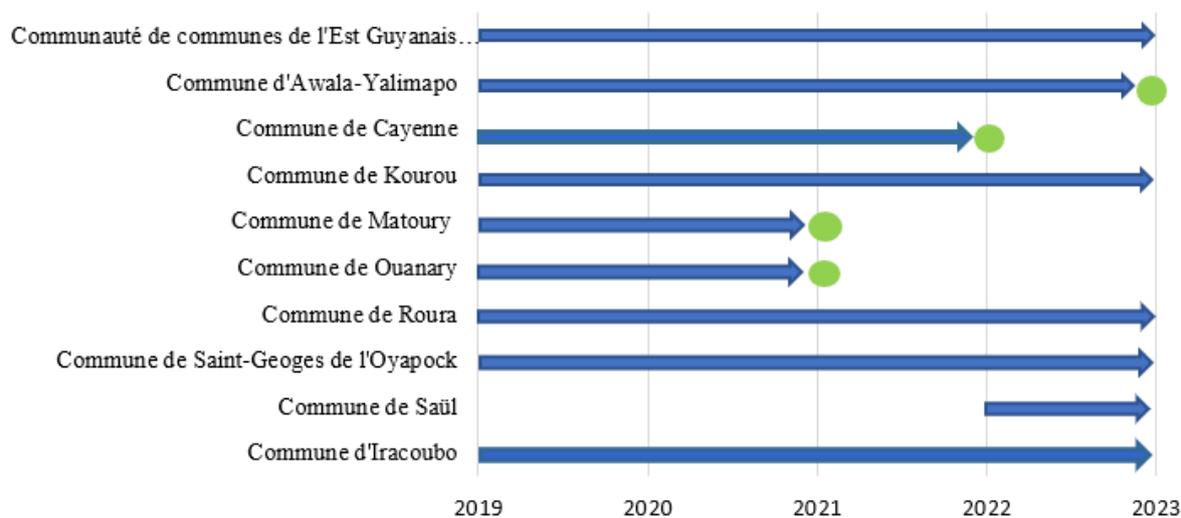
⁷⁸A l'exception des satellites directs des communes (CCAS et caisses des écoles), les autres établissements publics locaux qui font l'objet de contrôles budgétaires n'ont pas été pris en compte, en raison de leurs grandes variétés (objets, statuts, compositions).

Graphique n° 8 : Les communes martiniquaises et leurs établissements publics en plan de redressement (2019 - 2023)



Source : Chambre régionale des comptes de Guadeloupe, ● : sortie de plan

Graphique n° 9 : Les communes guyanaises et leurs établissements publics en plan de redressement (2019 - 2023)



Source : Chambre régionale des comptes de Guyane, ● : sortie de plan

Au 31 décembre 2019, 37 structures publiques locales, de divers types et de taille variable, étaient placées sous plan de redressement (dont 2 communautés d'agglomération, 2 communautés de communes et 26 communes dont huit de plus de 10 000 habitants). Fin 2023, 21 étaient sorties du plan. 12 nouvelles étaient rentrées dans le dispositif.

2.2 Un équilibre budgétaire retrouvé grâce à la dynamique des produits et des charges mieux maîtrisées

2.2.1 La dynamique des produits est le principal motif de retour à l'équilibre budgétaire

Les communes ayant renoué avec l'équilibre budgétaire se sont principalement appuyées sur la dynamique de leurs produits. La fiscalité indirecte ultra-marine a été en premier lieu déterminante. Les produits de la fiscalité directe locale ou encore des dotations de

l'Etat ont également progressé pour la majorité des communes sorties des plans de redressement. Certaines ont redressé leur situation budgétaire grâce à des cessions du patrimoine communal.

La commune de **Cayenne** bénéficie d'une augmentation du produit de l'octroi de mer de 6,3 M€ par an, ce qui lui permet de dépasser la cible fixée par la chambre dans son plan de redressement⁷⁹. « *Les dotations progressent également rapidement : par exemple, la dotation globale de fonctionnement versée par l'Etat s'élève à 18,7 M€ en 2022, soit 4,3 M€ de plus qu'en 2019 (+ 29,4 %) »*⁸⁰.

En Guadeloupe, la dynamique du FRDE contribue au redressement de la commune de **Sainte-Anne**⁸¹.

En 2023, le retour à l'équilibre budgétaire de la commune de **Basse-Terre** est principalement imputable à la hausse des impôts, des dotations et des subventions. Ces produits dépassent de plus d'un million d'euro la cible prévue⁸². La commune bénéficie des subventions COROM, lesquelles ont permis de compenser l'excédent des dépenses de fonctionnement.

⁷⁹ CRC de Guyane, avis n° 2022-0092 du 22 novembre 2022.

⁸⁰ CRC de Guyane, avis n° 2022-0092 du 22 novembre 2022.

⁸¹ CRC de Guadeloupe, avis n° 2021-0061 du 16 juillet 2021.

⁸² CRC de Guadeloupe, avis n° 2023-0065 du 6 décembre 2023.

Encadré n° 4 : Les contrats de redressement en Outre-mer (COROM)⁸³

La loi de finances pour 2021⁸⁴ a instauré un dispositif particulier d'accompagnement des communes⁸⁵ en grande difficulté financière dont le retour à l'équilibre ne peut être raisonnablement envisagé que sur plusieurs années : les contrats de redressement en Outre-mer (COROM).

Ce contrat a pour objet d'assurer un accompagnement de l'État sur le long terme, par un appui technique, humain et financier, des communes volontaires, en contrepartie d'engagements de nature à leur permettre de revenir à une meilleure santé financière⁸⁶.

Une première enveloppe de 30 M€ d'autorisations d'engagement a été ouverte en 2021. La loi de finances pour 2023 a augmenté les crédits de 30 M€ et élargi le dispositif, initialement réservé aux seules communes, au syndicat mixte de gestion de l'eau et de l'assainissement de la Guadeloupe (SMGEAG).

Au total, seize communes sont signataires d'un COROM. En outre, une subvention exceptionnelle d'un montant de 27 M€ a donc été accordée au SMEAG.

Missionnés par les ministères des collectivités territoriales et de la ruralité, des comptes publics et des outre-mer, le contrôle général économique et financier (CGEFI) et l'inspection générale de l'administration (IGA) ont dressé un bilan nuancé des COROM : s'ils permettent d'amorcer une démarche vertueuse de collaboration entre les acteurs et présentent des signes encourageants de maîtrise de l'encours de dette et de la masse salariale, des résultats hétérogènes ont été obtenus.

À ce titre, l'appui procuré les services de l'État apparaît insuffisant ou tardif (recrutement encore en cours pour la moitié des collectivités ayant conclu un contrat) et ne pouvant compenser les carences des services des collectivités. Pour ces motifs, les services ministériels recommandent de limiter le nombre de collectivités adhérant au dispositif et de maintenir son caractère de soutien exceptionnel en cas de difficultés pérennes.

En décembre 2023, la commune guadeloupéenne de **Grand-Bourg de Marie-Galante** a signé un contrat de redressement outre-mer pour une durée de

⁸³ Cour des comptes, *Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements*, juillet 2024.

⁸⁴ Voir également : circulaire de mise en œuvre de l'expérimentation des contrats d'accompagnement des communes d'Outre-Mer en difficulté financière du 02/02/2021.

⁸⁵ En 2021 et 2022, pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, 7 communes ont signé un contrat : Basse-Terre, Pointe-à-Pitre, Sainte-Rose, Cayenne, Iracoubo, Saint-Pierre et Fort-de-France. En 2023 et 2024, les communes suivantes sont concernées : Capesterre-Belle-Eau, celles de Marie-Galante, Saint-François, Gros Morne, le Prêcheur, la Trinité, Saint-Esprit, Roura, Awala-Yalimapo et Kourou. Elles ont pour certaines déjà signé leurs contrats.

⁸⁶ Les pistes d'amélioration structurelle de la gestion sont par exemple : des travaux sur les bases fiscales, la maîtrise de certaines dépenses, dont les dépenses de personnel, l'amélioration de la gestion de la chaîne de la dépense, le règlement en particulier des dettes fournisseurs et une mise en ordre des comptes.

trois ans. Elle a enregistré une recette de 200 000 euros ce qui contribue à son redressement⁸⁷.

En 2021 les communes de **Ouanary**⁸⁸ et **Matoury**⁸⁹ en Guyane, puis en 2022, les communes de **Port-Louis**⁹⁰ et **Vieux-Habitants**⁹¹ en Guadeloupe et de **Marigot**⁹² en Martinique, ont rétabli leurs situations financières à la faveur d'une augmentation des recettes de fonctionnement.

D'autres collectivités, encore, ont cédé une partie de leur patrimoine, ce qui a autorisé un rétablissement de leur équilibre budgétaire.

En 2020, la commune de **Baillif** en Guadeloupe a procédé à « *la vente de deux terrains communaux à deux sociétés, l'un pour un montant de 959 488 €, et l'autre pour un montant de 338 920 €, soit un total de produit de cessions de 1 298 408 € (dont 694 224 € de plus-values réalisées)* »⁹³. Elle a concomitamment transféré en section de fonctionnement 3 M€, ce qui a rétabli l'équilibre de cette section. La CRC de Guadeloupe a ainsi constaté la mise en œuvre de mesures suffisantes dans son avis sur le budget primitif de 2021.

Fin 2023⁹⁴, la commune de **Pointe-à-Pitre** réduit pour partie son déficit avec la cession de son parc de logement social à la société immobilière de la Guadeloupe.

La stratégie de cessions immobilières ambitieuse de la commune du **Marin** en Martinique a conduit à la fin des mesures de redressement⁹⁵.

D'autres encore bénéficient de produits exceptionnels, comme la commune d'**Awala-Yalimapo** en Guyane qui perçoit en 2023 une indemnité de 97 356 € versée à la suite d'un préjudice⁹⁶.

2.2.2 Des retours à l'équilibre liés parfois à un début de maîtrise des charges

Les communes qui respectent l'équilibre budgétaire maîtrisent mieux leurs charges de fonctionnement, ce qui contribue au rétablissement de leurs marges de manœuvre. Dans le cadre des plans de redressement, cet effort est toutefois souvent inférieur aux préconisations de la chambre.

En 2021, le redressement de la commune de **Sainte-Anne** en Guadeloupe, s'explique notamment par une diminution des charges de fonctionnement de 1 453 640,64 € entre 2019 et 2020⁹⁷. La période de la crise sanitaire a limité les dépenses de fonctionnement, à l'exception de celles de personnel⁹⁸.

En 2021 les communes de **Ouanary**⁹⁹ et **Matoury**¹⁰⁰ en Guyane, puis en 2022 celles

⁸⁷ CRC de Guadeloupe, avis n° 2024-0016 du 10 juillet 2024.

⁸⁸ CRC de Guyane, avis n° 2021-0074 du 17 août 2021.

⁸⁹ CRC de Guyane, avis n° 2021-0055 du 7 juillet 2021.

⁹⁰ CRC de Guadeloupe, avis n° 2022-0072 du 4 octobre 2022.

⁹¹ CRC de Guadeloupe, avis n° 2022-0101 du 13 décembre 2022.

⁹² CRC de Martinique, avis n° 2022-0046 du 8 septembre 2022.

⁹³ CRC de Guadeloupe, avis n° 2021-0064 du 29 juillet 2021.

⁹⁴ CRC de Guadeloupe, avis n° 2024-0020 du 16 juillet 2024.

⁹⁵ CRC de Martinique, avis n° 2022-0030 du 23 juin 2022.

⁹⁶ CRC de Guyane, avis n° 2023-0035.

⁹⁷ CRC de Guadeloupe, avis n° 2021-0061 du 16 juillet 2021.

⁹⁸ CRC de Guadeloupe, avis n° 2021-0061 du 16 juillet 2021.

⁹⁹ CRC de Guyane, avis n° 2021-0074 du 17 août 2021.

¹⁰⁰ CRC de Guyane, avis n° 2021-0055 du 7 juillet 2021.

de **Port-Louis**¹⁰¹ et **Vieux-Habitants**¹⁰² en Guadeloupe et de **Marigot** et du **Marin**¹⁰³ en Martinique, sont parvenues à une meilleure maîtrise de leurs charges.

La situation financière de la commune guadeloupéenne de **Capesterre-de-Marie-Galante** est favorable dans la mesure où elle a maîtrisé jusqu'en 2022 ses charges générales et ses dépenses de personnel, notamment à la faveur de non remplacement de départs à la retraite¹⁰⁴.

Ces exemples cachent toutefois des problèmes structurels et des fragilités répandues dans la gestion financière des communes antillaises et guyanaises.

2.3 Une majorité de communes en situation financière fragile

2.3.1 Le défaut de gestion des dépenses de personnel, origine principale des difficultés financières

Dans la zone Antilles-Guyane, les sureffectifs et les recrutements excessifs déconnectés des besoins identifiés, les défauts d'organisation, la durée du temps de travail très inférieure à la durée légale, l'organisation du travail favorisant le paiement d'heures supplémentaires et d'astreintes de manière irrégulière, les régimes indemnitaires qui ne récompensent pas l'engagement professionnel ni le résultat, conduisent à une rigidité des charges de fonctionnement qui restreignent

considérablement les marges de manœuvres des communes.

En 2023, la chambre constatait que les décisions prises par la commune guadeloupéenne de **Saint-François** en matière de ressources humaines prenaient le contrepied de ses préconisations. Ces décisions «*ont eu pour conséquence d'augmenter les charges de personnel de plus de 3,2 M€ entre 2018 et 2022 [...] Ces choix de gestion concourent à une progression de 20,4 % de la masse salariale*»¹⁰⁵. Le taux d'administration est de 40 agents pour 1 000 habitants.

En 2019, elle faisait un constat semblable pour la commune guyanaise de **Cayenne**, dont le déficit de la section de fonctionnement atteignait 11,9 M€. Le principal facteur responsable de cette situation était la gestion des ressources humaines¹⁰⁶. Fin 2022, la commune, malgré son redressement, montrait toujours une absence de maîtrise de ses charges. Elles dépassent de 3,2 M€ la trajectoire prévue¹⁰⁷.

En mars 2020, la chambre régionale des comptes de Martinique relevait à propos de la commune de **Fort-de-France** que «*La principale source des difficultés financières de la ville se situe dans sa masse salariale qui pèse trop lourdement sur ses finances*»¹⁰⁸. En novembre 2022, cette situation perdurait. L'instauration du nouveau régime indemnitaire comportait de nombreuses irrégularités. La collectivité octroyait, par exemple, certaines primes en l'absence de bases légales ou

¹⁰¹ CRC de Guadeloupe, avis n° 2022-0072 du 4 octobre 2022.

¹⁰² CRC de Guadeloupe, avis n° 2022-0101 du 13 décembre 2022.

¹⁰³ CRC de Martinique, avis n° 2022-0046 du 8 septembre 2022.

¹⁰⁴ CRC de Guadeloupe, rapport d'observations définitives, juillet 2024.

¹⁰⁵ CRC de Guadeloupe, rapport d'observations définitives, février 2024.

¹⁰⁶ CRC de Guyane, rapport d'observations définitives, novembre 2019.

¹⁰⁷ CRC de Guyane, avis budgétaire précité.

¹⁰⁸ CRC de Martinique, rapports d'observations définitives (2019 et 2024), et référé du Premier président de la Cour des comptes au Premier ministre sur la situation financière de la commune (octobre 2019).

réglementaires. En 2021 et 2022, respectivement 343 000 euros et 176 000 euros avaient été indûment versés. En l'absence de dispositif de contrôle automatisé du temps de travail, 2,3 millions d'euros versés n'avaient pu être justifiés pour la période 2019 et 2022.

A **Capesterre-Belle-Eau** (Guadeloupe), « *le principal enjeu financier pour le redressement à moyen terme des comptes est le pilotage de l'effectif et surtout des rémunérations. Or la collectivité ni n'anticipe ni ne maîtrise les conséquences financières et budgétaires des décisions qu'elle prend en matière de gestion des ressources humaines* »¹⁰⁹.

En 2022, le poids des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement était 75,5 % à **Saint-François**, 63,1 % à **Cayenne**, 77,5 % à **Fort-de-France** et 71,7 % à **Capesterre-Belle-Eau**, ce qui réduit considérablement les marges de manœuvre des collectivités concernées à court et moyen termes.

2.3.2 La mise en œuvre différenciée des mesures de retour à l'équilibre budgétaire

2.3.2.1 Certains déficits initiaux à résorber particulièrement importants

A la mise en place ou lors de la réactualisation des mesures de redressement par la chambre, certaines collectivités, grandes et petites, connaissent des déficits très élevés et sont confrontées à des impasses budgétaires majeures.

Lors de l'intervention de la chambre, la commune de **Fort-de-France**, présentait un déficit de 40,7 M€ en 2019¹¹⁰, équivalent à 26,4 % de ses produits de fonctionnement. En 2019, les comptes de **Pointe-à-Pitre** (Guadeloupe)¹¹¹ enregistrait un déficit de 74 M€¹¹², soit 150 % de ses produits de fonctionnement.

Des communes de petite taille sont également concernées. En Guyane, la commune d'**Iracoubo** (1 800 habitants), était exposé en 2020 à un déficit de près de 3,3 M€, soit 136 % des produits de fonctionnement¹¹³.

Face à ces situations, la chambre propose des plans de redressement étalés sur plusieurs années, excédents parfois les 10 ans. A **Iracoubo**, les mesures sont projetées jusqu'en 2035.

2.3.2.2 Une reconstitution de marges de manœuvre progressive, mais inaboutie

La mise en place des mesures de redressement, relatives notamment à la maîtrise des dépenses de personnels, demande du temps aux collectivités. Certaines prennent des décisions propices au rétablissement de l'équilibre budgétaire.

La **commune de Fort-de-France** met en œuvre très partiellement les préconisations de la chambre. « *Depuis 2019, la commune est presque revenue au niveau de rémunérations nettes de 2009 (...) Le solde des « Rémunérations du personnel » a été réduit de 4,64 millions d'euros au cours des 4 exercices 2019 à 2022 ...* »¹¹⁴. Toutefois, la

¹⁰⁹ CRC de Guadeloupe, rapport d'observations définitives (exercices 2018 et suivants).

¹¹⁰ CRC de Martinique, avis n° 2020-0065 du 13 octobre 2020.

¹¹¹ CRC de Guadeloupe, avis n° 2016-0207 du 6 décembre 2016.

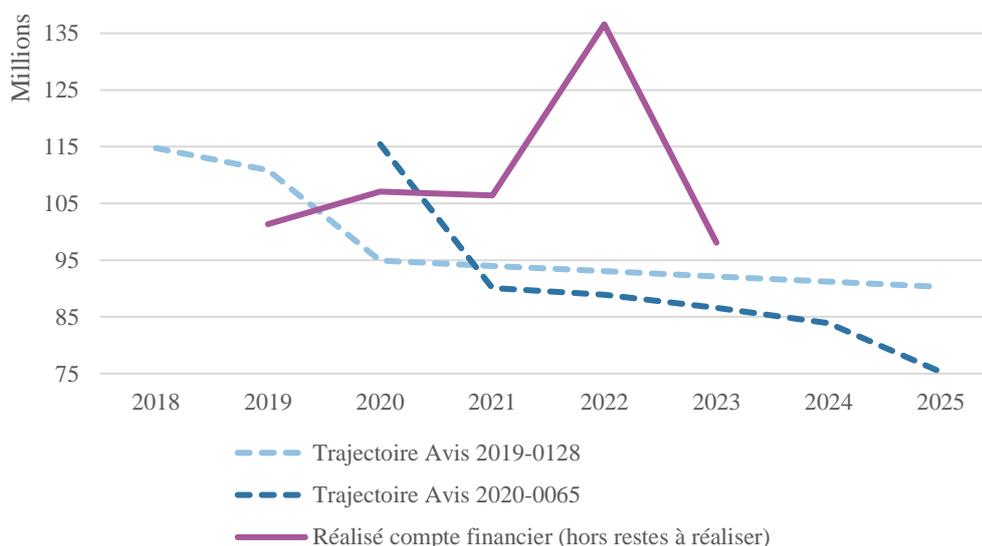
¹¹² CRC de Guadeloupe, avis n° 2020-0076 du 28 octobre 2020.

¹¹³ CRC de Guyane, avis n° 2021-0086 du 15 octobre 2021.

¹¹⁴ CRC de Martinique, rapport précité, (2024).

gestion de ce poste conserve des irrégularités importantes¹¹⁵.

Graphique n° 10 : Les dépenses de personnel de Fort-de-France au regard des trajectoires définies par la chambre (M€)



Source : CRC avis budgétaires et comptes financiers

En 2022, « l'évolution des charges de personnel, de la commune **Pointe-à-Pitre**, est relativement contenue depuis trois ans (+ 3,4 % en moyenne) »¹¹⁶. Elle s'accompagne de la régularisation de la carrière de 240 agents, pour un montant de 0,5 M€. Cette amélioration est toutefois encore fragile. La collectivité est exposée aux coûts financiers d'un protocole de fin de conflit social et à la nécessité de recrutement d'agents de catégorie A pour assurer l'encadrement et l'élévation du niveau d'expertise dans ses effectifs.

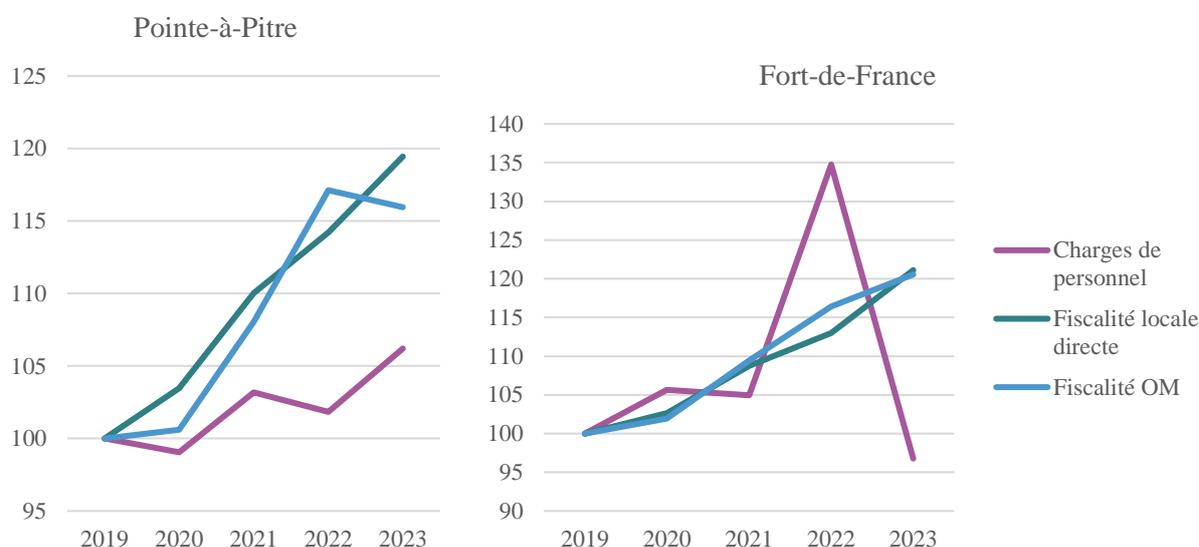
Ces améliorations sont également associées aux signatures des plans COROM, à l'aide financière et à l'appui technique aux collectivités qu'ils apportent sur trois ans.

L'observation de l'évolution des charges de personnel et des produits de la fiscalité ultramarine et de la fiscalité directe locale, montrent que l'augmentation de ces dernières offrent des opportunités pour régulariser et maîtriser la gestion de la masse salariale et réduire les déficits.

¹¹⁵ CRC de Martinique, avis n° 2023-0028 du 24 août 2023. Cette régularisation est menée sans toutefois prendre en compte l'année suivante les 4,8 M€ de majorations et pénalités.

¹¹⁶ CRC de Guadeloupe, avis n° 2023-0039 du 28 septembre 2023.

Graphique n° 11 : Evolution des charges de personnel et de la fiscalité (base 100 en 2019)



Source : CRC d'après les comptes de gestion

Nota : En 2022, la commune de Fort-de-France a procédé à la régularisation d'importantes dettes sociales

2.3.2.1 L'absence de mise en œuvre des mesures et l'aggravation des déficits

A l'inverse, certaines communes n'ont que partiellement ou pas suivi les préconisations pour redresser leurs situations financières.

Ainsi, la commune de **Saint-François** qui bénéficie pourtant de recettes dynamiques, voire exceptionnelles comme en 2023 avec une dotation de 1,89 M€¹¹⁷, ne respecte absolument pas les mesures de redressement établies en 2017 par la chambre. En 2022, le déficit est de 1,53 M€, contre 0,94 M€ en 2018.

En Guyane, la commune d'**Iracoubo** a connu une forte augmentation de ses dépenses de fonctionnement, en particulier celles de personnel qui demeurent supérieures à 2 M€¹¹⁸. Aussi, le déficit de fonctionnement reporté a crû continument, passant d'environ 1 M€ en 2019 à 3,4 M€ en 2023¹¹⁹, ce qui rend inatteignable toute perspective de redressement des comptes de la collectivité à court ou moyen terme.

2.3.2.2 Des obstacles récurrents : une information financière très imparfaite et une fiabilité des comptes déficiente

Dans le cadre de ses contrôles, la chambre rencontre des obstacles récurrents. Les

¹¹⁷ CRC de Guadeloupe, avis n° 2023-0069. Le dispositif dit filet de sécurité inflation est fixé au I de l'article 14 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022. « Cette dotation exceptionnelle a pour finalité de compenser pour les collectivités les augmentations du coût de l'énergie, du coût de la vie et de la revalorisation de l'indice de rémunération des agents de la fonction publique ».

¹¹⁸ CRC de Guyane, avis n° 2020-0109 du 8 décembre 2020, n° 2021-0086 du 15 octobre 2021, n° 2022-0062 du 22 septembre 2022 et n° 2023-0023 du 20 juillet 2023.

¹¹⁹ CRC de Guyane, avis n° 2023-0023 du 20 juillet 2023.

comptes ne donnent que trop rarement une image fidèle de la situation patrimoniale de la collectivité et de la sincérité des résultats de sa gestion. L'information financière est insuffisante pour apprécier la situation financière.

Or, la fiabilité des comptes des administrations publiques est un principe constitutionnel depuis 2008 (article 47-2 de la Constitution). Les citoyens doivent disposer d'une information générale, complète, lisible et fiable concernant les actions et les décisions engageant les finances locales.

Les principaux manquements, dont l'incidence financière peut être significative, sont une comptabilité d'engagement peu fiable, l'absence d'exhaustivité des engagements pris, l'oubli de l'enregistrement de dettes et l'insuffisance de provisionnement des risques.

Selon l'article L. 2342-2 du code général des collectivités territoriales, « *le maire tient la comptabilité de l'engagement des dépenses* ». L'arrêté d'application du 26 avril 1996 précise que « *l'engagement juridique est l'acte par lequel la collectivité ou l'établissement public crée ou constate à son encontre une obligation de laquelle résultera une charge. Il doit rester dans les limites des autorisations budgétaires. Le contrôle de la disponibilité des crédits est opéré lors de l'engagement comptable, qui*

est préalable ou concomitant à l'engagement juridique ».

Cette obligation est peu ou insuffisamment respectée, comme en témoignent les contrôles des comptes et de la gestion (**Cayenne, Fort-de-France, Capesterre-Belle-Eau, Saint-François**) et les avis budgétaires de la chambre. Aussi, les comptes et les prévisions budgétaires ne traduisent pas l'exhaustivité des engagements pris, tant en fonctionnement qu'en investissement.

La tenue des engagements comptables est nécessaire pour la bonne réalisation des opérations de fin d'exercice (rattachement des charges¹²⁰ et restes à réaliser¹²¹). Le non-respect de ces obligations a pour effet de majorer ou de minorer le résultat de l'exercice concerné. A l'occasion de ses contrôles budgétaires, la chambre corrige très fréquemment le montant des restes à réaliser en dépenses et recettes (en fonctionnement et en investissement), pour reporter les bons montants au budget primitif de l'exercice suivant¹²². Les défauts de tenue de la comptabilité de rattachement de charges majorent régulièrement les résultats.

Selon l'article L. 2321-2 du code général des collectivités territoriales, les dotations aux provisions constituent, pour les communes, des dépenses obligatoires. Une provision peut être constituée dès l'apparition d'un risque susceptible de grever les finances de la commune. La provision donne lieu à reprise en cas de

¹²⁰ Le rattachement des charges à l'exercice est effectué en application du principe d'indépendance des exercices. Il vise à enregistrer sur l'exercice le montant des services faits, dont la facture n'est pas parvenue au 31 décembre. Son pendant en recettes, est l'enregistrement des produits qui ont donné lieu à un service rendu avant le 31 décembre, mais dont le recouvrement n'a pas encore été réalisé.

¹²¹ Les dépenses non mandatées au 31 décembre qui ont été engagées, ou les recettes certaines qui n'ont pas donné lieu à une émission de titres de recettes, sont enregistrées dans la comptabilité budgétaire en fonctionnement et en investissement, et en investissement sont pris en compte dans le résultat de l'exercice à affecter.

¹²² A titre d'exemple, la commune de **Saint-Georges de l'Oyapock** n'a pas retenu un total de 1,6 M€ de subventions d'investissements faute de justificatifs probants transmis par l'ordonnateur (avis budgétaire 2020, CRC de Guyane).

réalisation du risque ou lorsque celui-ci n'est plus susceptible de se réaliser. Le non-respect de cette obligation est fréquent et peut avoir des incidences financières significatives¹²³.

De même, l'oubli de l'enregistrement de dettes est dans certains cas problématique. La situation de la commune de **Fort-de-France**, déjà évoquée, faisait apparaître que 11,8 M€ de dettes sociales n'étaient pas enregistrés en 2019¹²⁴ et 20,7 M€ en 2020¹²⁵. La régularisation est intervenue en grande partie en 2022, avec des accords sur l'échelonnement du paiement négociés avec la caisse générale de sécurité sociale de la Martinique et la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales.

Autre exemple fréquent d'insincérité : l'absence d'inscription au budget des crédits nécessaires au paiement de dépense obligatoire. La chambre est alors saisie sur

la base de l'article L. 1612-15 du CGCT, ce qui la conduit, après avoir entre autres vérifié le caractère obligatoire de ladite dépense et l'indisponibilité ou l'insuffisance des crédits, à éventuellement adresser une mise en demeure à la commune. Si elle n'obtempère pas, « *la chambre demande au représentant de l'Etat d'inscrire cette dépense au budget et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire* ».

Cette situation peut également se produire en recettes, au préjudice de la collectivité. Ainsi, en 2021, la commune de **Vieux-Habitants** n'avaient toujours pas constaté dans ses comptes 318 540 euros, liés à des cessions d'actifs intervenues en 2018 et 2021.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Dans les Antilles et la Guyane, les communes connaissent des situations financières dégradées, ce que relèvent les contrôles des comptes et de la gestion et les avis budgétaires de la chambre. Dans des proportions plus importantes qu'en France hexagonale, elle propose des mesures de redressement et élabore les plans de retour à l'équilibre sur plusieurs années.

Au 31 décembre 2019, 26 communes dont huit de plus de 10 000 habitants étaient placées sous plans de redressement. Fin 2023, 12 avaient rétabli leurs équilibres, ce qui témoigne d'une amélioration.

Celle-ci est avant tout liée au dynamisme des produits de l'octroi de mer, aux dotations de l'Etat, dont pour les communes concernées les subventions versées au titre des contrats de redressement en outremer, ou encore à des recettes exceptionnelles. Des progrès dans la

¹²³ A titre d'exemple, la CRC de Guadeloupe a relevé dans ses avis de 2021 et 2022 relatifs à la commune de **Basse-Terre** un niveau élevé de créances irrécouvrables au bilan (5,9 M€), qui, compte-tenu de l'irrécouvrabilité des créances antérieures à 2019, nécessitait l'inscription d'une provision pour dépréciation des comptes de tiers d'un montant de 397 466 euros.

¹²⁴ CRC de Martinique, avis n° 2019-0128 du 15 novembre 2019.

¹²⁵ CRC de Martinique, avis n° 2020-0065 du 13 octobre 2020.

maîtrise de l'évolution des charges ont également contribué au redressement total ou partiel des comptes.

Pour autant, la situation d'une majorité de collectivités est fragile, du fait de la mauvaise maîtrise des charges de fonctionnement. La gestion du personnel demeure le principal motif structurel des déficits. En effet, des situations de sureffectifs, de recrutements excessifs déconnectés des besoins identifiés, de défauts d'organisation, d'absence de respect durée légale du temps de travail, de paiement indu d'heures supplémentaires et d'astreintes, de régimes indemnitaires irréguliers, demeurent et restreignent considérablement les marges de manœuvres des communes.

Des communes ne suivent pas les recommandations et les mesures de redressement de la chambre, voire prennent le contrepied de celles-ci.

ANNEXES

Annexe n° 1. Situation financière des communes (2017 à 2023)	41
Annexe n° 2. Communes et intercommunalités des Antilles et de la Guyane	44

Annexe n° 1. Situation financière des communes (2017 à 2023)

Tableau n° 3 : Situation financière des communes de la Guadeloupe

(En M€)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution moyenne 2023/2017
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	590,75	605,09	629,17	604,58	631,90	677,08	719,24	3,3%
Produit de la fiscalité	419,94	438,90	459,89	451,51	475,15	508,26	536,47	4,2%
Impôts locaux	148,77	155,18	165,73	171,48	177,84	188,01	206,91	5,7%
Autres impôts et taxes	221,39	231,25	241,12	230,26	248,88	273,25	283,91	4,2%
Fiscalité reversée	49,79	52,47	53,04	49,77	48,43	47,00	45,66	-1,4%
Dotations et participations	131,07	122,71	122,51	119,53	117,51	125,81	130,07	-0,1%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	39,73	43,48	46,77	33,53	39,24	43,01	52,69	4,8%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	582,40	574,83	587,89	586,72	576,86	615,27	632,89	1,4%
Achats de biens et services	103,93	95,20	99,71	90,39	85,87	101,06	106,35	0,4%
Dépenses de personnel	379,67	384,65	392,67	399,06	401,94	417,90	432,92	2,2%
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,16	nd
Subventions de fonctionnement	54,74	55,01	53,97	48,69	48,32	51,78	49,91	-1,5%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	22,40	21,80	20,70	21,92	20,19	22,48	27,77	3,6%
Charges financières	12,23	11,12	12,41	10,74	9,65	8,51	9,92	-3,4%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	9,43	7,05	8,44	15,93	10,88	13,55	5,85	-7,6%
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	8,35	30,25	41,28	17,86	55,04	61,80	86,35	47,6%
Remboursement d'emprunts (d)	25,42	27,29	30,94	31,30	28,12	30,26	27,76	1,5%
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	-17,06	2,96	10,34	-13,45	26,92	31,55	58,59	nd
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	8,35	30,25	41,28	17,86	55,04	61,80	86,35	47,6%
Remboursement d'emprunts (d)	25,42	27,29	30,94	31,30	28,12	30,26	27,76	1,5%
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	-17,06	2,96	10,34	-13,45	26,92	31,55	58,59	nd
RÉCETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	47,35	63,52	87,48	84,24	54,70	70,42	117,58	16,4%
FCTVA	11,35	11,37	12,75	13,48	12,71	15,49	12,73	1,9%
Subventions d'équipement reçues	30,66	45,27	60,11	55,04	33,32	35,20	53,95	9,9%
Autres recettes	5,35	6,88	14,62	15,71	8,67	19,72	50,90	45,6%
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	30,29	66,49	97,82	70,79	81,62	101,96	176,17	34,1%
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	78,32	100,17	116,44	94,40	80,53	93,52	123,49	7,9%
Dépenses d'équipement	76,40	97,60	113,48	87,93	79,92	87,37	114,12	6,9%
Subventions d'équipement versées	0,04	2,06	1,36	0,10	0,26	3,81	1,50	82,9%
Autres dépenses	1,88	0,51	1,60	6,37	0,35	2,34	7,88	27,0%
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	48,03	33,68	18,62	23,61	-1,09	-8,44	-52,68	nd
Emprunts souscrits (j)	17,13	33,76	25,33	20,72	16,12	12,78	13,39	-4,0%
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-30,90	0,08	6,71	-2,88	17,21	21,23	66,07	nd
ENCOURS DE LA DETTE (l)	353,30	354,11	347,33	336,47	324,61	306,60	292,23	-3,1%
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	42,3	11,7	8,4	18,8	5,9	5,0	3,4	-34,4%
Compte au Trésor	41,56	45,71	44,40	60,65	78,13	91,23	96,60	15,1%
Crédits de Trésorerie	25,23	18,37	25,62	28,10	26,00	15,03	18,04	-5,4%

Source : Chambre régionale des comptes Antilles Guyane, d'après les données de la DGFIP

SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
DES ANTILLES ET DE LA GUYANE

Tableau n° 4 : Situation financière des communes de la Guyane

(En M€)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution moyenne 2023/2017
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	304,12	324,68	350,35	347,71	363,31	379,36	400,95	4,7%
Produit de la fiscalité	195,53	211,49	230,04	237,95	240,37	246,79	256,27	4,6%
Impôts locaux	56,69	57,86	64,19	66,49	63,56	66,03	71,25	3,9%
Autres impôts et taxes	112,02	128,36	140,57	145,90	156,73	161,69	168,12	7,0%
Fiscalité reversée	26,82	25,27	25,28	25,56	20,08	19,06	16,90	-7,4%
Dotations et participations	81,16	80,41	89,27	86,46	96,04	107,19	120,62	6,8%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	27,43	32,78	31,04	23,30	26,91	25,39	24,06	-2,2%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	288,01	305,79	327,54	320,50	332,11	355,04	369,78	4,3%
Achats de biens et services	63,54	67,15	73,97	70,90	76,16	84,82	90,02	6,0%
Dépenses de personnel	177,74	185,93	195,54	201,02	202,06	216,79	227,63	4,2%
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,22	nd
Subventions de fonctionnement	20,43	21,93	23,57	22,90	24,10	25,53	24,27	2,9%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	18,10	16,22	22,76	18,69	18,49	18,52	22,16	3,4%
Charges financières	3,95	5,73	4,15	3,02	3,50	3,20	2,90	-5,0%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	4,26	8,82	7,56	3,98	7,80	6,14	2,59	-8,0%
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	16,11	18,89	22,81	27,21	31,20	24,32	31,17	11,6%
Remboursement d'emprunts (d)	11,12	12,35	10,09	12,38	11,30	11,87	13,25	3,0%
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,99	6,55	12,71	14,84	19,90	12,45	17,93	23,8%
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	16,11	18,89	22,81	27,21	31,20	24,32	31,17	11,6%
Remboursement d'emprunts (d)	11,12	12,35	10,09	12,38	11,30	11,87	13,25	3,0%
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	4,99	6,55	12,71	14,84	19,90	12,45	17,93	23,8%
RECETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	54,16	91,85	72,81	95,13	85,20	101,76	104,04	11,5%
FCTVA	11,61	9,04	9,43	12,56	8,77	14,40	15,19	4,6%
Subventions d'équipement reçues	35,74	49,25	35,93	48,15	48,67	42,27	59,09	8,7%
Autres recettes	6,81	33,56	27,44	34,42	27,75	45,09	29,77	27,9%
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	59,15	98,40	85,52	109,97	105,09	114,21	121,97	12,8%
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	63,52	80,82	87,99	75,58	90,85	90,11	120,73	11,3%
Dépenses d'équipement	61,69	77,41	87,07	74,53	88,04	88,40	118,84	11,5%
Subventions d'équipement versées	0,16	0,23	0,14	0,50	0,71	1,17	0,50	20,5%
Autres dépenses	1,67	3,18	0,78	0,55	2,11	0,54	1,39	-2,9%
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	4,37	-17,58	2,47	-34,39	-14,25	-24,10	-1,24	nd
Emprunts souscrits (j)	8,02	8,93	5,95	7,28	7,76	2,82	7,01	-2,2%
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	3,64	26,51	3,49	41,68	22,01	26,92	8,25	14,6%
ENCOURS DE LA DETTE (l)	123,08	122,15	118,31	113,06	109,58	100,93	94,70	-4,3%
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	7,6	6,5	5,2	4,2	3,5	4,2	3,0	-14,3%
Compte au Trésor	55,94	78,11	86,29	107,68	138,00	166,03	179,57	21,5%
Crédits de Trésorerie	4,26	2,09	2,09	1,37	0,39	0,39	0,83	-23,9%

Source : Chambre régionale des comptes Antilles Guyane, d'après les données de la DGFIP

SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
DES ANTILLES ET DE LA GUYANE

Tableau n° 5 : Situation financière des communes de la Martinique

(En M€)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution moyenne 2023/2017
PRODUITS RÉELS DE FONCTIONNEMENT (a)	532,47	540,83	551,55	559,20	578,82	667,84	646,64	3,3%
Produit de la fiscalité	392,69	405,02	417,53	419,12	445,50	467,67	493,50	3,9%
Impôts locaux	152,96	158,89	163,53	166,08	171,57	178,69	193,08	4,0%
Autres impôts et taxes	213,92	219,83	226,54	225,27	244,99	260,02	274,17	4,2%
Fiscalité reversée	25,81	26,30	27,46	27,77	28,94	28,96	26,25	0,3%
Dotations et participations	124,98	116,40	116,35	120,95	115,75	130,81	129,56	0,6%
Autres recettes (y compris exceptionnelles)	14,80	19,41	17,67	19,14	17,56	69,36	23,58	8,1%
CHARGES RÉELLES DE FONCTIONNEMENT (b)	522,26	522,92	538,48	533,45	557,87	602,59	590,68	2,1%
Achats de biens et services	71,88	72,85	76,10	65,86	75,42	79,93	89,59	3,7%
Dépenses de personnel	343,07	344,81	351,39	359,39	363,26	408,53	381,95	1,8%
Aides à la personne et frais d'hébergement	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	nd
Subventions de fonctionnement	70,42	70,63	73,65	73,62	75,04	78,48	82,34	2,6%
Autres charges de gestion courante (hors subventions)	16,74	16,48	17,75	17,55	23,19	18,64	23,81	6,0%
Charges financières	13,30	12,20	11,48	10,72	9,94	9,39	10,43	-4,0%
Autres dépenses (y compris exceptionnelles)	6,85	5,96	8,12	6,32	11,02	7,62	2,53	-15,3%
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	10,20	17,91	13,06	25,75	20,95	65,25	55,96	32,8%
Remboursement d'emprunts (d)	35,34	31,20	29,42	27,32	31,28	32,68	34,50	-0,4%
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	-25,14	-13,29	-16,35	-1,57	-10,33	32,58	21,46	nd
ÉPARGNE BRUTE (c=a-b)	10,20	17,91	13,06	25,75	20,95	65,25	55,96	32,8%
Remboursement d'emprunts (d)	35,34	31,20	29,42	27,32	31,28	32,68	34,50	-0,4%
ÉPARGNE NETTE (e=c-d)	-25,14	-13,29	-16,35	-1,57	-10,33	32,58	21,46	nd
RÉCETTES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (f)	45,14	50,45	48,95	40,00	57,42	66,30	80,14	10,0%
FCTVA	9,88	5,05	6,28	3,11	5,96	9,31	10,15	0,4%
Subventions d'équipement reçues	24,61	29,85	27,85	23,92	40,38	40,61	42,29	9,4%
Autres recettes	10,65	15,56	14,82	12,98	11,08	16,38	27,71	17,3%
AUTOFINANCEMENT PROPRE (g=e+f)	20,00	37,17	32,60	38,43	47,09	98,88	101,60	31,1%
DÉPENSES RÉELLES D'INVESTISSEMENT (h)	46,95	43,16	50,57	47,97	56,02	81,65	119,37	16,8%
Dépenses d'équipement	43,37	37,06	46,78	45,13	49,22	71,97	112,08	17,1%
Subventions d'équipement versées	2,18	2,15	2,53	1,95	4,10	7,37	4,79	14,0%
Autres dépenses	1,40	3,94	1,26	0,89	2,70	2,32	2,50	10,1%
BESOIN DE FINANCEMENT (i=h-g)	26,95	5,99	17,97	9,54	8,93	-17,23	17,77	-6,7%
Emprunts souscrits (j)	19,62	26,99	15,49	11,75	18,63	15,54	26,55	5,2%
Variation du fonds de roulement (k=j-i)	-7,33	21,01	-2,49	2,20	9,69	32,77	8,79	nd
ENCOURS DE LA DETTE (l)	403,27	398,97	395,13	377,02	361,85	342,20	329,98	-3,3%
Ratio de désendettement (en années) (l/c)	39,5	22,3	30,2	14,6	17,3	5,2	5,9	-27,2%
Compte au Trésor	58,70	46,36	52,43	52,18	81,85	105,15	96,64	8,7%
Crédits de Trésorerie	7,54	12,14	10,60	8,50	6,82	4,92	8,91	2,8%

Source : Chambre régionale des comptes Antilles Guyane, d'après les données de la DGFIP

Annexe n° 2. Communes et intercommunalités des Antilles et de la Guyane

Tableau n° 6 : Liste des communes et des intercommunalités des Antilles et de la Guyane

Guadeloupe	Guyane	Martinique
Communautés d'agglomération	Communautés d'agglomération	Communautés d'agglomération
CA CAP EXCELLENCE	CA CENTRE LITTORAL (CACL)	CA DU PAYS NORD MARTINIQUE
CA LA RIVIERA DU LEVANT	Communauté de communes	CA ESPACE SUD MARTINIQUE
CA DU NORD GRANDE TERRE	CC DES SAVANES	CA CENTRE MARTINIQUE
CA DU NORD DE LA BASSE TERRE*	CC OUEST GUYANAIS	Communes
CA GRAND SUD CARAIBES*	CC EST GUYANAIS (CEEG)*	AJOUPA-BOUILLON (L')
Communauté de communes	Communes	ANSES-D'ARLET (LES)
CC MARIE GALANTE*	REGINA	BASSE-POINTE
Communes	CAYENNE	CARBET (LE)
LES ABYMES	IRACOUBO*	CASE-PILOTE*
ANSE BERTRAND*	KOUROU*	DIAMANT (LE)*
BAIE MAHAULT	MACOURIA	DUCOS
BAILLIF	MANA	FONDS-SAINT-DENIS
BASSE TERRE	MATOURY	FORT-DE-FRANCE*
BOUILLANTE	SAINT-GEORGES*	FRANCOIS (LE)
CAPESTERRE BELLE EAU*	REMIRE MONTJOLY	GRAND-RIVIERE
CAPESTERRE MARIE GALANTE	ROURA*	GROS-MORNE
GOURBEYRE	SAINT LAURENT DU MARONI	LAMENTIN (LE)
DESIRADE (LA)	SINNAMARY	LORRAIN
DESHAIES	MONTSINERY- TONNEGRANDE	MACOUBA*
GRAND BOURG MARIE GALANTE*	OUANARY	MARIGOT
GOSIER (LE)	SAUL*	MARIN (LE)
GOYAVE	MARIPASOULA	MORNE-ROUGE
LAMENTIN	CAMOPI	PRECHEUR
MORNE A L'EAU	GRAND SANTI	RIVIERE-PILOTE
MOULE (LE)	SAINT-ELIE	RIVIERE-SALEE
PETIT BOURG	APATOU	ROBERT
PETIT CANAL	AWALA YALIMAPO	SAINT-ESPRIT
POINTE A PITRE*	PAPAICHTON	SAINT-JOSEPH
POINTE NOIRE*		SAINT-PIERRE*
PORT LOUIS		SAINTE-ANNE
SAINT CLAUDE		SAINTE-LUCE
SAINT FRANCOIS*		SAINTE-MARIE
SAINT LOUIS MARIE GALANTE*		SCHOELCHER
SAINTE ANNE		TRINITE (LA)
SAINTE ROSE*		TROIS-ILETS (LES)

*SITUATION FINANCIERE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES
DES ANTILLES ET DE LA GUYANE*

TERRE DE BAS	VAUCLIN (LE)
TERRE DE HAUT*	MORNE-VERT
TROIS RIVIERES	BELLEFONTAINE
VIEUX FORT	
VIEUX HABITANTS	

Source : Chambre régionale des comptes de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique

Au moins une saisine budgétaire par le Préfet entre 2019 et 2023

**Collectivités en plan de redressement en 2024*



Parc d'activités La Providence
Kann'Opé – Bât. D CS18111
97181 LES ABYMES CEDEX
Tél. 05 90 21 26 90

Courriel : « antillesguyane@crtc.ccomptes.fr »

»
Site internet : « www.ccomptes.fr/guadeloupe-guyane-martinique » »