



**RAPPORT PUBLIC THEMATIQUE
« LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER »**

Discours de Didier Migaud, *Premier président de la Cour des comptes*

Mercredi 13 juillet 2011

Mesdames et messieurs,
Bonjour à tous,

Merci de votre présence. Il s'agit de la seconde conférence de presse consacrée à la situation financière locale aujourd'hui. Ce matin, j'ai présenté un rapport public thématique portant sur la dette publique locale. A présent, je vais vous présenter celui que nous avons produit sur la situation financière des communes dans les départements d'outre-mer.

C'est la toute première fois que la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes produisent un rapport thématique portant spécifiquement sur l'Outre-Mer. Toute une équipe de rapporteurs s'est appuyée sur la connaissance précise et détaillée qu'ont les chambres régionales des comptes concernées de la situation financière des communes de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion. La Cour a aussi tenu à examiner le rôle de l'Etat, privilégiant une approche englobante des finances publiques communales dans ces départements.

Le contexte général des communes des DOM leur est spécifique, et leur situation financière ne peut bien évidemment s'apprécier in abstracto, hors de ce contexte. Les enjeux ne sont pas nécessairement les mêmes qu'en métropole, ce qui rend l'approche locale que nous avons choisie d'autant plus nécessaire. **Les collectivités des départements d'outre-mer sont confrontées à des questions de gouvernance qui leur sont propres. Le contexte économique et social spécifique dans lequel elles évoluent montre depuis quelques années des signes de tension qui ont des conséquences sur les priorités de ces collectivités territoriales.**

Premier élément de contexte : les évolutions démographiques de ces communes varient selon les départements. La croissance de la population est très forte en Guyane, soutenue à la Réunion, tandis que la population antillaise est, elle, marquée par un vieillissement progressif. Tout ceci plaide pour des politiques adaptées à la situation. Ainsi, la vitalité démographique devrait conduire à la poursuite, voire au renforcement, de politiques d'éducation et de formation, d'accueil et d'intégration. A l'inverse, le vieillissement de la population devrait se traduire par des politiques de plus en plus orientées vers l'accompagnement des personnes âgées, et la recherche de fixation des populations jeunes et actives sur les marchés locaux du travail.

La croissance économique des DOM a pendant longtemps été plus élevée qu'en métropole. Elle a cependant ralenti à partir de 2008, avant de se dégrader encore davantage en 2009, année marquée par une crise sociale grave. Or, la structure de la fiscalité rend les collectivités territoriales plus vulnérables aux variations de la consommation, ce qui a affecté les DOM ces dernières années. A moyen terme enfin, il faut garder à l'esprit que les subventions provenant des fonds structurels européens dans le cadre des objectifs de convergence vont, sauf en Guyane, bientôt disparaître en raison du rattrapage des niveaux de vie.

Dernier élément de contexte, enfin : les niveaux de chômage outre-mer sont les plus élevés des régions de l'Union Européenne, avec nécessairement des handicaps en termes de formation,... Tout ceci entraîne pour l'Etat et l'ensemble des collectivités la nécessité de mettre en oeuvre de politiques adaptées de cohésion sociale et de réduction des inégalités.

En se fondant sur les travaux des CRC, le rapport fait état d'une sincérité insuffisante des comptes de certaines communes, surtout en Guadeloupe et de Guyane. Ces comptes ne donnent pas une image fidèle des flux réels et de leur patrimoine.

Certes, il faut se garder de généraliser, mais de nombreuses communes minorent les restes à réaliser en dépenses et/ou majorent les restes à réaliser en recettes, tout ceci afin d'améliorer la présentation de leurs budgets et de leurs comptes.

De même, certaines communes ne respectent pas assez les obligations de rattachement à l'exercice des charges et des produits.

Enfin, certaines comptabilités d'engagement défailtantes n'enregistrent pas les dettes de fournisseurs, et laissent certaines factures « dans les tiroirs », selon l'expression consacrée.

Dans tous ces cas, une incertitude pèse sur les informations officielles, les comptes de gestion étant établis à partir de données dont la sincérité et la fiabilité sont sujettes à caution.

La Cour constate cependant que la situation s'améliore progressivement. C'est dû d'un côté à l'intervention continue des CRC, et d'un autre côté à la mise en place de plans de restructuration, à l'initiative des pouvoirs publics, qui impliquent la révélation préalable de toutes les dettes fournisseurs, fiscales et sociales précédemment dissimulées.

Au-delà même de ce manque de sincérité, la situation financière des communes des départements d'outre-mer reste toujours très préoccupante.

Il ne s'agit pas d'une nouveauté, puisque dans son rapport public de 1994, la Cour avait déjà noté l'importance des déficits. Les recours aux procédures de vigilance budgétaire et financière, qui sont prévues par le code général des collectivités territoriales sur saisine préfectoral, étaient alors particulièrement nombreux. Progressivement, le nombre de ces saisines a diminué, notamment en Martinique et à La Réunion. Pour autant, l'analyse financière qu'ont conduite la Cour et les CRC fait apparaître une dégradation persistante, voire accrue, des comptes des communes des DOM.

La situation financière des communes des départements d'outre-mer présente d'importants traits communs, par-delà les différences de contexte que j'ai évoquées. Depuis 2001, les résultats se dégradent : d'un côté, les charges de fonctionnement augmentent fortement ; de l'autre, les ressources ont une croissance beaucoup plus faible, et instable. La comparaison avec la moyenne nationale fait nettement apparaître pour les communes des DOM une capacité brute d'autofinancement, c'est-à-dire une épargne, très inférieure à cette moyenne, si bien qu'en 2009, plus de la moitié de ces communes ont un autofinancement insuffisant pour faire face à leurs besoins, une fois remboursée l'annuité de leurs emprunts.

Il s'agit donc de fragilités structurelles, qui ont encore été aggravées par la crise économique et sociale qu'ont connue les DOM en 2009, crise conjoncturelle qui a lourdement pesé sur les finances communales.

Malgré cette situation préoccupante, et à l'inverse des idées reçues, les communes des DOM disposent de ressources supérieures à celles de leurs homologues de métropole, même si les différences se réduisent progressivement. C'est la structure spécifique de leur financement qui repose sur des bases fragiles.

Le financement des communes est constitué pour plus du tiers par la **fiscalité indirecte** (octroi de mer et taxe sur les carburants) qu'elles ne maîtrisent pas. Cette ressource augmentait de façon dynamique, en lien avec une consommation en hausse, avant que cette évolution ne s'interrompe brusquement avec la crise économique et sociale de 2009.

La Cour remarque que l'octroi de mer, qui est une ressource importante de ces communes, repose sur un fondement dérogatoire dont l'avenir est incertain. En effet, il faudrait pour maintenir cet octroi qu'un moratoire soit reconduit en 2014 au niveau européen. Or, l'Union européenne a évoqué la possibilité d'abandonner l'octroi de mer si les régions d'outre-mer ne prouvent pas qu'il faille à tout prix le maintenir, au regard des critères de développement et de compensation des handicaps qu'elle a définis.

Le risque pour ces communes est d'autant plus grand que ces recettes sont presque intégralement affectées en section de fonctionnement. La Cour formule deux recommandations à cet égard :

- il est nécessaire selon nous que l'Etat conçoive un outil d'analyse de l'effet économique du dispositif pour justifier cette fiscalité dérogatoire ;
- en complément, nous recommandons d'orienter davantage son emploi vers l'investissement public, essentiel au développement de ces communes.

La fiscalité directe est moins importante dans les ressources des communes d'outre-mer, en raison notamment de leur potentiel fiscal plus limité. Pourtant, des marges de manœuvre existent, et les communes des DOM doivent optimiser cette ressource, notamment en accélérant l'actualisation des bases cadastrales.

En ce qui concerne la dotation globale de fonctionnement, son montant en 2010 est du même niveau que celui perçu par habitant par les autres communes françaises. Il existe certes un certain nombre de dispositions favorables à l'outre-mer qui ont été introduites par la réforme de 2005, mais elles se concentrent essentiellement sur la Guyane.

Enfin, la Cour relève que les communes des DOM bénéficient, comme les autres communes, du régime commun de reversement de la TVA pour les investissements qu'elles réalisent. Pourtant, dans trois DOM, la TVA est acquittée selon des taux minorés, tandis qu'elle ne s'applique pas du tout en Guyane. Il s'agit donc dans les faits d'une sorte de « compensation fiscale » qui s'apparente en fait à une subvention, totale ou partielle.

Vous le voyez donc, le problème des communes des DOM ne tient pas à la quantité même des ressources aujourd'hui disponibles. Les difficultés proviennent d'une optimisation difficile des ressources des collectivités, ainsi que, pour certaines d'entre elles, d'une incertitude à moyen terme sur leur avenir.

La Cour a analysé l'emploi de ces ressources. Il en ressort que les choix de politiques communales sont difficilement soutenables à terme. Trop de ressources locales sont allouées à l'emploi public au détriment de l'investissement.

L'emploi public a dans ces communes, dans le contexte de chômage élevé que j'évoquais, une fonction « d'amortisseur social ».

Depuis les années 2000, les effectifs communaux ont augmenté plus rapidement qu'en France métropolitaine, absorbant une part croissante des recettes de fonctionnement. Ceci a conduit à une rigidité croissante des charges de structure. Cette tendance s'est encore accrue ces deux dernières années, pendant lesquelles la demande d'emploi local a augmenté, du fait de la hausse du chômage et des accords signés à la suite des mouvements sociaux de l'année 2009.

Tout ceci est dû au rôle « d'employeur social » que jouent les communes des DOM. D'ailleurs, les exécutifs locaux revendiquent cette utilisation de la ressource communale qui les a conduits à privilégier le recrutement, sur des emplois précaires, de personnels peu qualifiés, concentrés sur quelques métiers de faible technicité. La Cour critique cette gestion particulière des ressources humaines des communes des DOM au regard de deux éléments :

Seul le prononcé fait foi

Seul le prononcé fait foi

- tout d'abord, le recrutement, le renouvellement de ces personnels contractuels puis leur titularisation n'étaient souvent pas conformes aux dispositions du statut général de la fonction publique territoriale ;
- ensuite, ce recrutement a eu un effet d'éviction sur l'emploi des cadres, et le nombre de cadres est demeuré très inférieur au strict nécessaire, provoquant ainsi un déficit d'expertise et de pilotage.

Il ressort de notre examen qu'au-delà même du rôle, difficilement soutenable, d'amortisseur social, les communes ne se sont pas dotées des outils d'une gestion transparente, qualitative et prévisionnelle de leurs ressources humaines.

La Cour estime qu'à l'avenir, les nombreux départs en retraite prévus des agents communaux, concentrés sur les effectifs les plus nombreux des métiers de catégorie C, devront être mis à profit. Il faut optimiser cette gestion, en adoptant une démarche permettant de rationaliser l'organisation et d'établir l'utilité de certains emplois, tout en dotant ces communes d'une politique de formation qui permettent l'évolution des carrières des agents demeurant en fonction. En complément, pour éviter ce qui s'est produit, il conviendrait de renforcer le contrôle de légalité mené par les préfets dans le cadre de l'examen des procédures d'autorisation et de suivi des emplois, notamment contractuels.

Cette politique d'emploi locale a pour conséquence que l'investissement est le parent pauvre des politiques communales.

Le niveau des dépenses d'équipement des communes des DOM est inférieur à celui de la métropole, sauf à La Réunion. En raison d'une épargne insuffisante, et d'une capacité d'endettement faible, les marges de manœuvre pour investir sont particulièrement étroites. Fort heureusement pour leurs habitants, et pour leur situation financière, les communes d'outre-mer perçoivent plus de subventions que leurs homologues de métropole, notamment grâce aux fonds structurels européens, accompagnés par l'Etat, tandis que les régions n'ont pas totalement relayé l'effort de la solidarité nationale.

D'une manière générale les communes des DOM sont peu endettées, sauf à La Réunion, cas très particulier où le recours massif à l'emprunt pour y financer les investissements alors que leurs capacités financières se dégradent, place nombre d'entre elles en situation de surendettement.

A ces questions de financement de l'investissement s'ajoute souvent un déficit de professionnalisme dans la conduite juridique, technique et financière des opérations d'équipement. L'absence de programmation rigoureuse des investissements, les incertitudes dans les prévisions de financement, ou encore les insuffisances nombreuses dans le pilotage des opérations ont des conséquences très dommageables. Tout ceci aboutit fréquemment à des dépassements de coûts, à des reports de projets, à des étalements de programmes, ou encore à des retards parfois tels que l'utilité de l'opération peut être remise en cause.

De plus, l'intercommunalité qui s'est développée presque au même rythme qu'en métropole, n'a pas permis de compenser l'insuffisance de l'investissement communal, surtout en Guadeloupe où la coopération intercommunale est faible et où la gouvernance est déficiente.

En réponse à ces politiques d'investissement déficientes, la Cour recommande que le régime de l'octroi de mer, je le répète, soit davantage consacré au financement des investissements de la sphère communale et ce, en conformité avec les orientations européennes.

Devant cette situation, le rôle de l'Etat dans la régulation des finances locales n'est pas adapté. Il intervient en effet trop tardivement, et ne prévient pas suffisamment les situations de crise.

Les préfets disposent de divers moyens pour assurer la régulation des finances locales. Mais devant l'insuffisance des résultats obtenus, la Cour recommande un renforcement de ces moyens, qu'il faut adapter aux objectifs poursuivis.

Il existe un réseau d'alerte sur les finances locales qui a pour vocation de détecter et de prévenir les difficultés financières des communes, par le suivi de ratios spécifiques. Or, ce réseau d'alerte n'exerce pas assez le rôle préventif qui en est attendu, particulièrement pour les communes des DOM. La méthode de calcul des scores retenue pour l'outre-mer, ne permet pas une hiérarchisation pertinente du risque financier. En outre, son usage

Seul le prononcé fait foi

confidentiel par les préfets nuit à son efficacité vis-à-vis des communes. Nous recommandons de rendre ce réseau public.

De même, le contrôle de légalité exercé par les services de l'Etat, gagnerait à évoluer. La Cour recommande de mieux le cibler en fonction des risques propres aux DOM, de mieux coordonner les services de l'Etat y concourant, voire, dans certains DOM, d'exercer effectivement ce contrôle....

Le contrôle des actes budgétaires, procédure de mise sous vigilance des collectivités en difficulté par la CRC, a été particulièrement développé dans les DOM, surtout en Guadeloupe et en Guyane. La diminution tendancielle du nombre des saisines est le fruit de plusieurs facteurs, mais surtout de l'engagement des acteurs. C'est grâce à l'exercice plein et entier de leurs attributions en la matière par les préfetures, grâce à la célérité de la CRC dans ses avis rendus, grâce enfin à la sincérité de l'ordonnateur dans l'information qu'il fournit et à sa réelle volonté de mettre en oeuvre les préconisations, que la situation s'est améliorée.

Mais cette procédure n'est pas adaptée aux situations les plus graves, celles d'insolvabilité chronique de certaines communes. Nous formulons un certain nombre de propositions, détaillées dans le rapport, pour améliorer l'efficacité de cette procédure et pour renforcer les cas de saisines en anticipation de crise.

Enfin, ce rapport aborde les dispositifs de restructuration financière qui ont été mis en oeuvre spécifiquement pour les communes de Guadeloupe et de Guyane.

A partir de 2004, les services de l'Etat ont mis en place avec l'AFD un dispositif contractuel pour aider certaines communes de Guadeloupe et de Guyane à restaurer leur équilibre financier. Il s'agissait de leur octroyer un prêt permettant de réaménager leur passif et, pour certaines d'entre elles, il s'agissait directement de leur verser une subvention exceptionnelle.

Les remarques de la Cour à ce sujet sont de deux ordres.

Formellement, nous remarquons que ce dispositif déroge aux règles prudentielles de la comptabilité publique, qu'il se caractérise par une absence de formalisme qui conduit à l'application de critères de sélection variables selon les communes, et surtout qu'il a pour conséquence d'évincer les communes les plus endettées.

Toutefois, nous soulignons aussi que les premières évaluations montrent que ces dispositifs permettent de restaurer des marges de manœuvre financières aux communes bénéficiaires, même s'ils ne garantissent pas la correction des causes profondes des déficits.

Nous recommandons donc, dans l'hypothèse où cette démarche devait être maintenue, de lui donner un fondement légal et de définir des critères de sélection des communes éligibles.

Je vous remercie de votre attention, nous nous tenons à votre entière disposition pour répondre à vos questions.