

Monsieur le Président,

Par lettre du 7 juillet 2004, j'ai porté à votre connaissance, sous la forme d'un rapport d'observations, les observations définitives de la chambre régionale des comptes de Guadeloupe concernant la gestion de la Communauté de communes de Marie-Galante à partir de l'année 1998.

Conformément aux dispositions de l'article L.241-11 du code des juridictions financières, vous disposiez, d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes de Guadeloupe une réponse écrite à ce rapport d'observations, à compter de sa réception.

Aucune réponse n'étant parvenue dans le délai précité, le rapport d'observations doit désormais être communiqué par vos soins à votre assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Il doit faire l'objet d'une inscription à son ordre du jour, être joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donner lieu à un débat.

En vertu de l'article R.241-18 du code des juridictions financières, ce rapport d'observations deviendra communicable aux tiers dès qu'aura eu lieu la première réunion de l'assemblée délibérante suivant sa réception. En conséquence, je vous serais obligé de bien vouloir me faire connaître la date de cette réunion.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma considération la plus distinguée.

Charles DECONFIN

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES DE LA GUADELOUPE

Annexe à la lettre n° 1245 du 7 septembre 2004

RAPPORT D'OBSERVATIONS ETABLI A LA SUITE DU CONTROLE DES COMPTES

ET DE L'EXAMEN DE LA GESTION DE LA COMMUNAUTE DE COMMUNES DE MARIE-
GALANTE

EXERCICES 1998 ET SUIVANTS

(DEPARTEMENT DE GUADELOUPE)

=====

A l'occasion du jugement des comptes pour les exercices 1998 à 2000, la chambre régionale des comptes de Guadeloupe a procédé à l'examen de la gestion de la Communauté de communes de Marie-Galante (CCMG) à partir de l'année 1998 et a arrêté les observations définitives qui figurent ci-après.

La Chambre constate la cohérence du périmètre de la CCMG, à la fois parce qu'il englobe les 3 communes de l'île de Marie-Galante (c'est-à-dire Grand-Bourg, Capesterre et Saint-Louis, pour une population totale de 12 488 habitants), et parce qu'aucun périmètre de coopération intercommunale différent ne subsiste. En effet, la CCMG s'est substituée, lors de sa création, en 1994, au SIVOM existant.

Le seul budget principal de ce SIVOM accusait alors un déficit de plus de 10 millions de F. Aussi ce sont notamment des raisons financières qui ont amené à créer la CCMG, de manière à bénéficier de la dotation globale de fonctionnement et de la dotation de développement rural qui sont accordées à ce type de groupement.

Cet objectif de rétablissement de l'équilibre a été atteint en quelques années. Pourtant, en dépit d'un important élargissement des compétences de l'établissement public de coopération intercommunale, seul le montant des contributions antérieurement versées au SIVOM par ses communes membres a été converti en points de fiscalité additionnelle, chaque commune ayant alors baissé ses taux d'autant pour ne pas alourdir la pression fiscale. Les charges correspondant aux nouvelles compétences transférées n'ont donc pas fait l'objet d'une évaluation. Il semble que ces compétences n'étaient auparavant exercées que de façon lacunaire par les communes, ce que corrobore l'absence de tout transfert de personnel, de patrimoine ou de contrat de leur part.

1 - LA DEFINITION DE L'INTERET COMMUNAUTAIRE :

1-1/ Définition de l'intérêt communautaire :

En règle générale, l'intérêt communautaire est la ligne de partage au sein d'une compétence, quand elle peut être partagée, entre les domaines d'action transférés à la communauté et ceux qui demeurent au niveau communal. Ce partage doit être précis sauf à créer une insécurité juridique en termes d'autorité compétente et à contrarier le principe de spécialité des établissements publics.

L'intérêt communautaire constitue la traduction en droit du projet communautaire préalablement défini. Pour les communautés de communes, c'est un élément particulièrement fondamental puisque presque toutes les compétences y sont partageables. Sa définition initiale, comme son élargissement, relève des conseils municipaux statuant à la majorité qualifiée et l'organe

délibérant du groupement n'y participe pas.

1-2/ le projet communautaire :

Eu égard à ces règles, il n'apparaît pas, tout d'abord, qu'un projet communautaire ait été défini de façon précise en amont : simplement, le préambule des statuts de la CCMG lui enjoint d'... " offrir de nouvelles perspectives de développement aux trois communes de l'île à travers l'approfondissement de la coopération intercommunale " et leur article 1 indique que la CCMG devra... " assurer la mise en oeuvre d'un programme de développement économique et d'aménagement de l'espace ", ce qui renvoie à ses deux compétences premières.

De façon paradoxale, le projet communautaire n'a donc pas pris en charge de manière explicite différents problèmes à la fois spécifiques et communs à l'ensemble du territoire marie-galantais, comme la dépopulation, le sous-équipement et la " double insularité ".

En fait, la définition même d'un projet communautaire apparaît avoir été très largement déléguée à la CCMG, chargée, en vertu de ses statuts, d'une part d'élaborer différents documents " structurants " : charte intercommunale de développement , schéma directeur, schéma de protection et de mise en valeur des sites, programmes locaux de l'habitat, procédure DSQ, OPAH, plan de circulation, schéma de transport urbain, charte culturelle, et d'autre part de réaliser des études (aménagement rural, actions de développement économique).

1-3/ les compétences de la Communauté de communes :

A son tour, l'intérêt communautaire, qui n'est pas clairement sous-tendu par une logique de projet, se résume assez largement en une liste de compétences au sein desquelles le champ d'action de la CCMG n'est pas toujours clairement délimité (en annexe 1 figurent les compétences statutaires de la CCMG).

Ainsi en est-il de l'ensemble des compétences (notamment en matière de zones d'activités, de développement touristique, de manifestations ou d'équipements culturels et sportifs) exercées sous réserve d'un intérêt communautaire qui reste à définir par des critères objectifs.

On relève aussi le caractère très vague de certaines définitions : qu'est-ce, en l'absence de tout critère physique ou financier, qu'un équipement ou une infrastructure nécessaire au développement économique ou qu'une voie de pénétration à vocation agricole ? que sont les structures d'action sociale communautaires " qui apparaîtraient nécessaires " ?

Ces incertitudes autorisent en quelque sorte une géométrie variable et dérogent au principe d'exclusivité des compétences, au principe de spécialité des établissements publics et par là même à la compétence de droit commun de l'échelon communal et au principe de sa libre administration.

C'est en outre le Conseil de communauté qui semble en charge de définir, chaque fois que cela n'a pas été fait en amont, l'intérêt communautaire et par là même son propre domaine de compétence. Les statuts le prévoient même expressément dans le domaine du tourisme, en contradiction avec l'article L 5211-5 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).

Aussi la chambre estime-t-elle que les compétences de la CCMG doivent être aujourd'hui précisées par des délibérations concordantes des communes membres. La réflexion que la CCMG a eu l'occasion de mener depuis 10 ans, notamment en élaborant le plan de développement durable préalable au périmètre du " pays ", ne peut manquer de permettre aujourd'hui aux communes membres de définir un véritable projet communautaire et de le traduire dans un intérêt communautaire clairement délimité.

En tout état de cause, un toilettage des statuts apparaîtra sans doute nécessaire pour adapter les statuts à l'entrée en vigueur de la loi sur les libertés et responsabilités locales qui prévoit, à défaut de reconnaissance de l'intérêt communautaire, le transfert de plein droit à l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) de l'intégralité de la compétence en cause.

1-4/ les ressources de la Communauté de communes :

La chambre observe enfin un hiatus entre les compétences statutaires et les ressources structurelles, qu'elles soient humaines ou financières, allouées à leur exercice : aucune mise à disposition d'agents communaux n'est venue à ce jour compléter les effectifs de la CCMG et l'exercice effectif des nombreuses compétences nouvellement transférées ne repose à l'origine que sur les dotations spécifiques du groupement. Pourtant, le domaine d'action de la CCMG est très vaste, puisqu'il concerne, outre les compétences antérieurement dévolues au SIVOM, chacun des six groupes de compétence prévus à l'art. L 5214-16 du CGCT. Il comporte de surcroît des tâches de gestion (structures d'action sociale, équipements culturels et sportifs, entretien de voirie).

Il est vrai qu'en se réservant, jusqu'à présent, les deux compétences de l'enlèvement des ordures ménagères et de la restauration scolaire, les communes ont conservé également les charges de personnel de fait prépondérantes qui y correspondent, ainsi que la ressource de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. La chambre observe enfin que les communes ont également conservé leur compétence en matière de résorption d'habitat insalubre, ce qui peut poser des problèmes d'articulation avec la politique du logement et du cadre de vie dont la CCMG est de façon générale en charge en vertu de l'article 4 de ses statuts.

2/ L'EXERCICE EFFECTIF DES COMPETENCES :

2-1/ certaines compétences statutaires ne sont pas exercées du tout ou le sont sporadiquement :

Les compétences réellement exercées, avec des résultats divers, sont celles qui relevaient déjà du syndicat de communes : l'électrification rurale, qui avance très progressivement, mais les besoins étaient importants hors des 3 centre-bourgs ; l'abattoir, la réalisation d'un nouvel équipement en 2001 étant incontestablement à porter au crédit de la CCMG ; la distribution de l'eau et l'assainissement, qui font l'objet de deux affermages ; le transport de personnes , comprenant surtout le ramassage scolaire.

En revanche, le traitement des ordures ménagères n'a reçu aucun début de réalisation et consiste aujourd'hui encore en une mise en décharge assurée par les communes. Il est vrai que le transfert de cette compétence ne s'est accompagné d'aucun financement structurel, les communes ayant jusqu'à présent conservé l'intégralité de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

En ce qui concerne l'extension du réseau d'alimentation en eau potable-programme 2000, qui ne relève pas du fermier, une délibération du conseil de communauté du 12 novembre 2001 indiquait qu'aucune opération n'a été réalisée à ce titre en 2000 et 2001. Egalement, le rapport d'activité 1999 indiquait que ... " le service de voirie n'est pas effectivement assuré, compte tenu de l'importance des programmes de mise à niveau sur équipements structurants ".

Plus globalement, le journal d'information 2002 de la CCMG détaille les réalisations en alimentation en eau potable (AEP), assainissement et électrification par rapport aux prévisions du DOCUP 1994/1999 :

Tableau :

AN400501.doc

	Prévisions DOCUP	réalisations
AEP	50 MF	26,8MF
ASSAINISSEMENT	50 MF	38,2MF
ELECTRIFICATION RURALE	42 MF	25,82 MF

Le taux global de réalisation, 64 %, n'est pas négligeable, mais le journal 2002 rappelait aussi en préalable que " faire du rattrapage (ND : des infrastructures de base) un préalable au développement économique, tel était le principe édicté dans le cadre du plan de développement opérationnel et pluriannuel élaboré pour la période allant de 1996 à 1999 par la communauté de communes ". La réalisation d'une unité de dessalement d'eau de mer sur l'une des communes membres, en dehors de toute initiative et de financement communautaires, montre, comme les interruptions récurrentes de la distribution que subissent des usagers, qu'il persiste des carences en matière de réseau d'eau potable.

Dès lors, la chambre vous invite à recentrer la CCMG sur les objectifs fondamentaux qu'elle s'est donnés, des missions de base ayant pu être négligées du fait de la priorité accordée à d'autres investissements, alors que l'assise financière du groupement ne lui permet pas de mener à bien en même temps l'ensemble de ses projets.

2-2/ Investissements réalisés en dehors du champ de compétence de la CCMG :

Certains des investissements réalisés au cours des exercices écoulés ne relèvent pas à l'évidence de la CCMG et il reste à démontrer que celle-ci met en oeuvre un projet global et équilibré de développement et d'aménagement et ne borne pas son action, du moins dans certains champs de compétence, à porter temporairement et à faciliter des projets qui sont en réalité communaux.

a) la requalification des bourgs :

Ainsi en est-il de la requalification des bourgs, sauf à considérer que le développement économique ou la promotion du tourisme constitueraient des catégories génériques susceptibles de transcender toute spécialisation. La CCMG a réalisé pendant les années examinées, nonobstant le fait qu'elle soit en principe compétente pour la seule voirie rurale, d'importantes opérations de requalification concernant pour l'essentiel de la voirie urbaine: réaménagement de la place de l'église de Grand-Bourg, entrée de ville Sud de Capesterre. Une clarification est d'autant plus nécessaire que deux communes membres ont réalisé également ou projettent de réaliser des aménagements de place.

b) la construction d'un centre de loisir sans hébergement :

La même remarque peut être faite pour la décision de la CCMG de construire un centre de loisirs sans hébergement (CLSH) à Capesterre. La délibération du 24 juin 2002 rattache cette décision au... " plan de développement durable de l'île et notamment les mesures arrêtées pour lutter contre l'exclusion...traduites par la mise en place d'un centre intercommunal de prévention de la délinquance et d'un plan local pour l'insertion et l'emploi ". Pourtant, les CLSH ont vocation à accueillir des bambins. Dans la mesure aussi où l'une des communes membres a fait réaliser en 2000 une étude de conception pour un CLSH, la chambre rappelle que le transfert d'une compétence doit être dépourvu d'ambiguïté et aussi que le Code général des collectivités territoriales le rend irrévocable.

c) la rénovation de l'ancienne prison de Grand-Bourg :

A priori, l'opération de rénovation de l'ancienne prison de Grand-Bourg paraît bien relever de la compétence de la CCMG pour les " construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire ". Dans ce cadre pouvait s'inscrire la délibération du 29 mars 1999 visant notamment à " mettre en place un pôle de présentation de l'activité économique et culturelle, historique et contemporaine " dans le bâtiment rénové. Au dossier figure cependant une lettre du maire de Grand-Bourg du 23 octobre 2001 faisant apparaître une économie du projet bien différente puisque celui-ci donne son accord à la CCMG pour la rénovation, lui " confie la maîtrise d'ouvrage des travaux " et précise que le service technique

communal prendra le relais aussitôt l'achèvement.

Il est peu compréhensible que l'intérêt communautaire soit reconnu pour la réalisation du bâtiment et exclu pour la gestion de l'équipement. Une telle scission met en outre l'EPCI dans l'impossibilité de remplir les obligations qui lui incombent en application des dispositions, notamment, de l'article L 1321-1 et -5 du CGCT : le transfert d'une compétence entraîne de plein droit la mise à disposition de l'immeuble concerné, ceci même si la commune membre n'était que locataire (en l'occurrence elle est affectataire), l'EPCI étant alors substitué dans tous ses droits et obligations.

Dans les faits, l'opération constitue un mandat de maîtrise d'ouvrage confié de façon informelle, en dehors de tout cadre juridique et de toute mise en concurrence, alors même que la notion de " mandat in house " n'est pas applicable aux relations EPCI/commune membre.

Elle s'analyse finalement en un fonds de concours accordé par l'EPCI en dehors de toute transparence.

La chambre observe enfin que cette opération a bénéficié de la dotation de développement rural. Or, la loi n° 93-1436 du 31 décembre 1993 a strictement réservé aux EPCI le bénéfice de cette dotation. En dépit de ce texte, et dès lors que la CCMG remettrait la gestion de l'équipement culturel à la commune, c'est finalement cette dernière qui aura bénéficié de la dotation.

c) travaux de lutte contre les inondations :

Dans une autre opération, la CCMG apparaît jouer le même rôle de simple maître d'ouvrage : par des délibérations des 30 mars et 24 juin 2002, elle a décidé de prendre en charge des travaux de lutte contre les inondations à Grand-Bourg au lieu dit Grande Savane. Les décisions précisent que ce programme est lancé par la commune de Grand Bourg depuis 1999, le marché conclu à cet effet étant repris par la CCMG en lieu et place de la commune. Les délibérations relient l'opération de façon très générique aux compétences de la communauté :... " compte tenu des compétences de la CCMG en matière d'aménagement du territoire et de l'espace, de réalisation et d'entretien de la voirie rurale, du projet de développement durable de l'île ".

La commune, puis la CCMG, s'estiment ainsi tour à tour compétentes. Du reste la prise en charge de cette opération par la CCMG, dont les statuts précisent la compétence pour l'assainissement des eaux usées et non pluviales, ne comporte que les travaux dans un quartier précis, ponctuellement, et ne semble pas correspondre à une option générale sur une compétence supplémentaire, précise (celle de la lutte contre les inondations ou l'évacuation des eaux pluviales ?), qui aurait relevé en tout état de cause de la majorité qualifiée des conseils municipaux des communes membres.

e) conclusion :

Une approche faite parallèlement sur les communes membres montre que la frontière qui doit séparer l'intérêt communautaire et l'intérêt communal est loin d'être précise et intangible. Outre les exemples précités, la chambre a observé notamment des remises en état de routes agricoles financées sur budget communal et même la signature par une commune membre et la Région, d'une charte de développement communal déclinant un certain nombre des missions qui sont les toutes premières de la CCMG, comme l'économie, les réseaux et l'environnement. La chambre attire votre attention sur le caractère, en principe, irréversible d'un transfert de compétence. L'absence de synergie est en outre susceptible de créer des phénomènes de double emploi préjudiciables aux économies d'échelle que doit apporter en théorie l'intercommunalité.

3/ ORGANISATION INTERNE ET FONCTION DE PILOTAGE :

3-1/ composition du conseil communautaire :

Le conseil communautaire, renouvelé après les élections municipales de mars 2001, comprend aujourd'hui 7 membres, comme c'était le cas à l'origine, 3 représentant Grand-Bourg, 2 Capesterre et 2 Saint-Louis. L'art.3.2 des statuts, qui n'ont jamais varié, indique que chaque commune dispose de 2 conseillers jusqu'à 4 000 habitants, et d'un conseiller de plus par tranche complète de 2 000 habitants supplémentaires. Or, Marie-Galante s'étant dépeuplée entre les deux derniers recensements, Grand-Bourg, singulièrement, ne compte plus, depuis 1999, que 5 882 habitants. Les conséquences auraient dû en être tirées lors du renouvellement de 2001. A défaut, la validité des délibérations du conseil communautaire est en cause. De plus, comme vous êtes un représentant de la commune de Grand-Bourg, les décisions que vous prenez en tant qu'exécutif et ordonnateur de la CCMG pourraient également être contestées. Aussi la chambre vous demande-t-elle d'harmoniser les statuts et la composition du conseil.

3-2/ rapport d'activité :

Le dernier rapport d'activité de la CCMG réalisé pour être adressé à chaque commune membre est celui de l'année 1999. La chambre vous invite à respecter pleinement les dispositions de l'article L 5211-39 du CGCT, qui font de ce rapport un exercice annuel de bilan et de transparence.

3-3/ moyens en personnel :

La CCMG a globalement bien maîtrisé ses charges de personnel sur la période. En 2002 (budget principal+abattoir), la CCMG a dépensé 30 EUR par habitant en personnel alors que la moyenne de la strate était en 2001 de 76 EUR. La CCMG n'a finalement que peu de moyens pour accomplir les missions que lui confèrent ses statuts.

3-4/ pilotage des opérations :

Cette insuffisance de moyens, même si la CCMG dispose effectivement d'outils de gestion et de pilotage, peut expliquer en partie que certains investissements subissent des glissements en termes de maîtrise des délais ou des coûts.

Ainsi, le schéma intercommunal des structures de pêche, adopté le 20 mars 1997, comportait un engagement précis sur un calendrier prévisionnel de réalisation. Le planning était alors le suivant pour les équipements, c'est-à-dire pour les machines à glace, VRD et atelier réparation: Capesterre en 1997, Grand-Bourg en 1998 et Saint-Louis en 1999. Or, par délibération du 14 octobre 2002 seulement, la CCMG accepte la maîtrise d'ouvrage de l'installation d'une machine à glace à Grand-Bourg et Saint-Louis, programmée par la Région. L'ensemble des réalisations devait en tout état de cause être terminé dans les 3 communes en 1999, pour Capesterre dès 1997. Pourtant c'est seulement en 2003 que la livraison du bâtiment du marché au poisson de cette commune a été réalisée, le mandat qui avait expiré le 31 décembre 2000 ayant été prorogé.

Dans le projet initial de réalisation du nouvel abattoir (1999), son coût global était de 1 792 800 EUR (11 760 000 F) HT. Il a été réévalué par délibération du 27 juin 2001 à 2 089 951 EUR HT (13 709 181 F) pour cause de surcoût financier résultant des offres retenues. Une délibération du 30 mars 2002 prend en compte des travaux supplémentaires (matériel réfrigéré, modification de l'aire de stabulation, etc...) de 149 411 EUR HT, puis une délibération du 24 juin 2002 d'autres dépenses pour répondre à de nouvelles règles sanitaires d'un montant de 191 448 EUR HT. Le coût global s'établit donc à 2 430 810 EUR, soit + 35 % par rapport au projet initial.

Enfin, en 1999 a été budgétisée la conception du projet de construction du siège de la CCMG et une avance de 1,693 MF versée au mandataire. Mais l'opération n'a pu avancer faute de régularisation de son assiette foncière et l'avance versée en 1999 est aujourd'hui considérée comme perdue dans la mesure où le projet devra être totalement redéfini. Le coût global du projet, aujourd'hui évalué à 1,5 MEUR, soit un investissement significatif pour le budget communautaire, nécessite tout particulièrement à l'avenir une bonne maîtrise.

4/ ASPECTS FINANCIERS:

4-1/ évolution du résultat comptable :

Cette évolution entre 1998 et 2002 est donnée en annexe 2. Globalement, un retournement de tendance paraît observable fin 2002, la section de fonctionnement devenant déficitaire alors qu'elle dégagait constamment de l'épargne brute. L'explication est à la fois conjoncturelle et structurelle : conjoncturelle, dans la mesure où, afin de ne pas perdre les fonds liés au DOCUP 1996/1999, la CCMG a bénéficié d'une avance de trésorerie de la Région, d'un montant de 1 611 KE, avance constatée dans sa comptabilité en recettes d'investissement et en dépenses de fonctionnement ; structurelle, puisque la nécessité de cette avance met en évidence l'absence de mise en place préalable d'un préfinancement à moyen/long terme suffisant pour correspondre aux

engagements, d'autant qu'un emprunt de 1,295 MEUR avait déjà été conclu en 2001.

4-2/ section d'investissement :

Les taux de réalisation en investissement, qui figurent en annexe 3, sont relativement faibles : un taux moyen sur la période de 45,92 % en dépenses et de 37,94 % en recettes. Ces taux traduisent un manque de fiabilité des plans de financement prévus lors du lancement des opérations, comme l'illustrent quelques exemples :

- ex 1 : programme spécial FACE 1996 : pour une dépense totale prévue en 1998 de 1,1 MF, totalement achevée en 2001, financée selon le budget pour 416 000 F par la DGE, celle-ci figure encore en restes à recouvrer au compte administratif 2002.

- ex 2 : aménagement de l'entrée de ville de Capesterre : le budget 1998 prévoyait 3,935 MF en dépenses et en recettes seulement 1,053 MF de fonds structurels. Fin 2002, ceux-ci figurent encore pour 526 000 F (80 000 EUR) en restes à réaliser alors que l'investissement est totalement mandaté.

- ex 3 : aménagement de la place de Grand-Bourg : qu'il s'agisse de la 1ère phase, prévue et achevée en 1999 (1,6 MF), de la seconde, prévue dès 2001(1 MF) et partiellement réalisée en 2002, ou encore de la 3ème, prévue en 2001 au budget pour 1,5 MF et qui n'enregistre aucune réalisation avant 2003, les budgets correspondants n'affectent aucune recette en parallèle.

- ex 4 : rénovation ancienne prison de Grand-Bourg : une délibération du 29 mars 1999 indiquait que sur un total de 1,43 MF, une subvention au titre de la dotation de développement rural avait été attribuée à hauteur de 877 000 F. Il était en outre prévu des fonds structurels pour 266 000 F et une subvention de la DRAC pour 143 000 F. Le 8 novembre 2000, vous signiez un certificat administratif prenant acte du désistement de la DRAC. Les 143 000 F figurent pourtant encore en restes à réaliser au compte administratif 2001.

Ces carences budgétaires génèrent des retards dans l'exécution des travaux et leur paiement, qui compromettent à leur tour la perception des subventions. L'alternance de pics et de creux dans les réalisations d'investissement est bien lisible. La CCMG doit mettre en place une programmation d'investissement adaptée à sa capacité de préfinancement et d'endettement et améliorer le phasage des opérations. Elle doit, dès l'amont, élaborer un plan de trésorerie et une programmation budgétaire tenant compte des différentes inerties, notamment au démarrage des DOCUP, de manière à améliorer ses réalisations budgétaires.

4-3/ la section de fonctionnement :

Si l'on excepte le poids de l'avance mentionnée ci-dessus en 4-1, on peut considérer que la CCMG maîtrise bien les charges de fonctionnement du budget principal sur la période, notamment

les frais de personnel (261 000 EUR en 1998, 271 000 EUR en 2002).

Sauf en 2002, la section de fonctionnement dégage constamment de l'autofinancement. Toutefois, la dotation de développement rural (DDR) y contribue pour une part non négligeable : 83 % de l'épargne brute de 1998 à 2002. En effet, bien qu'allouée pour des projets précis, la DDR est une recette de fonctionnement. La CCMG étant le seul EPCI du département qui soit éligible, elle en bénéficie pour de nombreux projets, au taux maximal de 66 %. Ainsi a-t-elle reçu en 2001 une DDR de 877 000 EUR pour financer le rachat des murs de l'usine sucrière. Si l'on fait abstraction de la DDR, dès lors qu'elle a pour vocation essentielle de financer des investissements, le taux d'épargne de la CCMG est en réalité bien plus contracté et l'EPCI doit continuer à contenir étroitement ses charges de fonctionnement.

Celles-ci sont en effet aujourd'hui partiellement contraintes : la CCMG verse annuellement environ 110 000 EUR à l'office de tourisme intercommunal, soit environ 9 % de ses charges de fonctionnement moyennes. Elle ne dispose guère de marge de manœuvre sur le coût du transport collectif : 350 000 EUR environ en 2001 et 2002, représentant respectivement 28 % et 12 % des charges de fonctionnement. Les redevances des usagers ne représentent en général que 10 % de ce coût et le remboursement du Département 35 % environ. Enfin, la DDR, sauf obtention d'une autre subvention complémentaire, laisse à la charge de la CCMG 33 % du coût des opérations et fait donc appel à sa capacité d'autofinancement dans des proportions non négligeables. La CCMG doit donc prendre en compte et pallier ce qui peut être l'effet négatif de l'optimisation de cette ressource.

4-4/ la consolidation du budget principal et des budgets annexes :

Différents ratios consolidés figurent en annexe 4 pour 2001 et 5 pour 2002. La situation consolidée se dégrade très sensiblement entre 2001 et 2002, non pas au niveau du budget principal qui préserve un fonds de roulement positif, mais au niveau des 3 budgets annexes, le déficit comptable total de ceux-ci s'établissant à 1,72 MEUR. Le fonds de roulement consolidé, traduisant le résultat comptable, est négatif de 786 000 EUR.

Or, le déficit du budget annexe de l'abattoir est structurel : même si les prévisions de tonnage annuel (200 tonnes, qui sont aussi la capacité maximale de l'équipement) devraient être tenues, la projection en recettes d'abattage est de 132 000 EUR seulement annuels, ce qui ne couvre pas même les dépenses de fonctionnement qui ont été de 167 000 EUR en 2002, année au cours de laquelle l'abattoir n'a fonctionné que 6 mois environ. Les budgets annexes adduction d'eau potable et assainissement ne sont susceptibles de trouver l'équilibre qu'au terme de l'effort d'investissement nécessaire pour achever l'aménée des réseaux.

La préservation de l'équilibre financier doit donc nécessairement intégrer le poids des budgets annexes et être envisagée de façon globale.

4-5/ la fiscalité :

Par rapport aux moyennes nationales, et en dépit d'une pression fiscale élevée, la CCMG, d'une part, collecte un produit médiocre, et, d'autre part, affiche un coefficient d'intégration fiscale et financière relativement faible. La pression fiscale est en effet de 1,7, calculée par rapport aux taux moyens nationaux des communautés de communes à fiscalité additionnelle. Pourtant, le produit des 4 taxes par habitant est inférieur à la moyenne nationale : 63 EUR par habitant en 2002, 60 EUR en 2001, pour une moyenne nationale de la strate des communautés de communes à fiscalité additionnelle de 82 EUR en 2001.

L'explication réside dans la faiblesse des bases, même si elles ont progressé globalement de

24 % entre 1998 et 2002, hors réactualisation annuelle de 1,01 :

Tableau :

AN400502.doc

<i>En € par habitant</i>	CCMG 2002	RN 2001
Base TP	565	1374
Base TH	425	715
Base FB	344	648
Base FNB	36	55

La faiblesse des bases explique aussi que le coefficient d'intégration fiscale et financière ressorte à 15,23 % seulement alors que le taux moyen de la strate en 2001 était de 24,68 % et même de 46,71 % pour un EPCI créé avant 1992. Les taux nationaux sont respectivement de 20,79 % en 2001 et 22,16 % en 2002.

Ces écarts à la moyenne s'expliquent très largement par les spécificités des finances locales ultramarines. S'il était calculé sur le seul produit des 4 contributions directes, le coefficient d'intégration fiscale et financière s'établirait à 28 %. Mais les communes des départements français d'Amérique, et celles de Marie-Galante singulièrement, tirent une faible part de leurs ressources structurelles de ces 4 contributions, celle des autres impôts et taxes étant prédominante. La CCMG ne bénéficie pas, contrairement aux collectivités territoriales, du partage de l'octroi de mer.

Ainsi qu'elle l'était à l'origine, la CCMG est restée sous le régime de la fiscalité additionnelle et n'a pas opté après 1999 pour la taxe professionnelle unique (TPU) qui lui aurait permis de bénéficier des incitations financières corrélatives. Elle ne dispose pas, notamment, des moyens structurels adéquats à l'exercice d'une de ses missions premières, le développement économique, ce qui pourrait avoir des effets pervers.

On peut en conclure que la CCMG n'a pas de marge manœuvre fiscale et de réelle autonomie financière, car elle est dépendante de l'évolution des bases et des allocations et subventions

externes qu'elle est structurellement vouée à capter, et qu'elle ne dispose pas des moyens nécessaires au plein exercice de l'ensemble de ses missions.

4-5/ rigidité des charges de structure :

Le coefficient de rigidité des charges de structure (charges de personnel + annuité de la dette/dépenses totales de fonctionnement) s'est établi à 38 % en 2001 et 41 % en 2002. Si ce niveau n'est pas alarmant en soi, il faut noter cependant qu'il est bonifié par le fait qu'il n'y ait pas de dépenses de personnel imputables aux budgets annexes AEP et assainissement, qui sont affermés. Au final, le ratio de rigidité n'apparaît donc pas négligeable alors que la CCMG ne gère directement aujourd'hui que les trois services de l'abattoir, de l'espace économie-emploi et des transports.

5/ IMPACT SUR LA GESTION PUBLIQUE LOCALE :

Dès lors, notamment, qu'aucun transfert de personnel n'a accompagné l'extension des compétences intercommunales en 1994, on peut observer à l'origine un relatif statu quo en termes d'économie de la gestion publique dans la sphère CCMG/communes membres. A l'appui, on constate que les taux d'imposition communaux ont peu varié entre 1998 et 2003. La CCMG n'a pas du tout modifié les siens mais elle n'exerce pas, comme observé précédemment, l'ensemble de ses compétences statutaires, entre autres le traitement des ordures ménagères:

Tableau :

AN400503.doc

	TH 98	TH 02	FB 98	FB 03	NB 98	NB 03	TP 98	TP 03
CCMG	2,53	2,53	7,85	7,85	17,14	17,14	4,28	4,28
Grand-Bourg	5,99	6,44	17,94	19,28	33,8	36,33	11,4	12,25
Capesterre	6,24	6,24	19,32	19,32	38,21	38,21	6,75	6,75
Saint-Louis	6,93	7,38	20,48	23,43	51,84	55,03	7,21	8,34

Il est cependant paradoxal que ce soit deux des communes membres, et non pas la CCMG, en dépit de l'étendue de ses compétences, qui aient augmenté les taux. En outre, dans ces deux communes, la progression des dépenses de personnel dépasse l'augmentation du produit des 4 taxes :

Tableau :

AN400504.doc

En milliers €	Personnel 98	Personnel 02	4 taxes 98	4 taxes 02
Grand-Bourg	3 109	4 215	949	1 442
Saint-Louis	1 074	1 270	253	450

Cette croissance des charges de personnel au sein des communes membres est peu compatible

avec l'appartenance à un EPCI doté de multiples compétences et montre l'absence de certaines au moins des économies d'échelle qui sont attendues de l'intercommunalité. Ce phénomène de déséconomie traduit très largement l'inadaptation de l'assise financière du groupement à ses missions. Dans cette mesure, la chambre invite la CCMG à procéder à une évaluation précise et exhaustive des charges qui pourraient lui être transférées à l'avenir, en matière d'enlèvement des ordures ménagères et de restauration scolaire, qu'elle n'est pas à même d'absorber sans que lui soient transférées également les ressources structurelles nécessaires au financement de ces missions de gestion, quelle que soit la formule retenue, régie directe ou gestion déléguée. Dans le cas contraire, on observerait un phénomène supplémentaire de déséconomie au sein de la sphère CCMG/communes membres, de nature à compromettre durablement son équilibre financier.

Annexe 1 Les compétences de la CCMG

L'intérêt communautaire est défini parallèlement par l'article 4 de l'arrêté préfectoral du 18 janvier 1994 qui a créé la CCMG et par l'article 5 de ses statuts :

Tout d'abord, la communauté de communes exerce les compétences antérieurement dévolues au SIVOM :

- assainissement
- adduction d'eau potable
- abattoir
- électrification rurale
- transports de personnes

Egalement, le SIVOM avait réalisé à Pointe-à-Pitre la " Maison de Marie-Galante ".

Les compétences sont en outre les suivantes :

1/ aménagement de l'espace :

- élaboration d'une charte intercommunale de développement et du schéma directeur
- création et réalisation de ZAC,
- études et réalisation de l'électrification,
- adduction d'eau potable et irrigation,

- études et réalisation d'aménagement rural.

2/ développement économique :

- octroi d'aides directes et indirectes aux entreprises,

- études sur les actions de développement économique et l'intégration des technologies nouvelles,

- création ou réalisation de zones d'activités industrielles, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires d'intérêt communautaire,

- gestion de l'abattoir,

- réalisation de tout équipement ou infrastructure nécessaire au développement économique et favorisant la création d'emplois,

- animation et promotion économique du territoire communautaire,

- développement touristique : *définition et aménagement des pôles et sites d'intérêt communautaire, notamment aux fins de développer un produit touristique autour d'un label spécifique à Marie-Galante

* soutien aux projets communaux et associatifs dont le caractère ou l'intérêt intercommunal sera reconnu par le conseil communautaire.

3/ protection et mise en valeur de l'environnement :

- élaboration d'un schéma de protection et de mise en valeur des sites

- lutte contre les pollutions et notamment nettoyage et entretien des cours d'eau

- action d'information et d'éducation en matière de préservation du patrimoine et d'amélioration du cadre de vie

- assainissement des eaux usées et traitement des ordures ménagères

4/ politique du logement et du cadre de vie :

- élaboration des programmes locaux de l'habitat et des plans d'action sociale y afférent

- procédure de développement social des quartiers

- élaboration et mise en œuvre d'opérations programmées d'amélioration de l'habitat
- participation à l'incitation et à la réalisation de toutes initiatives ayant pour but de promouvoir l'habitat et en particulier le logement social. Création et gestion de structures d'actions sociales communautaires qui apparaîtraient nécessaires.

5/ voirie :

- élaboration d'un plan de circulation
- réalisation et entretien de la voirie rurale et des voies de pénétration à vocation agricole
- mise en place d'un schéma de transport urbain

6/ équipements :

- élaboration d'une charte culturelle de Marie-Galante
- construction, entretien et fonctionnement d'équipements culturels et sportifs d'intérêt communautaire
- organisation de manifestations culturelles et sportives d'intérêt communautaire

ANNEXE 2 :

Commune de communauté des commune de Marie Galante
 12 607 habitants
 Strate de 10.000 à 20.000
 démographique : habts

SITUATION FINANCIERE GENERALE

montants
 en K €

EXERCICE	1 RESULTAT CUMULE A LA FIN EXERCICE PRECDT	2 PART AFFECTEE A L'INVEST.	OPERATIONS REELLES DE L'EXERCICE		RESULTAT	
			3 MANDATS	4 TITRES	5 EXERCICE (4-3)	6 CUMULE (1-2+5)
SECTION						
1998						
S.F.	-3		1 282	1 702	420	418
S.I.	497		1 099	766	-333	164
TOTAL	494		2 382	2 468	87	581
1999						
S.F.	418	418	1 687	2 120	433	433
S.I.	164		1 786	788	-998	-834
TOTAL	581	418	3 473	2 908	-565	-402
2000						
S.F.	433	433	1 234	1 918	684	684
S.I.	-834		667	1 204	538	-297
TOTAL	-402	433	1 901	3 122	1 221	387
2001						
S.F.	684	684	1 217	2 383	1 166	1 166
S.I.	-297		2 532	2 594	63	-234
TOTAL	387	684	3 749	4 977	1 229	932
2002						
S.F.	1 166		2 746	2 120	-626	540
S.I.	-234		1 648	2 280	632	398
TOTAL	932		4 393	4 399	6	938

ANNEXE 3 CCMG :

**EXECUTION
DU
BUDGET**

montants en K €

EXERCICE	PREVISION		REALISATION		TAUX DE REALISATION	
	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES	DEPENSES	RECETTES
1998						
S.F.	2 020	2 020	1 285	1 702	63,6%	84,3%
S.I.	3 281	3 281	1 099	1 263	33,5%	38,5%
TOTAL	5 301	5 301	2 384	2 965	45,0%	55,9%
1999						
S.F.	2 153	2 153	1 687	2 120	78,3%	98,4%
S.I.	3 412	3 412	1 786	952	52,3%	27,9%
TOTAL	5 566	5 566	3 473	3 071	62,4%	55,2%
2000						
S.F.	1 995	2 000	1 234	1 918	61,9%	95,9%
S.I.	3 384	3 384	1 501	1 204	44,4%	35,6%
TOTAL	5 378	5 384	2 735	3 122	50,9%	58,0%
2001						
S.F.	2 375	2 374	1 217	2 383	51,2%	100,4%
S.I.	4 042	4 983	2 828	2 594	70,0%	52,1%
TOTAL	6 417	7 356	4 045	4 977	63,0%	67,7%
2002						
S.F.	2 429	2 616	2 746	3 286	113,0%	125,6%
S.I.	6 399	6 399	1 882	2 280	29,4%	35,6%
TOTAL	8 828	9 015	4 627	5 566	52,4%	61,7%

ANNEXE 4 :

ratios consolidés 2001

	BP CCMG	ABATTOIR	BA AEP	BA ASSAIN.	TOTAL CONSOLIDE
<i>(en milliers €)</i>					
DEP.FCT					
ch.gestion courante	416	8			424
personnel	220	64			284
intérêts emprunts	111	5			116
autres charges gestion	49				49
charges diverses	421				421
TOTAL	1217	77	67	66	1427
					0
REC.FCT					0
fiscalité directe	816				816
compensations fiscales	927				927
autres impôts					0
DGF	360				360
autres transferts	197				197
produits services	83				83
autres recettes	1				1
TOTAL	2384	92	112	94	2682
dot amort,	16				16
EPARGNE BRUTE	1183	15	45	28	1271
capital dette	234	2	383		619
CAF NETTE	949	13	-338	28	652
autres rec.Invt définitives	599	677	632	212	2120
FIN.PROPRE					
disponible	1548	690	294	240	2772
dép.Invt hors emprunt	2298	1209	154	160	3821
BESOIN FIN.	750	519	-140	-80	1049
emprunt mobilisé	1295	346	0	122	1763
VARIATION FDR	545	-173	140	202	714
FDR début exercice	390	-409	-235	-161	-415
FDR fin d'exercice	935	-582	-95	41	299

ANNEXE 5 :

ratios consolidés 2002

	BP CCMG	ABATTOIR	BA AEP	BA ASSAIN.	TOTAL CONSOLIDE
<i>(en milliers €)</i>					
DEP.FCT					
ch.gestion courante	487	48			535
personnel	271	107			378
intérêts emprunts	166	12			178
autres charges gestion	33				33
charges diverses	1790				1790
TOTAL	2747	167	46	219	3179
					0
REC.FCT					0
fiscalité directe	787				787
compensations fiscales	664				664
autres impôts					0
DGF	441				441
autres transferts	143				143
produits services	34				34
autres recettes	50				50
TOTAL	2119	67	580	11	2777
dot amort,					0
EPARGNE BRUTE	-628	-100	534	-208	-402
capital dette	302	31	259	8	600
CAF NETTE	-930	-131	275	-216	-1002
autres rec.Invt					
définitives	2280	376	128	89	2873
FIN.PROPRE					
disponible	1350	245	403	-127	1871
dép.Invt hors emprunt	1346	652	501	457	2956
BESOIN FIN.	-4	407	98	584	1085
emprunt mobilisé		0	0		0
VARIATION FDR	4	-407	-98	-584	-1085
FDR début exercice	935	-582	-95	41	299
FDR fin d'exercice	939	-989	-193	-543	-786

PAS DE REPONSE DE L'ORDONATEUR
