



LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNES DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER

Rapport public thématique

Cour des comptes

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	11
CHAPITRE I L'ETAT PREOCCUPANT DES FINANCES COMMUNALES DES DEPARTEMENTS D'OUTRE-MER	17
I - LE DEFAUT DE SINCERITE DES BUDGETS ET DE FIABILITE DES COMPTES.....	18
A - Les atteintes fréquentes à l'image fidèle de la situation financière	19
B - Les manquements aux obligations de transparence budgétaire et financière	23
II - LES SYMPTOMES D'UNE CRISE STRUCTURELLE	25
A - L'effet de ciseaux en matière de fonctionnement.....	26
B - L'insuffisance de l'autofinancement net	27
CHAPITRE II LA FRAGILITE DES RESSOURCES DE FONCTIONNEMENT	31
I - LE POIDS ELEVE DE LA FISCALITE INDIRECTE	31
A - L'octroi de mer : un dispositif fiscal aux mains des conseils régionaux	32
B - La taxe spéciale de consommation sur les carburants : un impact modéré	37
II - LES FAIBLESSES DE LA FISCALITE DIRECTE	38
A - Une fiscalité de faible niveau, mais dynamique	38
B - Des bases fiscales étroites et peu fiables	40
C - La responsabilité de l'Etat	42
III - LA REFORME DE LA DGF : SURTOUT FAVORABLE A LA GUYANE	44
A - Une réforme favorable à l'outre-mer.....	44

B - Un niveau proche des moyennes nationales	45
IV - LES VERSEMENTS DU FONDS DE COMPENSATION DE LA TVA : DES SUBVENTIONS IMPLICITES	47
A - Des subventions de fait	47
B - Des versements accrus dans le cadre du plan de relance.....	48
CHAPITRE III DES POLITIQUES COMMUNALES DIFFICILEMENT SOUTENABLES.....	51
I - DES POLITIQUES DE PERSONNEL DISPENDIEUSES ET INADEQUATES	52
A - Des dépenses de personnel très élevées	53
B - Des effectifs nombreux.....	55
C - Des effectifs âgés, peu encadrés et de faible technicité.....	59
D - Des entorses aux règles statutaires de la fonction publique territoriale	61
E - Une gestion imprécise et opaque des effectifs communaux	63
II - UN EFFORT D'INVESTISSEMENT LIMITE	64
A - Un investissement soutenu par les subventions reçues	65
B - Les politiques d'équipement et la faible capacité à conduire les projets.....	67
C - L'insuffisant recours à l'intercommunalité	73
CHAPITRE IV LA NECESSITE D'UN ACCOMPAGNEMENT RIGOUREUX DE L'ETAT	79
I - LES RESEAUX D'ALERTE : UN OUTIL CONFIDENTIEL	80
A - Un dispositif propre aux communes des départements d'outre-mer et perfectible	80
B - Une utilisation inégale selon les départements.....	81
II - L'IMPLICATION INEGALE DES PREFETS DANS LE CONTROLE DE LEGALITE	84
A - Une doctrine de contrôle mal ciblée et des moyens mal ajustés	84
B - Une généralisation souhaitable des pôles interministériels de contrôle	86
C - Une baisse d'intensité des contrôles.....	87
III - L'EFFICACITE RELATIVE DU CONTROLE BUDGETAIRE ...	90

A - Une activité intense mais inégale dans le temps et selon les départements	90
B - Portée et limites du contrôle budgétaire : un bilan nuancé ..	91
IV - DES DISPOSITIFS DE RESTRUCTURATION SANS GARANTIE DE CONSOLIDATION DURABLE.....	96
A - Des montages contractuels reposant sur une irrégularité	96
B - Une sélection mal ciblée des communes à restructurer	97
C - Un risque d'engrenage.....	100
CONCLUSION GENERALE.....	107
RECAPITULATION DES RECOMMANDATIONS.....	111
ANNEXES.....	115
Annexe 1 Répertoire des sigles.....	117
Annexe 2 Méthodologie de l'analyse financière des communes des DOM.....	121
Annexe 3 Saisines des chambres régionales des comptes par les préfets des DOM	123
REPONSES DES ADMINISTRATIONS, COLLECTIVITES ET ORGANISMES CONCERNES.....	127

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations, collectivités et organismes concernés et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, premier président, MM. Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durreman, Lévy, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, M. Pichon, Mme Cornette, MM. Hernandez, Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. de Mourgues, Devaux, Duret, Ganser, Monier, Troesch, Beaud de Brive, Théron, Beysson, Briet, Mme Lévy-Rosenwald, MM. Duchadeuil, Lefas, Schwerer, Brun-Buisson, Cazala, Frangialli, Andréani, Banquey, Mmes Morell, Fradin, M. Braunstein, Mmes Dayries, Ratte, Ullmann, MM. Barbé, Bertucci, Mme Lamarque, MM. Gautier (Jean), Tournier, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Cossin, Lefebvre, Davy de Virville, Sabbe, Mme Malégal-Mély, MM. Valdiguié, Hayez, Mme Trupin, MM. Rigaudiat, Ravier, Doyelle, Metzger, de Gaulle, Guibert, Piolé, Uguen, Prat, Salsmann, Guédon, Mme Gadriot-Renard, MM. Bourlanges, Le Méné, Baccou, Sépulchre, Antoine, Mousson, Mmes Malgorn, Bouygard, Vergnet, MM. Hernu, Chouvet, Mmes Démier, Cordier, de Kersauson, MM. Léna, Rousselot, Laboureix, Geoffroy, Delaporte, Mme Dardayrol, MM. Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Guillot, Duwoye, Aulin, Jamet, conseillers maîtres, MM. Cadet, Schott, Carpentier, Blairon, Leclercq, Schmitt, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etaient également présents :

- M. Bénard, Procureur général, qui a présenté ses observations, et M. Feller, avocat général, qui l'assistait ;
- M. Banquey, conseiller maître, rapporteur ;
- M. Calvet, conseiller référendaire.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 11 juillet 2011

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interjuridictions présidée par M. Banquey, président de chambre régionale des comptes, et composée de Mme Ulmann, MM. Barbé et Uguen, conseillers maîtres, M. Brana, conseiller référendaire, président de chambre régionale des comptes (jusqu'au 31 décembre 2010), M. Maron, premier conseiller de chambre régionale des comptes.

Le rapporteur général était M. Calvet, conseiller référendaire ;

Le contre-rapporteur était M. Barbé, conseiller maître.

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Elaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales et territoriales des comptes, et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales et territoriales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'*indépendance*, la *contradiction* et la *collégialité*.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des autres juridictions financières : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Introduction

Le présent rapport est consacré à la situation financière des communes des départements d'outre-mer (DOM) ; la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion à l'exclusion, toutefois, de celle de Mayotte, qui n'est devenu un département qu'en mars 2011.

Cette situation financière constitue une préoccupation permanente des chambres régionales des comptes (CRC) des Antilles et de la Guyane, ainsi que celle de la Réunion dans l'exercice de leurs missions de contrôle budgétaire et d'examen de la gestion. En effet, un grand nombre de collectivités de ces départements font l'objet de procédures de redressement de leurs finances sur saisine des préfets.

Ces procédures ont une efficacité inégale et, dans certains cas de crise avérée, ont montré leur incapacité pour permettre le rétablissement rapide et durable de l'équilibre. Les pouvoirs publics se sont attachés à mettre en œuvre d'autres dispositifs de redressement.

La Cour des comptes avait déjà présenté, dans son rapport public de 1994, la dégradation des finances des collectivités territoriales des DOM au travers des avis de contrôle budgétaire rendus par les chambres régionales des comptes.. Elle a souhaité étudier l'évolution de ce constat, cerner l'importance relative des facteurs qui expliquent la singularité des communes des DOM, en apprécier l'incidence sur leur équilibre financier et formuler des recommandations.

Le périmètre de l'enquête a été centré sur les communes, des établissements de coopération intercommunale et des établissements publics communaux, représentant un montant global de recettes réelles de fonctionnement de 3 200 M€, en 2009. Les conclusions s'appuient sur la capitalisation des observations faites par les chambres régionales des comptes sur la période 2005-2010, dans plus de 380 avis de contrôle budgétaire et une centaine de rapports d'observations définitives portant sur la gestion de ces collectivités et établissements.¹

Pour mieux appréhender les facteurs de l'évolution des finances des communes des départements d'outre-mer, le présent rapport évalue le rôle de régulation exercé par l'Etat dans ses fonctions d'une part, de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire, et la gestion des bases de la

¹ Ces rapports et avis sont consultables sur le site des juridictions financières : www.ccomptes.fr : rubrique CRTC, pages respectives des CRC de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion.

fiscalité directe locale. Il examine également les dispositifs de restructuration financière mis en œuvre par l'Etat et l'efficacité sur le redressement durable des collectivités. L'enquête a aussi été conduite auprès des administrations centrales et déconcentrées concernées des ministères chargés de l'intérieur, de l'outre-mer et du budget.

Un contexte économique et social spécifique

Les collectivités publiques des départements d'outre-mer doivent faire face à des enjeux de gouvernance qui leur sont propres du fait de leur contexte démographique, économique et social.

1. Les évolutions démographiques y sont contrastées, marquées par une croissance très forte en Guyane, soutenue à La Réunion et par un vieillissement des populations aux Antilles. D'un autre côté, en Guyane et, dans une moindre mesure, à La Réunion, la vitalité démographique devrait conduire à la poursuite, voire au renforcement, de politiques d'éducation et de formation, d'accueil et d'intégration ; d'un autre côté, 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.

Par ailleurs, les agglomérations d'outre-mer subissent depuis 1990 une baisse de la population des villes-centres au profit des périphéries urbaines, surtout aux Antilles (Fort-de-France, Pointe-à-Pitre, Basse-Terre). Il en résulte un déclin relatif des villes-capitales qui nécessite des politiques de la ville et des restructurations urbaines destinées à lutter contre le délitement du tissu social et la persistance de zones d'habitat insalubre.

2. La croissance économique a longtemps été plus élevée qu'en métropole, le PIB par habitant ayant progressé de 43 % à La Réunion entre 2001 et 2008, de 30 % environ en Martinique et en Guadeloupe (19 % en métropole) et même de 16 % en Guyane malgré l'exceptionnelle croissance démographique de ce département. Le rythme a été ralenti en 2008 et la crise sociale de 2009 conjuguée avec les effets de la crise mondiale, l'a interrompu. Cette croissance reposant principalement sur la consommation, les collectivités des DOM, dont la part de fiscalité indirecte est plus élevée, encourrent un risque plus grand de diminution de ressources que leurs homologues de métropole, en cas de retournement de conjoncture qui impacte la demande.

3. Le taux de chômage se situait, selon une enquête Eurostat de septembre 2010, entre 22,5 % (Guyane) et 24,8 % (La Réunion) de la population active en 2008, c'est-à-dire au plus haut niveau des régions de l'Union européenne à 27. Il a progressé en 2009, sauf en Guyane, puis en 2010, malgré l'amorce de la reprise économique. C'est un chômage de longue durée qui touche davantage les femmes et les jeunes actifs. Le faible niveau de formation est pénalisant surtout chez les jeunes : 41 % des actifs

d'outre-mer n'ont pas de diplôme contre 17 % en métropole. L'illettrisme est particulièrement développé surtout en Guadeloupe

Par ailleurs, les ménages vivant au dessous du seuil de pauvreté monétaire représentaient, en 2006, 14,6 % de la population à La Réunion, 16,4 % à la Martinique, 18,6 % en Guadeloupe et 26,9 % en Guyane, contre 11,7 en France métropolitaine. Les allocataires directs du revenu minimum d'insertion représentent, en 2008, 7,3 % de la population des DOM (1,5 % en France métropolitaine). La loi du 1^{er} décembre 2008, qui généralise le revenu de solidarité active en remplacement du RMI et réforme les politiques d'insertion, a été étendue et adaptée aux DOM par l'ordonnance du 24 juin 2010, applicable à compter du 1^{er} janvier 2011. En outre, à la suite du conflit social de 2009, a été institué un revenu de solidarité temporaire d'activité (RSTA), fruit d'un compromis acté par des accords interprofessionnels par DOM qui prévoient que tous les salariés dont les revenus sont inférieurs à 1,4 SMIC net reçoivent 200 €, l'Etat s'engageant à verser 100 € à compter du 1^{er} mars 2009 et les entreprises, le conseil régional et le conseil général cofinancant le dispositif à hauteur des 100 € restants.

Les enjeux des politiques d'égalité et de cohésion sont donc considérables pour les régions et départements d'outre-mer, et au-delà, pour les collectivités de la sphère communale, en matière d'aide sociale.

Les communes des départements d'outre-mer

Les communes des départements d'outre-mer sont au nombre de 112². Leur superficie et leur démographie les distinguent de l'ensemble national.

	Nb de communes	Superficie km ²		Population légale		Densité/moyenne (2009)
		totale	moyenne	2001	2009	
Guadeloupe	32	1628	51	389 918	407 719	250,4
Guyane	22	83 563	3798	159 938	208 171	2,5
Martinique	34	1128	33	384 770	403 820	358,0
La Réunion	24	2504	104	713 992	791 321	316,0

Source : Cour des comptes d'après l'INSEE et le ministère de l'intérieur

² Après le détachement en 2007 de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, devenues collectivités d'outre-mer.

Les DOM

Depuis la départementalisation de Mayotte, devenue effective le 31 mars 2011, la France compte cinq départements d'outre-mer (DOM) :

- trois en Amérique, sur la façade atlantique : dans la mer des Caraïbes, entre l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud, les îles antillaises de la Guadeloupe et de la Martinique ; au nord-est du continent sud-américain, la Guyane ;

- deux îles du sud de l'océan Indien : La Réunion et Mayotte (archipel des Comores).

Institutionnellement, à l'exception de Mayotte, dotée d'une assemblée unique, les DOM sont des régions monodépartementales, avec un conseil régional et un conseil général³. L'organisation administrative y est proche de celle de la métropole. Les textes législatifs et réglementaires y sont, en règle générale, applicables, le cas échéant moyennant les mesures d'adaptation « nécessitées par leur situation particulière », selon l'article 73 de la Constitution.

Hormis Mayotte les quatre DOM appartiennent à l'Union européenne, avec le statut de régions ultrapériphériques et le bénéfice des mesures spécifiques qui s'y attachent.

Les chambres régionales des comptes des DOM

Il existe une chambre régionale dans chaque DOM, mais, en pratique, les cinq chambres sont physiquement regroupées sur deux sites :

- les chambres régionales des trois DOM d'Amérique (Guadeloupe, Martinique et Guyane) ont le même président et les mêmes magistrats, installés à Pointe-à-Pitre (Guadeloupe)⁴ ;

- les chambres régionales des deux DOM de l'océan Indien (La Réunion et Mayotte) ont le même président et les mêmes magistrats, installés à Saint-Denis (La Réunion).

³ Lors des référendums organisés en 2010, la Guyane et La Martinique ont opté pour le maintien du droit commun institutionnel, mais avec la création d'une collectivité unique exerçant les compétences de la région et du département.

⁴ Les chambres territoriales des comptes des deux collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin (détachées du département de la Guadeloupe et érigées en collectivités d'outre-mer depuis 2007) sont aussi regroupées à Pointe-à-Pitre avec les trois chambres régionales des Antilles et de la Guyane.

Les départements d'outre-mer dans le monde



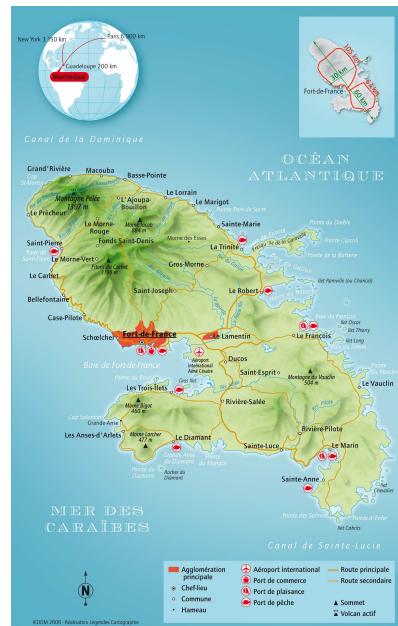
Source : Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM)



Département de la Guadeloupe



Département de la Guyane



Département de la Martinique



Département de La Réunion

Chapitre I

L'état préoccupant des finances communales des départements d'outre-mer

La plupart des communes des départements d'outre-mer ont connu ou connaissent des situations financières tendues. L'analyse financière globale à laquelle la Cour a procédé sur la période de 2001 à 2009, non seulement corrobore ce constat mais l'amplifie car les comptes se dégradent et les capacités de financement communales s'amenuisent dans au moins trois des quatre départements.

Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'aux Antilles et en Guyane, les insécurités budgétaires sont nombreuses et la fiabilité des comptes présentés par les ordonnateurs est insuffisante.

Les missions des chambres régionales des comptes des DOM

La loi du 2 mars 1982 a confié aux chambres régionales des comptes (CRC) trois missions essentielles vis-à-vis des collectivités territoriales et des organismes qui en dépendent.

Le jugement des comptes des comptables publics : la CRC rend des décisions juridictionnelles (jugements ou ordonnances) sur les comptes rendus par les comptables publics et peut mettre en jeu leur responsabilité personnelle et pécuniaire.

L'examen de la gestion des collectivités territoriales : selon L.211-8 du code des juridictions financières, il porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant.

Le contrôle des actes budgétaires : la chambre intervient, sur saisine du préfet, dans un nombre de cas prévus par le code des juridictions financières, principalement lorsque le budget de l'organisme n'a pas été voté dans les délais ou lorsqu'il n'a pas été voté en équilibre réel, et lorsque le compte administratif fait apparaître un déficit d'exécution supérieur à un seuil fixé par la loi.

L'activité des chambres des comptes des DOM présente deux spécificités. D'une part, le volume financier des débets prononcés à l'encontre des comptables publics y est très élevé, notamment aux Antilles et en Guyane. D'autre part, le nombre des avis de contrôle budgétaire formulés à la demande des préfets est très supérieur à l'ensemble national, représentant environ 25 % de l'activité de toutes les chambres régionales.

I - Le défaut de sincérité des budgets et de fiabilité des comptes

Les équipes municipales doivent pouvoir disposer de budgets sincères et de comptes fiables pour apprécier la réalité des résultats de la gestion de leur commune, détecter les situations critiques ou dégradées, et prendre les mesures correctrices qui s'imposent. La qualité et la fiabilité des comptes constituent aussi un enjeu important pour apporter aux assemblées élues et aux citoyens l'information nécessaire à leur appréciation sur le bon emploi des ressources allouées et sur la bonne exécution des services communaux.

Pour les entreprises, le non-respect de l'obligation fixée par le code de commerce de présenter des comptes annuels réguliers, sincères et donnant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat d'une entreprise, peut être sanctionné pénalement. Il n'en va pas de même pour une collectivité territoriale dont le compte est sciemment inexact ou manifestement insincère.

NOMBREUSES SONT LES INTERVENTIONS DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES DES DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER, SURTOUT EN GUADELOUPE ET EN GUYANE, QUI ONT POUR EFFET DE FAIRE CORRIGER LES ÉCRITURES COMPTABLES AU POINT DE MODIFIER SUBSTANTIELLEMENT LE RÉSULTAT DE L'EXERCICE. CERTES, LES ERREMENTS CONSTATÉS PEUVENT PROVENIR D'ERREURS OU D'UNE MAUVAISE ASSIMILATION DES RÈGLES BUDGÉTAIRES ET COMPTABLES, MAIS IL ARRIVE AUSSI QU'ILS PROCÈDENT DE CHOIX DÉLIBÉRÉS DES EXÉCUTIFS QUI ENTENDENT MASQUER LA DÉGRADATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LEUR COLLECTIVITÉ ET FAIRE OBSTACLE AU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, SACHANT QUE LA LOI NE PRÉVOIT PAS DE SANCTION POUR CE TYPE DE COMPORTEMENT.

A - Les atteintes fréquentes à l'image fidèle de la situation financière

1 - Des budgets et des comptes insincères

L'élément premier de la sincérité d'un compte consiste à y inscrire la totalité des opérations qui se rapportent aux droits et aux obligations de la collectivité, au titre d'un exercice donné. A cet égard, les chambres régionales des comptes d'outre-mer procèdent à un examen attentif des « restes à réaliser » que la réglementation encadre très précisément.

Les restes à réaliser

Ils correspondent, pour l'investissement, d'une part aux dépenses engagées non mandatées et, d'autre part aux recettes certaines qui n'ont pas donné lieu à l'émission d'un titre et, pour le fonctionnement, aux dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait en fin d'exercice.

Ces restes à réaliser s'ajoutent au résultat de l'exercice budgétaire, ainsi qu'aux résultats des exercices antérieurs, avec lesquels ils contribuent à former le résultat global de clôture, lequel est susceptible de déclencher la saisine de la chambre des comptes par le préfet si le déficit est excessif, dans les conditions définies par l'article L.1612-14 du code général des collectivités territoriales..

La sincérité des écritures de restes à réaliser incombe aux ordonnateurs. Les comptables publics, chargés d'établir les comptes de gestion, sont, en effet, dépendants de l'exhaustivité et de l'exactitude des

informations qui leur sont fournies dans le compte administratif et ses documents annexes.

Dans les budgets, les insincérités concernent tant les restes à réaliser, que la collectivité est tenue de reprendre, notamment dans le cas où un précédent budget a été réglé par le représentant de l'Etat, que les inscriptions nouvelles, insuffisamment évaluées en dépenses ou ne correspondant pas à des droits acquis en recettes. L'article L. 1612-4 du CGCT précise en effet que « le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère... ».

Les chambres régionales des comptes doivent souvent modifier substantiellement les chiffres figurant dans l'état des restes à réaliser. Il a pu arriver que certains budgets votés en déséquilibre soient déclarés équilibrés à la suite de leur examen, ce qui illustre des difficultés rencontrées dans l'application des règles budgétaires et comptables. Mais, généralement, les corrections révèlent des déficits, et les pratiques d'insincérité sont constatées dans presque tous les cas de communes ou d'établissements en difficulté.

Pour les chambres régionales des comptes des Antilles et de la Guyane, 76 % des avis rendus entre 2005 et 2010 pour des budgets en déséquilibre ou des comptes administratifs en déficit, sur saisine des préfets, relèvent des insincérités. Le plus souvent, il s'agit de recettes d'investissement, notamment de subventions d'équipement sans justification probante ou devenues caduques et de recettes d'emprunt inscrites sans démarche réellement effectuée auprès d'un organisme prêteur ou sans l'aval de la banque.

S'agissant des dépenses de fonctionnement et d'investissement, les insincérités portent le plus souvent sur des dettes contractées par la collectivité et dont l'inscription (le mandatement) a été différée, omise ou dissimulée : cotisations aux organismes sociaux ou à des établissements publics de coopération intercommunale ou, tout simplement, factures de fournisseurs « laissées dans les tiroirs ».

Ainsi, l'insincérité répétée des comptes a permis à la commune de Saint-Laurent du Maroni d'éviter la saisine de la chambre des comptes par le représentant de l'Etat, depuis 2003, alors qu'un contrôle de la gestion de cette collectivité a fait ressortir un déficit du compte administratif atteignant 14,3 M€ fin 2008 (61 % des recettes de fonctionnement), bien au-delà du seuil d'alerte prévu par l'article L.1612-14 du CGCT.

Les insincérités budgétaires sont également observées pour les budgets votés. Nombre d'entre eux votés en équilibre apparent présentent en fait des déséquilibres prévisionnels. C'est, par exemple, le cas de cette commune de Guadeloupe dont le budget primitif 2008, voté en équilibre, présentait en réalité un déficit de 3 382 000 €.

2 - L'irrespect des procédures et les autres désordres comptables

a) *Les atteintes au principe d'indépendance des exercices*

Les instructions comptables imposent que soient rattachés à l'exercice les produits à recevoir dès lors que les droits sont acquis, ainsi que les charges dont le service est intervenu avant le 31 décembre, mais dont les factures ou mémoires ne sont pas parvenus à cette date.

En ne respectant pas cette règle, l'accumulation des charges reportées peut masquer un déséquilibre budgétaire, parfois important. Cette pratique, assez courante, a été largement à l'origine des difficultés qui ont conduit à la mise en place, par les pouvoirs publics, des plans de restructuration financière en Guadeloupe et en Guyane.

A cet égard, la tenue d'une comptabilité d'engagement, essentielle dans la gestion des crédits et la maîtrise des dépenses, est réglementée par l'article L. 2342-2 du CGCT. Or, il est régulièrement relevé soit que cette comptabilité n'existe pas, soit qu'elle est incomplète et peu fiable.

Par ailleurs, les règles de mandatement des dépenses ne sont pas toujours suivies, avec notamment des dépassements de délais. En 2006 dans une commune de Guyane, ce délai atteignait plusieurs années, ce qui entraînait l'application corrélatrice d'intérêts moratoires dépassant le montant de la facture en principal.

De même, le montant excessif des impayés résulte souvent d'une carence de la procédure de recouvrement des créances. A La Réunion, une forte progression des recettes non recouvrées peut représenter jusqu'à un tiers des produits de fonctionnement, et concerne souvent des cotisations de cantines scolaires et des loyers. L'existence de créances très anciennes, impossibles à recouvrer, a conduit les chambres régionales des comptes à préconiser l'activation de la procédure d'admission en non valeur en vue de clarifier les comptes des communes concernées. Il en est résulté la constatation d'une charge à un compte de perte sur créances irrécouvrables, ce qui a entraîné une diminution du résultat.

Les chambres régionales des Antilles observent aussi le maintien en comptabilité de créances très anciennes, dont le recouvrement est compromis, sans provisions, ce qui conduit à fausser le résultat. Tel est le

cas, par exemple, d'une commune de Guadeloupe, en 2006, avec un volume de 560 000 € de créances irrécouvrables et qui a conservé en comptabilité des produits non facturés par une ancienne régie des eaux, à hauteur de 1,4 M€.

b) Le non-respect des règles relatives aux dotations, aux amortissements et aux provisions

L'amortissement constitue une charge qui doit être constatée, année par année, afin de constater la dépréciation d'un bien (meuble ou immeuble) et de reconstituer le financement nécessaire à son remplacement ou à son maintien en état.

Dès lors que les équilibres budgétaires sont difficilement atteints, il est fréquemment observé que les communes ne procèdent pas, ou insuffisamment, à l'amortissement de leurs éléments d'actif, pour autant qu'ils soient inventoriés.

Les règles de constitution de provisions s'avèrent parfois insuffisamment respectées, qu'il s'agisse des provisions facultatives ou même obligatoires. Il est souvent rappelé aux ordonnateurs leurs obligations en la matière, les montants de provisions à constituer pouvant avoir un impact significatif sur le résultat. Ainsi, dans le cas d'un syndicat intercommunal de Guyane, et pour seulement deux risques potentiels, le montant des provisions à constituer s'élevait à près de 570 000 €, soit l'équivalent du résultat comptable de l'exercice 2005.

c) Les désordres comptables

Il arrive que les opérations enregistrées dans les comptes de l'ordonnateur (compte administratif) ne correspondent pas à celles du compte de gestion du comptable public. Ainsi a-t-il pu être relevé une discordance de 3,8 M€ dans le cas d'une régie des eaux, en 2007, ayant pour conséquence de multiplier par trois le déficit de clôture du compte administratif.

En règle générale, la responsabilité de ces discordances incombe à l'ordonnateur. Il est cependant arrivé, en Guadeloupe et en Guyane, que des comptables publics soient sanctionnés pour des retards dans la production des comptes dont ils ont la responsabilité ou que la chambre régionale des comptes mette en jeu leur responsabilité du fait d'une régularisation tardive de certaines dépenses et recettes inscrites en comptes de tiers. Mais, globalement, les insincérités rencontrées sont le fait des ordonnateurs qui ne donnent pas les informations nécessaires aux comptables pour assurer la bonne tenue de leurs comptabilités.

Parfois, comme à Roura (Guyane), c'est la tenue même de la comptabilité qui est en cause du fait de nombreux retards ou d'omissions dans les écritures de dépenses ou de recettes.

Plus fréquemment, les erreurs d'imputation budgétaire relevées dans les comptes de communes ou établissements de la Guadeloupe et de la Martinique, révèlent des confusions entre les sections d'investissement et de fonctionnement avec une incidence sur le calcul du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), des majorations ou des minorations excessives de certains postes (fêtes et cérémonies), ou encore un manque de pertinence ou de constance dans les méthodes de comptabilisation, variant d'une année à l'autre.

D'autres anomalies portent également sur le report des opérations d'ordre. Dans un cas, le déficit des opérations (de l'ordre de 1,3 M€) réalisées en concession ou en mandat par une société d'économie mixte n'était pas comptabilisé.

Par ailleurs, la réforme comptable de 1997, qui visait à améliorer la connaissance de la composition des patrimoines, est très partiellement mise en œuvre. Pour les chambres régionales des comptes des Antilles et de la Guyane, sept des 14 collectivités de la sphère communale contrôlées entre 2005 et 2008, n'étaient pas en mesure de produire l'état de leur actif. Dans de nombreux cas, même si ce dernier est produit, il n'est pas exhaustif dès lors que des biens n'appartenant plus à la commune ou n'ayant plus de valeur ne sont pas sortis de l'inventaire. Ce constat a été effectué pour six communes de La Réunion, au cours des neuf contrôles de gestion portant sur des communes effectués en 2007 et 2008. De tels errements ont pour effet de déformer la réalité financière et, le plus souvent, d'améliorer fictivement le résultat de l'exercice.

B - Les manquements aux obligations de transparence budgétaire et financière

1 - Les défaillances dans la procédure de préparation et de vote des budgets

Dans les communes de plus de 3500 habitants, le débat d'orientation budgétaire s'insère dans les mesures d'information du public sur les affaires locales et permet aux élus d'exprimer leurs vues sur une politique d'ensemble. Il permet également au maire de faire connaître les choix prioritaires et les modifications à envisager par rapport au budget précédent (article L.2312-1 du CGCT).

En matière d'information budgétaire, il a été constaté à La Réunion que la présentation du débat d'orientation budgétaire reste peu précise et relève de l'exercice théorique. Par exemple, telle commune effectuait un cadrage budgétaire sur l'année à venir sans faire le bilan des évolutions financière et fiscale des années antérieures. D'autres collectivités faisaient état de recettes et de dépenses sans que celles-ci soient associées à des projets d'investissement ou à des objectifs pluriannuels.

De plus, les documents budgétaires et les comptes qui sont présentés aux assemblées délibérantes sont marqués par des irrégularités qui altèrent la lecture et la compréhension des opérations. Aux Antilles et en Guyane, les chambres régionales des comptes ont fréquemment observé la confusion des charges entre les budgets communaux et ceux des caisses des écoles et des centres communaux d'action sociale. Les charges, notamment les rémunérations des personnels, sont ainsi supportées totalement ou partiellement par les budgets communaux, ce qui est contraire au principe d'autonomie financière de ces établissements publics locaux.

Dans ces conditions, les assemblées délibérantes ne peuvent pas se prononcer sur les documents budgétaires et sur les comptes en toute connaissance de leur réalité économique.

2 - Les lacunes dans la production des informations obligatoires

Le déficit d'information des assemblées et des tiers est accru par l'absence de nombreux états et annexes obligatoires, contraire aux dispositions de la loi dite « administration territoriale de la République », de 1992, qui visait à favoriser la transparence de la gestion des collectivités (article L.2313-1 du CGCT).

Ainsi, dans près d'une collectivité sur trois contrôlées par les chambres régionales des comptes des Antilles et de la Guyane, il manque des documents annexes quantitatifs et qualitatifs, tels que les rapports sur l'administration communale, sur l'état du personnel, sur les recettes affectées, sur l'activité des organismes intercommunaux, ainsi que sur l'activité et la performance des services publics, notamment en matière d'eau, d'assainissement et d'élimination des déchets ménagers.

NOMBREUSES SONT AINSI LES RÉSERVES QUI DOIVENT ÊTRE ÉMISES SUR LA RÉGULARITÉ ET LA SINCÉRITÉ DES COMPTES ADMINISTRATIFS ET DE GESTION DES COMMUNES D'OUTRE-MER ET SUR L'IMAGE FIDÈLE QU'ILS DONNENT DE LEUR PATRIMOINE ET DE LEUR SITUATION FINANCIÈRE. TOUTEFOIS, LES ALTÉRATIONS PAR RAPPORT À LA RÉALITÉ TENDENT À SE RÉDUIRE, D'UNE PART GRÂCE À L'INTERVENTION CONTINUE DES CHAMBRES RÉGIONALES DES COMPTES PAR LEURS CONTRÔLES BUDGÉTAIRES ET LEURS RAPPORTS SUR LA GESTION ET D'AUTRE PART, AVEC LA MISE EN

œuvre de plans de restructuration, à l'initiative de l'Etat, qui impliquent la révélation préalable de toutes les dettes fournisseurs, fiscales et sociales précédemment dissimulées.

II - Les symptômes d'une crise structurelle

L'analyse financière de la Cour et des chambres régionales des comptes

Les données significatives relatives aux comptes de gestion des communes françaises sont mises en ligne sur le site public « Bercy Colloc », commun au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et à celui du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat. Pour les besoins de l'enquête, la Cour et les chambres régionales des comptes ont extrait une base de données propre aux 112 communes des départements d'outre-mer pour les exercices 2001 à 2009. Elles ont vérifié par sondage la conformité des valeurs avec les comptes sur pièces produits aux juridictions financières. L'annexe 2 précise la méthode, la portée et les limites de l'analyse financière.

Pour tenir compte des observations justifiées des élus, une attention particulière a été portée à l'emploi des ratios comparatifs par rapport à l'ensemble national. Lorsqu'ils sont utilisés, ces derniers, appelés « moyenne » ou « panier de référence nationale », ont été retraités pour tenir compte de la structure particulière des communes des DOM, (populations communales plus nombreuses, organisation et fiscalité propres des intercommunalités).

L'analyse porte sur les finances communales de chaque DOM. Malgré la diversité de leurs territoires, de leur démographie et de leur contexte économique et social, leur situation et leur évolution présentent d'importants traits communs sur une décennie.

L'état des finances des communes des départements d'outre-mer est préoccupant et tend à se dégrader dans au moins trois départements sur quatre. Tel est le constat qui ressort de l'évaluation à laquelle la Cour et les chambres régionales des comptes ont procédé. Les réserves précédemment formulées sur la qualité des comptes administratifs, nécessaires à l'établissement de ces comptes de gestion, conduisent à considérer que ces derniers donnent une image minimale de l'ampleur de leurs difficultés financières.

Dans son rapport public de 1994, la Cour avait déjà noté l'importance des déficits qui justifiaient le recours particulièrement fréquent aux procédures de vigilance budgétaire et financière prévues par le code général des collectivités territoriales, à l'initiative des préfets. Si

le nombre des saisines préfectorales a progressivement diminué, notamment en Martinique et à La Réunion (voir annexe 3), l'analyse financière fait apparaître une dégradation persistante, voire accrue, des comptes des communes des DOM du fait que les charges de fonctionnement croissent plus vite que les produits, ce qui provoque une baisse préoccupante de leur capacité d'autofinancement.

A - L'effet de ciseaux en matière de fonctionnement

1 - La forte croissance des charges de fonctionnement

Le niveau des charges d'exploitation des communes des DOM est plus élevé que celui de la moyenne nationale de référence. L'écart par habitant, qui est de + 4,5 % en Guyane, se situe entre 12,5 % et 14,5 % dans les autres DOM. Toutefois, elles baissent en général en 2009, sauf en Guadeloupe. Même s'il est vrai que de multiples facteurs tendent à majorer les coûts de fonctionnement des communes d'outre-mer (prix plus élevé de certains produits, fournitures ou services, absence d'une rationalisation des achats dans la plupart des communes), l'importance des charges de personnel, largement supérieures à celles de leurs homologues du « panier national de référence », explique cet écart. Le niveau élevé de la masse salariale constitue le facteur essentiel de la rigidité croissante des charges de structure.

D'une manière générale, les frais financiers supportés par les communes tendent à diminuer sur la période. Ils baissent aussi dans les DOM et sont d'un niveau par habitant inférieur à l'ensemble national, les communes d'outre-mer étant plutôt moins endettées, sauf à La Réunion.

Les achats et charges externes sont, par habitant, plus faibles dans les DOM (de 196 à 232 €/habitant contre 261 € dans l'ensemble national de référence), ce qui s'explique, selon les communes, par le niveau plus faible des services rendus et par le transfert des compétences à des satellites et plus rarement aux intercommunalités, qui reçoivent à cet effet un volume de subventions plus élevé. Dans l'ensemble national, ce poste augmente de 31 % sur la période 2001-2009, comme en Guadeloupe. La progression est plus modérée à La Réunion. Il diminue même globalement en Martinique. En 2009, il baisse partout, sauf en Guadeloupe.

Corrélativement, par comparaison avec l'ensemble national, le niveau des subventions versées par les communes des DOM est très élevé (de 137 à 153 €/hab. contre 83 €/hab.), sauf en Guyane (79 €). En Martinique et en Guadeloupe, il s'explique principalement par la prise en charge de la compétence de restauration scolaire par les caisses des

écoles. Il en est de même à La Réunion, avec les centres communaux d'actions sociales (CCAS). Dans tous les cas, cette subvention couvre à la fois des charges de personnel et des charges générales exposées par ces structures pour le compte de la commune.

2 - La croissance plus modérée et plus instable des ressources de fonctionnement

En 2009, les communes des DOM disposent de ressources allant de 1064 €/hab. à 1328 €/hab. Dans trois départements d'outre-mer, ce niveau est supérieur à celui de l'ensemble national (1177 €/hab.).

Sur la période de 2001 à 2009, elles ont bénéficié de ressources sensiblement plus abondantes que la moyenne de référence nationale, du fait du poids plus important de la fiscalité indirecte. Toutefois, à l'exception de la Guadeloupe, leur progression a été moins rapide, voire nulle (Martinique), de sorte que l'écart, qui leur était nettement plus favorable à l'origine, se réduit. Elles ont fléchi la dernière année, à la suite de la crise économique et sociale qu'ont connue les DOM en 2009.

Les ressources de fonctionnement des communes de Guyane augmentent de 51 % en volume entre 2001 et 2009. Une fois tenu compte de la correction démographique, elles sont en 2009, à peine plus élevées, en € par habitant, que celles des communes analogues (1064 € contre 1026€), ce qui singularise ce territoire par rapport aux autres DOM dont les écarts sont nettement supérieurs à la référence nationale. En effet, dans ce département, la population légale qui sert aux calculs des dotations versées par l'Etat et à la ventilation de la fiscalité indirecte (octroi de mer) a augmenté de 30 % sur la période, mais la correction démographique n'est intervenue qu'en 2009 (pour 26 %), sans ratrappage. Ce facteur a contribué à la tension sur les finances communales.

B - L'insuffisance de l'autofinancement net

1 - La dégradation des résultats des sections de fonctionnement des communes des départements d'outre-mer s'accélère en 2009

Conséquence d'un effet de ciseaux, d'ailleurs général pour toutes les communes françaises, entre les dépenses qui s'accroissent ou se maintiennent et les recettes qui se ralentissent voire qui diminuent, les résultats des sections de fonctionnement se dégradent. Ils fléchissent aussi (à 140 €/hab. en 2009) dans l'ensemble national de référence, après avoir culminé à 155 €/hab. en 2006. Toutefois, le niveau des résultats des

communes des départements d'outre-mer est nettement inférieur. Après avoir été plus homogène en 2008 entre les quatre DOM, il continue de se dégrader en 2009, malgré l'effort de réduction des charges, à La Réunion, et devient même globalement négatif en Martinique (23 communes en déficit) et en Guyane (9). Depuis trois exercices, le nombre croissant des communes des DOM qui connaissent un déficit de fonctionnement atteste ~~de~~ leur caractère structurel : 25 sur 112 en 2007, 32 en 2008 et 45 en 2009, dont 19 depuis deux exercices et plus.

La Guadeloupe fait globalement exception, mais l'amélioration observée est relative (huit communes sont encore en déficit dont six depuis deux ans et plus). Elle provient moins des charges, dont la progression se poursuit en 2009, que du maintien de la croissance globale des produits, alors qu'ils chutent ou stagnent dans les autres DOM. La Guadeloupe pourrait subir, en 2011, le contrecoup de la crise de 2009, en décalage par rapport aux autres DOM.

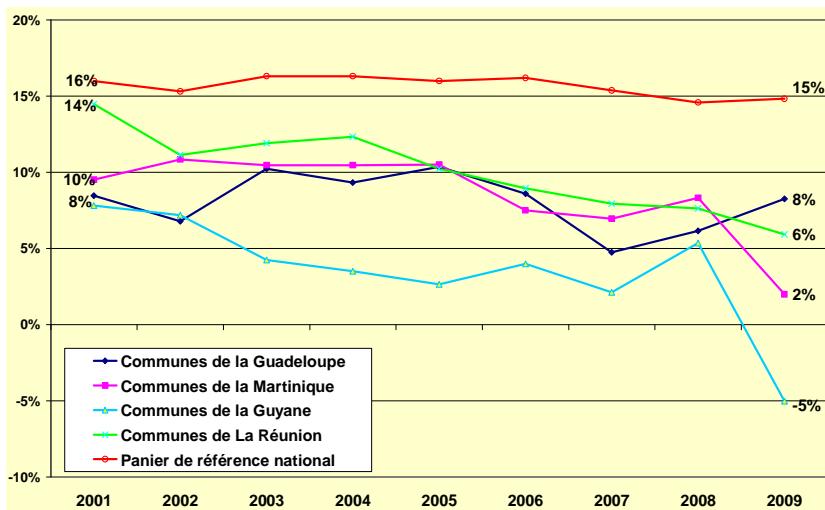
2 - Une crise structurelle

Dans ces conditions, la capacité brute d'autofinancement⁵ (CAF) est faible.

Après avoir connu une progression sensible jusqu'en 2006, la CAF brute des communes françaises de l'ensemble de référence a marqué le pas et s'est stabilisée (à 167€/hab.). Les communes des départements d'outre-mer quant à elles, dégagent un autofinancement brut très inférieur à celui de leurs homologues de référence. La Guadeloupe est le seul département dont la CAF brute, certes irrégulière, se maintient au niveau du début de période (110€/hab. en 2009). Dans les autres DOM, elle baisse significativement (73 € à La Réunion et 24 € en Martinique) et chute même en Guyane au point de devenir négative. Au total, le taux d'épargne se redresse en Guadeloupe (8 %) mais reste inférieur à celui de l'ensemble national (15 %). Il poursuit sa dégradation à La Réunion, en Martinique (respectivement 6 % et 2 %), et devient négatif en Guyane.

⁵ L'autofinancement brut ou épargne brute représente l'excédent des recettes réelles de fonctionnement sur les dépenses réelles de fonctionnement. L'épargne nette ou autofinancement net représente l'épargne de gestion après déduction de l'annuité de dette, hors réaménagement de dette refinancé par l'emprunt. Elle mesure l'épargne disponible pour l'équipement brut diminuée des remboursements de dette.

Taux d'épargne brut des communes des DOM



Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion des communes.

La capacité nette d'autofinancement (une fois remboursées les annuités d'emprunts) devient négative dans trois des quatre DOM. Après avoir progressé régulièrement entre 2001 et 2006, elle s'est stabilisée dans l'ensemble des communes du panier de référence (87€/hab. en 2009). Les communes des DOM dégagent un autofinancement net inférieur à celui de l'ensemble national. Mais, la tendance à la convergence observée jusqu'en 2008, a été interrompue en 2009. Tandis que la CAF nette s'améliore en Guadeloupe depuis deux exercices et se rapproche du panier de référence (62€/hab.), elle chute dans les trois autres DOM qui, en 2009, sont même en insuffisance nette d'autofinancement.

Cette insuffisance est structurelle. Elle a touché 43 des 112 communes en 2008, et 45 en 2007. En 2009, elle concerne 59 communes (53 % de l'ensemble), dont 29 depuis deux ans et plus, et affecte plus particulièrement celles de Martinique (26) et de La Réunion (13).

En Guadeloupe, neuf ont un autofinancement net insuffisant et onze en Guyane. Dans ces deux départements, la crise structurelle déjà ancienne a conduit l'Etat, avec le concours de l'Agence française de développement (AFD), à organiser, à partir de 2004, des plans d'aide au redressement financier de quinze communes. Ce dispositif a été bénéfique puisque seule une commune parmi les six éligibles de Guadeloupe continue de présenter un autofinancement négatif, les déficits étant plus récents pour les huit autres. L'efficacité du dispositif n'est pas encore

manifeste en Guyane du fait de sa mise en œuvre plus récente. Il reste que, pour deux communes guyanaises, le niveau du risque d'incapacité de désendettement est tel que l'AFD n'a pas souhaité s'engager dans l'octroi de prêts de restructuration.

CONCLUSION

Dans les départements d'outre-mer, les travaux des chambres régionales des comptes tendent à montrer, surtout aux Antilles et en Guyane, que les budgets et les comptes administratifs des communes reposent souvent sur des données qui ne sont pas sincères ni fiables.

Les causes en sont connues. Afin d'améliorer la présentation de leurs comptes, certaines collectivités minorent les restes à réaliser en dépenses et/ou majorent les restes à réaliser en recettes. Les obligations de rattachement à l'exercice des charges et des produits sont ignorées. L'absence ou la défaillance de certaines comptabilités d'engagement conduit à ne pas enregistrer les dettes de fournisseurs, en laissant certaines factures « dans les tiroirs ».

Dans ces conditions, 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. L'écart tend cependant à se réduire, d'une part grâce à l'intervention continue des chambres régionales des comptes, qui, par leurs contrôles budgétaires et rapports de gestion, contribuent à l'amélioration de la sincérité des comptes et à la transparence budgétaire, d'autre part avec la mise en place de plans et de prêts de restructuration, à l'initiative des pouvoirs publics, qui impliquent la révélation préalable de toutes les dettes fournisseurs, fiscales et sociales précédemment dissimulées.

Malgré la diversité de leurs territoires, de leur démographie et de leur contexte économique et social, la situation financière des communes des départements d'outre-mer présente d'importants traits communs. Par l'effet conjugué de la forte croissance de leurs charges de fonctionnement et d'une croissance plus modérée et plus instable de leurs ressources, les résultats se sont dégradés. Leur capacité brute d'autofinancement, leur épargne, sont très inférieures à celles des communes de l'ensemble national. Plus de la moitié d'entre elles sont, en 2009, en insuffisance d'autofinancement, une fois remboursée l'annuité de leurs emprunts.

Cet état de fait est révélateur d'une crise structurelle, encore aggravée par la crise économique et sociale qu'ont connue les DOM en 2009, qui a accru la détérioration des finances communales.

Chapitre II

La fragilité des ressources de fonctionnement

Les communes des départements d'outre-mer bénéficient des ressources fiscales, directes et indirectes, et de dotations de l'Etat dans des proportions différentes de celles que perçoivent leurs homologues de métropole.

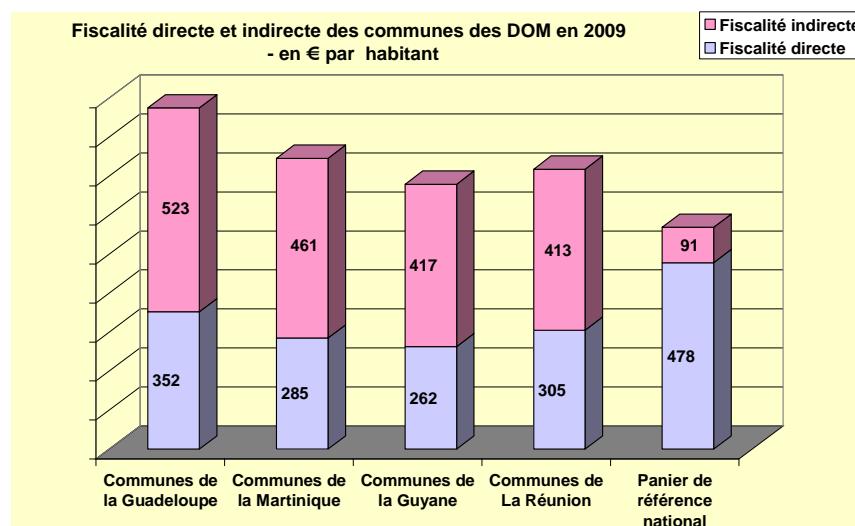
I - Le poids élevé de la fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte tient une place déterminante dans les ressources des communes des DOM, du fait des régimes spécifiques (octroi de mer et taxe spéciale sur les carburants) et des mécanismes régionaux de répartition de ces taxes. Elle représente entre 33 % (La Réunion) et 38 à 39 % (3 autres départements français d'Amérique) de l'ensemble des ressources, contre 8 % dans l'ensemble national de référence.

Entre 2001 et 2009, son évolution par habitant est la plus dynamique et régulière en Guadeloupe (+27 %). Elle est plus modérée à La Réunion (+15 %), où le niveau est le plus faible. Elle a baissé de 6 % en Martinique dont le niveau était à l'origine le plus élevé. On observe une relative tendance à la convergence entre ces trois DOM jusqu'en 2008, mais l'incidence de la crise de 2009 sur les produits de la fiscalité indirecte a été double, avec à la fois une diminution de la consommation

sur laquelle la fiscalité est assise, et la baisse négociée des taux de l'octroi de mer sur plusieurs familles de produits. L'impact a été direct en Martinique et à La Réunion, avec une chute de ressources par habitant respectivement de 12,5 % et de 7 % en 2010. En Guadeloupe, les communes n'ont pas subi les effets négatifs sur la répartition du produit fiscal⁶, mais l'impact pourrait avoir été différé.

En Guyane, l'enveloppe d'octroi de mer versée aux communes est plus limitée, car une quote-part, fixée à 35 % de son montant et plafonnée à 27 M€ (loi du 2 juillet 2004), est prélevée au profit du conseil général.



Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion des communes.

A - L'octroi de mer : un dispositif fiscal aux mains des conseils régionaux

L'octroi de mer est une taxe spécifique aux départements d'outre-mer dont l'origine est très ancienne puisqu'il était perçu dès 1670 dans la colonie de Martinique sous la dénomination de « droit de poids ». Son produit, assis sur les transactions de marchandises⁷, alimente les budgets

⁶ D'une part, ces mesures n'ont eu d'effet qu'à partir du 1^{er} septembre ; d'autre part l'enveloppe a été répartie entre 32 communes et non 34, Saint-Martin et Saint-Barthélémy devenues collectivités d'outre-mer ayant été sorties du dispositif en 2009 pour la première année.

⁷ En contrepartie, les DOM bénéficient d'un régime particulier de TVA, avec des taux réduits voire nuls en Guyane.

de fonctionnement des communes et leurs sections d'investissement. Les budgets des conseils régionaux sont aussi abondés depuis 1984 par un droit additionnel, appelé depuis 2004 « octroi de mer régional ». Ce sont les services de l'Etat (directions régionales des douanes) qui le contrôlent et le perçoivent, moyennant un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement égal à 2,5 % du produit fiscal.

Les communes sont très attachées à ce droit très ancien, qui permet de faire face à leurs besoins financiers et contribue au maintien des activités économiques locales. Ce dispositif fiscal a toutefois fait l'objet d'une remise en cause par les institutions européennes, en raison de son caractère jugé initialement protectionniste.

1 - Une taxation dérogatoire toujours en question

En 1989, une décision du Conseil des ministres pour les communautés européennes obligea la France à étendre aux productions locales la taxation de l'octroi de mer jusqu'ici limitée aux produits importés. Les conseils régionaux pouvaient cependant prévoir des dérogations en vue de soutenir le développement spécifique des territoires. Tel fut l'objet de la loi du 17 juillet 1992, applicable pour dix ans. Après avoir accordé à la France un moratoire d'un an, le Conseil de l'Union européenne a accepté, dans une décision du 10 février 2004, une prorogation du régime pour dix nouvelles années, en le subordonnant toutefois à plusieurs contraintes qui ont conduit la France à réformer le dispositif.

La loi du 2 juillet 2004⁸, qui s'est attachée à transposer dans le droit français le nouveau dispositif prévu par la décision du Conseil, a substitué au plafonnement des taux mis en place en 1992, une autre méthode fondée sur des écarts de taxation maxima entre produits locaux et produits importés, pour une liste de produits précisée par la décision du Conseil.

L'octroi de mer apparaît ainsi comme une ressource essentielle des communes, son produit permettant de compenser le double handicap constitué par la faiblesse du rendement de la fiscalité directe et l'existence de charges spécifiques (insularité, éloignement, faiblesse du PIB, besoins en infrastructure).

Les régions d'outre-mer disposent de compétences sans équivalent en métropole, puisqu'elles fixent les taux d'octroi de mer et peuvent les moduler par produit pour soutenir certaines productions locales. Elles

⁸ Loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.
Décret d'application n° 2004-1550 du 30 décembre 2004.

déterminent ainsi le niveau d'une recette essentielle aux communes, au bénéfice desquelles le produit de cette taxe est affecté via une dotation globale annuelle garantie (DGG), suivant une clé de répartition fixée par décret.

Ce rôle dévolu aux régions réduit l'autonomie des communes en matière fiscale. Par ailleurs, cette taxation indirecte, par son automatité, a pour effet de distendre le lien existant entre les citoyens-contribuables et les élus communaux. Toutefois, le rééquilibrage amorcé en faveur de la fiscalité directe, du fait de l'élargissement des bases, joue en sens inverse.

La liberté laissée aux conseils régionaux d'outre-mer de fixer les taux est cependant encadrée pour interdire les écarts de taxation abusifs, les modulations à un besoin économique avéré. Les exonérations, partielles ou totales, doivent compenser un handicap évalué avec précision et ne peuvent constituer une mesure protectionniste visant à préserver des situations acquises. Elles doivent être « *nécessaires, proportionnelles et précisément déterminées* ». Dès lors, le dispositif de soutien aux productions agricoles est transitoire et doit s'insérer dans une « *stratégie de développement économique* » prévoyant des objectifs d'amélioration en termes de compensation des handicaps et des mécanismes de mesure des performances réalisées.

En 2014, au terme de la prorogation accordée par la décision du Conseil de l'Union européenne du 10 février 2004, une nouvelle dérogation pourra être accordée à la condition que les mesures spécifiques tenant compte des contraintes particulières de l'économie des DOM ne nuisent pas au principe communautaire de libre circulation des marchandises.

Cependant, les régions d'outre-mer doivent apporter la preuve de la nécessité de ce maintien, notamment en termes de mesure des performances réalisées secteur par secteur. Pour ce faire, l'utilisation d'un outil de gestion et d'analyse de l'effet économique du dispositif est indispensable. En effet, sans connaissance précise de l'impact des modulations de taux, il est impossible d'apprécier l'efficacité de la stratégie de développement dans laquelle le dispositif de l'octroi de mer est tenu, selon le législateur, de s'insérer, afin de contribuer à la promotion de l'industrie locale.

Or, ce type d'instrument d'analyse n'existe pour aucun des départements d'outre-mer.

Les justifications adressées par la France, en 2008, dans le cadre du rapport d'étape prévu à l'article 4 de la décision du Conseil, ont été jugées insuffisantes « *pour apprécier les effets réels des différentiels de taxation à l'octroi de mer appliqués aux produits fabriqués localement*

sur l'activité économique dans le DOM concerné⁹ ». Le Conseil souhaite pouvoir disposer « pour chaque DOM et pour chaque catégorie de produits faisant l'objet d'un différentiel de taxation, d'une évaluation de l'incidence du régime en termes de maintien ou de promotions des activités locales. (...) En effet, si aucun impact positif ne peut être démontré, cette mesure qui est, rappelons-le, dérogatoire aux principes du traité protégeant la libre circulation des marchandises, pourrait être considérée comme injustifiée et son abandon pourrait être envisagé ».

2 - Un régime fiscal favorable aux communes mais sensible aux aléas de conjoncture

Le produit de l'octroi de mer est versé aux communes par la voie de la dotation globale garantie (DGG) dont le calcul et la répartition sont fixés par décret sur proposition du conseil régional. Une fois cette dotation déterminée, le solde de l'octroi de mer, s'il en existe un, est affecté au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE). Institué en 1992, ce fonds a vocation à mieux orienter l'emploi de cette ressource fiscale par les communes vers des actions de développement économique.

Après plusieurs aménagements en 2000 (extension aux EPCI) et en 2003 (possibilité de financer des infrastructures et des équipements publics contribuant au développement économique), le FRDE a été modifié par la loi du 2 juillet 2004 pour donner aux communes une plus grande latitude dans la gestion de leurs investissements.

Octroi de mer des communes (DGG et FRDE)

En milliers €

	2007	2008	2009	Evolution 2008/2009	2010	Evolution 2009/2010
Guadeloupe	174 591	181 864	156 699	- 13.84 %	167 992	+ 7.21 %
Martinique	193 935	201 907	161 124	- 20.20 %	177 215	+ 9.99 %
Guyane	68 960	74 267	73 628	- 0.86 %	78 819	+ 7.07 %
Réunion	274 157	286 571	255 848	- 10.72 %	262 797	+ 2.72 %
Totaux	711 643	744 609	647 299	- 13.07 %	686 823	+ 6.11 %

Source : Directions régionales des douanes

⁹ Lettre de la Commission européenne du 15 avril 2009 - Rapport à mi-parcours.

Taxe sur la consommation, l'octroi de mer a connu une évolution dynamique, sauf en 2009 où il a diminué de 13 % en raison de la crise sociale des DOM, à laquelle se sont ajoutés les effets de la crise économique mondiale.

L'année 2010 marque une reprise qui ne permet cependant pas d'atteindre les montants perçus en 2008, sauf en Guyane. Or l'octroi de mer représente une part significative des recettes de fonctionnement des communes : de 25 à 33 % en moyenne, avec d'importantes disparités à l'intérieur d'un même DOM. Cette part est en général inversement proportionnelle à la taille des communes, les plus peuplées disposant de ressources plus diversifiées et de produits de fiscalité directe plus substantiels, ce qui les rend moins exposées aux effets conjoncturels de la taxe.

Part de l'octroi de mer dans les recettes réelles de fonctionnement des communes en 2008

Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion
de 15 à 63 %	de 15 à 55 %	De 9 à 48 %	de 20 à 48 %

Le FRDE est plus sensible encore aux aléas de conjoncture. C'est ainsi qu'en 2009, ce fonds n'a pas été doté aux Antilles et à La Réunion puisque le produit global de l'octroi de mer n'a pas permis d'allouer la DGG à son plafond réglementaire. Seules les communes de Guyane ont pu bénéficier de crédits au titre du FRDE. En 2010, la reprise de l'activité a permis à la Guyane de retrouver le montant perçu en 2008.

FRDE perçu par les communes des DOM

En milliers €

	2007	2008	2009	Evolution 2008/2009	2010	Evolution 2009/2010
Guadeloupe	16 127	16 362	0	- 100 %	6 150	+ 100 %
Martinique	15 505	16 856	0	- 100 %	0	0
Guyane	9 034	11 211	8 321	- 34.7 %	11 112	+ 33.5 %
La Réunion	31 299	34 970	0	- 100 %	4 897	+ 100 %

Source : Directions régionales des douanes.

En Guadeloupe, la part du FRDE dans les recettes d'investissement, qui variait en 2008 de 4 à 40 % selon les communes, est proportionnellement plus importante dans les plus petites ou dans celles qui disposent de marges de manœuvre financières limitées ou nulles. En Guyane, les écarts sont moins importants (de 5 à 28 %) et la part relative

du FRDE est plus faible en raison d'un volume plus important de subventions provenant de l'Europe, de l'Etat et des collectivités régionale et départementale. A la Réunion, la part du FRDE ne dépasse pas 15 %.

B - La taxe spéciale de consommation sur les carburants : un impact modéré

La fiscalité sur les carburants est différente dans les DOM. Ainsi, la taxe intérieure de consommation (TIC, ancienne TIPP) et la TVA n'y sont pas applicables comme en métropole. En revanche, les carburants sont soumis à l'octroi de mer et à l'octroi de mer régional, ainsi qu'à un impôt spécifique, la taxe spéciale de consommation (TSC).

Rendue possible par une loi du 31 décembre 1951 qui autorisait l'Etat à prendre par décret « *toutes mesures jugées utiles pour alléger les charges de l'économie des départements d'outre mer* », la taxe spéciale sur l'essence et sur le gazole a été instituée par un décret du 13 février 1952. Au départ, les recettes de cette taxe alimentaient un fonds géré au niveau national, le « fonds d'investissement pour le développement économique et social des territoires d'outre mer » et devaient être affectées au réseau routier.

La loi du 2 août 1984 a transféré cette compétence des départements aux régions. Les critères de répartition qui incombent à ces dernières ont été modifiés par la loi du 13 décembre 2000 et codifiés à l'article L 4434-3 du CGCT. Le taux de la TSC ne peut excéder celui de la taxe intérieure de consommation applicable en métropole.

Taxe spéciale de consommation sur les carburants perçue par les communes

	2007	2008	2009	Evolution 2008/2009	2010	Evolution 2009/2010	En milliers €
Guadeloupe	25 577	24 558	23 070	- 6.06 %	24 430	+ 5.90 %	
Martinique	15 443	15 005	14 219	- 5.24 %	14 439	+ 1.55 %	
Guyane	13 043	13 762	14 270	+ 3.70 %	13 219	- 7.95 %	
Réunion	45 909	46 377	47 456	+ 2.33 %			

Source : Directions régionales des douanes.

L'incidence de la TSC dans les budgets de fonctionnement des communes des départements d'outre-mer est moindre que celle de l'octroi de mer (4,7 % en 2008). Plus forte dans les petites collectivités, elle varie de 2,5 % à 15,5 % en Guadeloupe, en Martinique et en Guyane, et de 2,2 % à 12,3 % à La Réunion.

Le produit de la taxe a varié différemment selon les territoires. La diminution observée entre 2007 et 2009 en Martinique provient d'une

baisse de près de 9 % de la consommation de carburant. S'est ajoutée en Guadeloupe une baisse des taux de prélèvement appliquée dès 2007. En Guyane, la diminution du produit enregistrée en 2010 est imputable à une forte baisse des taux de la taxe en août 2010.

Au total, la fiscalité indirecte contribue significativement au financement des communes des DOM. Non seulement elles sont particulièrement sensibles aux variations de la consommation sur laquelle la fiscalité directe est assise, mais surtout celle-ci couvre principalement des dépenses de fonctionnement.

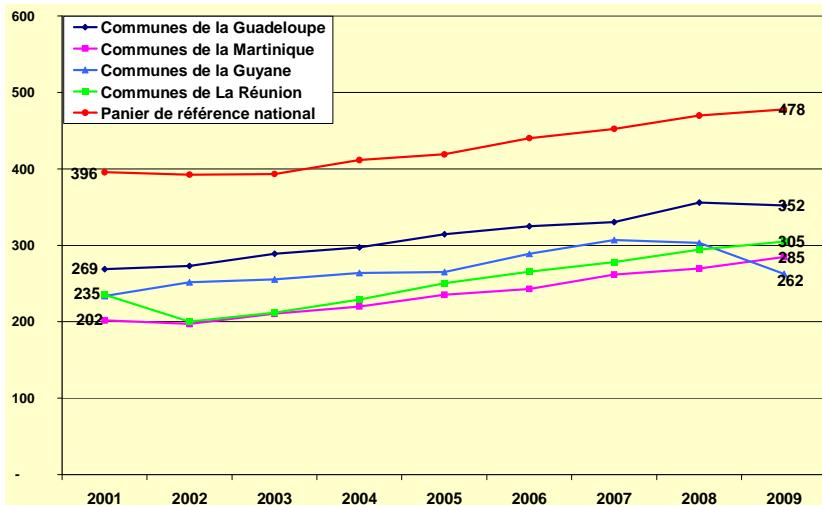
A cet égard, le régime dérogatoire de l'octroi de mer n'est pas encore suffisamment réorganisé pour satisfaire aux exigences posées par les instances européennes pour le maintenir. De plus, le produit de l'octroi de mer étant pour l'essentiel affecté au financement des charges de fonctionnement des communes, la Cour recommande qu'il soit davantage affecté au financement de leur développement, et donc à leurs investissements.

II - Les faiblesses de la fiscalité directe

A - Une fiscalité de faible niveau, mais dynamique

Tout d'abord, le potentiel fiscal des communes des DOM, qui permet de mesurer leur richesse relative, est très inférieur à celui de leurs homologues de l'ensemble national (entre 408 et 456 €/hab. pour les trois départements des Antilles et de La Réunion contre 708 €/hab.). Celui de la Guyane, encore plus faible (308 €), reflète une structure de fiscalité stable mais spécifique (organisations foncière et coutumière, démographie etc.).

Fiscalité directe des communes des DOM (€ par habitant)



Source : Cour des comptes, d'après les comptes de gestion des communes.

En niveau, la fiscalité directe est nettement moins élevée dans les communes des DOM que dans la France entière. Elle représente entre 23 et 27 % des ressources communales, contre 41 %. En revanche, elle progresse plus vite : + 30 % pour les communes de La Réunion ; + 31 % en Guadeloupe ; + 41 % en Martinique, contre + 21 % pour l'ensemble national. Seules les communes de Guyane se singularisent par une progression moins élevée (+11 %), bien que la fiscalité directe contribue, comme ailleurs, pour 25 % des ressources.

Ce dynamisme repose essentiellement sur les hausses des taux d'imposition, relativement plus élevés dans les DOM, y compris en Guyane. Les difficultés d'équilibre budgétaire, plus fréquentes aux Antilles et en Guyane, ont conduit à une augmentation des taux de l'imposition directe, sous l'effet notamment des mesures de redressement prises par les préfets, sur proposition des chambres régionales des comptes, et des plans de restructuration mis en œuvre par l'Etat dans plusieurs communes de Guadeloupe et de Guyane.

En revanche, bien que certaines améliorations soient perceptibles, l'étroitesse des bases de la fiscalité locale constitue un handicap, surtout en Guyane et en Guadeloupe. En Martinique et à La Réunion, les travaux de recensement des bases, récemment engagés par les services fiscaux, en liaison avec les communes, contribuent à l'amélioration du produit fiscal.

B - Des bases fiscales étroites et peu fiables

Les observations et recommandations de la Cour des comptes sur la gestion des bases de la fiscalité locale en France métropolitaine¹⁰, sont, d'une manière générale, applicables aux départements d'outre-mer. Du fait du contexte ultramarin, elles y prennent une consistance, voire une ampleur, différentes.

1 - Des exonérations et des abattements propres aux collectivités des DOM

Depuis 1979, le dispositif légal applicable à la détermination de l'assiette de la fiscalité directe locale des DOM est identique à celui de la métropole. La seule exception est la prise en compte de la climatisation des pièces comme élément de confort. La dernière révision générale des bases en outre-mer, qui date du 1^{er} janvier 1975, est plus récente que l'évaluation faite en 1970 en métropole. Cependant, aucune actualisation n'est intervenue outre-mer en 1980, contrairement à la métropole.

Le code général des impôts prévoit en revanche de nombreux abattements et exonérations. Plus favorables aux contribuables, ils ne sont pas, pour l'essentiel, compensés par l'Etat et privent donc les collectivités de ressources fiscales. Les comparaisons avec la métropole sont ainsi rendues difficiles en raison notamment du nombre plus élevé de contribuables exonérés par rapport au nombre total de foyers fiscaux.

2 - Des classements d'habitat incertains

Bien que l'habitat n'ait pas le même âge moyen et ne présente pas les mêmes caractéristiques, les services fiscaux classent, comme en métropole, la très grande majorité des biens au sein de deux catégories (5 et 6) sur les huit existantes¹¹. Les appartements d'immeubles collectifs, majoritairement classés en 5, voient leur valeur surévaluée par rapport aux maisons individuelles, majoritairement répertoriées en 6. Les biens de catégories 3 et 4 dont la description au code général des impôts (CGI) correspond à la qualification « confortable » ou « très confortable » sont

¹⁰ Rapport public annuel de 2009, pages 27 et suivantes. Insertion consacrée à la manière dont les services fiscaux établissent et gèrent les valeurs locatives servant d'assiette aux impôts locaux directs. Voir également le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de mai 2010 sur « La fiscalité locale ».

¹¹ Les catégories sont classées en fonction des éléments de confort. Elles vont de la catégorie 8 : « local très dégradé » à la catégorie 1 : « grand luxe ».

en nombre résiduel (2,3 % en Martinique, 0,02 % à La Réunion), ce qui est surprenant.

Au surplus, les catégories 1 et 2 ne sont pas représentées, ce qui semble exclure l'existence de maisons ou d'appartements luxueux dans les DOM. A l'opposé, 10 % seulement des maisons restent classées en 7 et 8 à La Réunion et 30 % en Martinique, sachant que la description de ces catégories au CGI renvoie à un habitat insalubre ou très délabré.

3 - Des bases cadastrales peu ou mal renseignées

A l'absence de révision depuis 1975 s'ajoute le défaut de prise en compte des procès verbaux de référence et d'actualisation de la valeur réelle des biens déjà évalués.

A La Réunion, la situation est préoccupante en matière de procès verbaux communaux, singulièrement pour les locaux commerciaux dont la liste type n'a presque pas été modifiée depuis 1976. En Guyane, les services fiscaux indiquent avoir égaré les dossiers archivés des établissements industriels. En Guadeloupe, le répertoire des locaux pour la taxe professionnelle comprend un grand nombre de locaux (19 247) sans exploitant connu, ainsi que des exploitants (15 369) dont on ignore l'adresse du local dans lequel s'exerce leur activité.

En outre, les services fiscaux qui, dans tous les DOM, peinent à identifier la matière taxable nouvelle, n'actualisent pas la valeur des biens déjà évalués : aucune vérification sélective des locaux n'a été effectuée récemment dans ces départements.

Enfin, en Guadeloupe, la pratique, qualifiée d'« intuitive et arbitraire » par un inspecteur vérificateur de la direction régionales des finances publiques (DRFIP), consistant à fixer, des « valeurs locatives d'attente » pour les locaux privés (19 000 en 2008) ou professionnels, valeurs qui peuvent n'être modifiées que tardivement, est une atteinte manifeste à l'égalité entre les contribuables.

4 - Un contexte singulier dans les DOM

Le contexte particulier des DOM rend difficile la détermination et l'évaluation de l'assiette de la fiscalité locale. Le cadastre est souvent récent, incomplet et mal actualisé en Guadeloupe et en Martinique. Cinq pour cent seulement des terres seraient cadastrées en Guyane, territoire, il est vrai, très vaste et essentiellement composé de forêts.

L'existence de constructions illégales, en nombre indéterminé mais estimé important, les incertitudes sur la propriété, liées à la lourdeur des

successions, à la tradition orale, aux constructions sur le sol d'autrui, au sein souvent d'une même famille, rendent malaisée l'identification de la matière fiscale et de la personne taxables. S'ajoutent des problèmes d'adressage postal que certains services publics ou les diffuseurs de programmes télévisuels ne semblent cependant pas rencontrer.

Si les biens qui échappent à la taxation sont, par principe, non connus, l'ampleur de la perte fiscale mériterait d'être évaluée. A cet égard, la DRFIP de Guyane estime à 32 M€ l'écart de potentiel brut mobilisable, ce qui se traduirait par une perte de recettes annuelles de 12 M€ environ, pour les communes¹². Il conviendrait aussi que les services fiscaux disposent de statistiques sur le nombre des évaluations d'office correspondant à des biens non déclarés, auxquelles ils procèdent, ce qui n'est pas le cas. Ces informations leur permettraient de mesurer leur adaptation à l'environnement fiscal.

C - La responsabilité de l'Etat

Par un arrêt du Conseil d'Etat du 6 mars 2006, la responsabilité de l'Etat a été engagée en raison de l'absence prolongée d'actualisation des bases cadastrales de la ville de Kourou et du dommage qui en est résulté pour les finances locales du fait du manque à gagner fiscal.

La mission d'établissement des bases est confiée à l'Etat par le législateur. A des degrés divers selon les départements, la pénurie de personnels ou la fréquence des mutations empêchent les services fiscaux de remplir cette mission de manière satisfaisante. A Cayenne, en dehors de cinq géomètres, ils ne disposent que d'un agent de catégorie B et d'un volontaire civil à l'aide technique. En Martinique, un seul agent enquêteur de l'Etat est sur le terrain pour identifier la matière fiscale, contre 86 enquêteurs désignés par les communes. Des postes de géomètres sont non pourvus dans tous les DOM.

La connaissance par les services fiscaux des constructions nouvelles et des grosses rénovations grâce à une procédure qui fait transiter les permis de construire des communes aux directions départementales de l'équipement (DDE)¹³, puis aux services des impôts, est rendue aléatoire par l'existence de constructions illégales. En outre, si, à La Réunion, l'étape de la transmission à la DDE est ressentie comme une lourdeur inutile, en Guyane, celle-ci ne transmet pratiquement plus

¹² A rapprocher du montant des recettes réelles de fonctionnement perçues par les communes de Guyane en 2009, soit 221 M€.

¹³ Devenue la DEAL, direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

aucun document depuis deux ans. En tout état de cause, ces considérations rendent nécessaire le maintien de la « tournée cadastrale » effectuée par les géomètres expert dans le cadre de leur mission fiscale afin de repérer des constructions illégales. De plus, dans des départements où la végétation est abondante, le repérage par photos satellites ou aériennes est indispensable.

Depuis quelques années, les services fiscaux s'attachent à conclure avec les communes, voire avec les départements, des conventions de coopération afin d'augmenter la base taxable. L'objectif essentiel est d'identifier les constructions ou grosses rénovations réalisées sans permis, ainsi que les situations de fin des travaux, dans le cas des constructions réalisées avec permis. Aux termes de certaines de ces conventions, les collectivités ont confié à leurs agents un travail de recensement des éléments d'assiette, ainsi que des personnes imposables, à l'instar de ce que font ou devraient faire les géomètres dans le cadre de la « tournée cadastrale », à charge pour ces agents de communiquer l'information aux services fiscaux.

Récentes dans plusieurs départements, ces conventions ont produit des résultats inégaux. En Guyane où la situation de départ était catastrophique, près de 11 000 fiches de renseignement ont été établies, dont la plupart pour la ville de Cayenne. Le quart des locaux recensés était auparavant inconnu des services fiscaux. Dans les autres départements, aucun bilan significatif n'a été encore tiré de la coopération entre les services de l'Etat et les collectivités territoriales.

Malgré les efforts des directions régionales des finances publiques pour réactiver les commissions communales des impôts directs (CCID), instances de concertation entre les services fiscaux et municipaux, les résultats sont limités. Aucune n'avait commencé réellement à travailler en Guyane, en dehors de celle de la ville de Cayenne. En Guadeloupe, selon l'administration fiscale, trois communes n'avaient pas encore constitué leur CCID et seulement 13 commissions (sur 32) ont fonctionné normalement en 2009, en raison d'un manque de participation des communes.

Si le concours des collectivités locales permet d'améliorer, avec un intérêt réciproque, la gestion de la fiscalité locale, c'est à l'Etat qu'il incombe d'en établir les bases afin de garantir à tout contribuable une évaluation impartiale de son bien et de l'impôt dû par lui. A cet égard, il conviendrait que soit distingué avec précision ce qui relève de la mission régaliennes (détermination de l'assiette et liquidation de l'impôt) et les activités préparatoires ou connexes auxquelles les collectivités pourraient concourir.

La gestion des bases cadastrales revêt une grande importance pour les collectivités d'outre-mer et son amélioration répond à une double exigence d'équité et d'optimisation fiscales. Le Conseil interministériel pour l'outre-mer du 6 novembre 2009 a fixé comme objectif l'amélioration de l'assiette et du recouvrement de la fiscalité locale, ce qui ne peut passer que par une adéquation des moyens de l'Etat aux objectifs assignés.

III - La réforme de la DGF : surtout favorable à la Guyane

Les communes des DOM avaient reçu en 2001 une dotation globale de fonctionnement (DGF) supérieure à celle de l'ensemble national de référence, variant de +8 % (La Réunion) à +17 % (Martinique).

Entre 2001 et 2009, à l'exception des communes de Guyane qui ont bénéficié de la plus forte progression (+ 202 % en volume et + 59 % par habitant), l'écart de niveau des communes des départements d'outre-mer a tendu à se réduire par rapport à la moyenne nationale.

A - Une réforme favorable à l'outre-mer

La DGF des communes des départements d'outre-mer comprend, comme pour toutes les communes, une part forfaitaire (la dotation forfaitaire) et une part de péréquation (la dotation d'aménagement). Toutefois, la réforme introduite en 2005 a conduit à l'adoption d'éléments favorables aux communes des départements d'outre-mer.

Tout d'abord, la création d'une part proportionnelle à la superficie a induit, dès 2005, un gain net pour les communes de Guyane. En effet, malgré le plafonnement au triple de la dotation de base qui s'applique aux seules communes de Guyane, celles-ci ont enregistré une augmentation de 25,9 % de leur dotation forfaitaire totale.

Par ailleurs, alors qu'en métropole les hausses de DGF résultant du recensement général de 1999 étaient plafonnées à 50 % de la hausse de la population, la DGF des communes d'outre-mer intègre la totalité de la croissance de la population.

Enfin la création d'une part « cœur de parc naturel » a largement profité aux communes d'outre-mer qui, en 2008, percevaient plus de 20 % de la dotation nationale.

En ce qui concerne la part de dotation d'aménagement, les communes des départements d'outre-mer bénéficient d'un coefficient spécifique de majoration, qui a été doublé en 2005. Par ailleurs, la quote-part des masses de cette dotation est répartie de façon spécifique, par prélèvement sur la dotation d'aménagement nationale calculé proportionnellement à la population d'outre-mer.

Pour ce calcul, la population des communes d'outre-mer qui était majorée de 10 % l'a été désormais de 33 % en loi de finances pour 2005. L'augmentation de la majoration du ratio démographique a été appliquée à la dotation de péréquation, qui elle-même connaissait une forte progression. Dès 2005, cette mesure avait permis une progression totale de 47 % par rapport à 2004, contre 7,2 % pour l'ensemble du territoire national.

B - Un niveau proche des moyennes nationales

Il convient cependant de distinguer l'évolution de la masse globale de DGF versée aux communes d'outre-mer de celle de leur montant par habitant. De plus, l'évolution au sein des DOM n'est pas homogène, la Guyane ayant largement bénéficié de la prise en compte des éléments « superficie » et « cœur de parc naturel ».

DGF des communes des DOM

en milliers d'euros	2006	2007	2008	2009	Variation 06/09
Martinique	88 887,4	91 032,7	93 775,0	95 914,7	+ 7,90 %
Guadeloupe	112 198,8	112 198,8	112 154,9	108 244,7	-3,52 %
La Réunion	158 312,5	164 757,2	169 543,5	178 396,6	+11,42 %
Guyane	46 770,7	48 374,4	50 150,3	58 893,2	+ 5,91 %
TOTAL	406 167,3	416 362,9	425 623,7	441 449,3	+8,68 %

Source : Direction générale des collectivités locales.

Les communes de Guadeloupe sont les seules à avoir vu leur DGF diminuer (-3,5 %). A l'inverse, celles de Guyane connaissent la plus forte progression (+25,9 %), par la prise en compte des données de superficie (plafonnée à trois fois la dotation de base) et de population en forte croissance.

Les chiffres ci-dessous montrent, par ailleurs, les écarts de montant de DGF par habitant entre les communes des quatre départements d'outre-mer :

En €/hab.

	2006	2007	2008	2009	Variation 06 / 09
Guadeloupe	253,91	256,89	262,47	259,07	+2,03 %
Martinique	223,07	228,54	232,52	233,97	+0,38 %
Guyane	284,76	289,02	293,86	279,53	-1,83 %
La Réunion	213,39	218,33	223,74	224,36	+5,14 %
DOM	232,56	237,18	241,97	240,76	+ 3,52 %
National	238,66	242,26	248,31	246,03	+3,21 %

Source : Direction générale des collectivités locales.

L'amplitude de ces écarts tend à se réduire depuis 2006 (24,6 % en 2009, contre 33,4 % en 2006 entre la Guyane et La Réunion), mais reste importante, y compris par rapport à la moyenne nationale. Ces montants recouvrent, de plus, de très grandes disparités au sein d'un même département (communes très étendues de la forêt guyanaise).

En 2009, la Guyane et la Guadeloupe avaient une DGF supérieure de 13,6 % et de 5,3 % à la moyenne nationale tandis que les dotations de la Martinique et La Réunion étaient inférieures de 4,9 % et 8,8 %.

Le montant de DGF par habitant résulte de l'agglomération de différentes composantes qui ne sont pas forcément identiques entre les différents DOM. Les montants reflètent les situations relatives des communes selon leurs charges et leur situation historique.

Plus paradoxal en apparence, la DGF de Guyane qui augmente, en 2009, de 17,4 % en masse, voit son ratio par habitant diminuer de 4,9 %. Là encore, l'explication tient à la mise en place de la procédure rénovée de recensement de la population, celle-ci progressant de 170 661 habitants en 2008 à 210 690 en 2009 (+ 23,5 %). Toutefois toutes les parts de la DGF n'étant pas proportionnelles à la population, il en ressort une baisse par habitant.

Par ailleurs, la péréquation par habitant est supérieure (52,4 € en 2009) au montant national (40,4 €). Si les montants sont homogènes entre les départements, l'amplitude est très grande, de l'ordre de 40 % en 2009, entre les minima et maxima de péréquation versés aux communes.

Finalement, en 2009, le montant moyen de la DGF par habitant de l'ensemble des communes des quatre départements d'outre-mer s'élevait

à 240,76 €, soit un niveau inférieur de 2,1 % à la moyenne nationale. Elle devient légèrement supérieure à la moyenne nationale en 2010 (240,85 € contre 240,76 €).

IV - Les versements du fonds de compensation de la TVA : des subventions implicites

A - Des subventions de fait

La TVA nationale est censée être applicable dans les départements d'outre-mer, dans les conditions de droit commun prévues par le code général des impôts. Toutefois, en vertu des articles 299-2 du traité de l'Union européenne, des mesures spécifiques, notamment en matière fiscale, peuvent être arrêtées pour ces départements, avec l'accord du Conseil de l'Union européenne statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission européenne, en raison de leur situation économique et sociale.

Dès lors, au terme de l'article 294 du code général des impôts, la TVA est appliquée de façon particulière dans les départements d'outre-mer. Si au terme de l'alinéa 1 «La taxe sur la valeur ajoutée n'est provisoirement pas applicable dans le département de la Guyane» (ce département étant resté en dehors du champ d'application comme il l'était de la taxe sur le chiffre d'affaires instituée en 1948), la TVA s'applique dans les trois autres DOM dans les mêmes conditions qu'en métropole, mais à des taux réduits (8,5 % et 2,1 %) et avec certaines exonérations.

Pour autant, en outre-mer les collectivités bénéficient des versements du FCTVA (qui leur permet de récupérer la TVA sur leurs dépenses d'investissement) au même taux qu'en métropole (fixé à 15,482 % selon l'article L 1615-6 du CGCT).

La nature du FCTVA, subvention d'investissement du point de vue de l'Etat, simple mécanisme de récupération pour les collectivités locales, a toujours fait débat. Si cette controverse peut se justifier en métropole, où les collectivités ne récupèrent pas l'intégralité de leurs versements, elle l'est moins pour les DOM dans la mesure où les collectivités en sont bénéficiaires au même niveau que celles de métropole, alors que les taux de TVA qu'elles acquittent sont, dans trois DOM, nettement minorés, et ne s'appliquent pas en Guyane. Dans ce département, la qualification de subvention peut donc être intégralement retenue.

Le bien fondé de cette « compensation » qui n'en est pas une ne peut manquer de poser question. Il serait sans doute plus conforme à la

réalité des opérations financières de ne compenser que la TVA réellement versée et d'associer un dispositif complémentaire de subventionnement des investissements effectifs, prenant en compte des spécificités locales qui ne peuvent être contestées (croissance démographique, éloignement géographique, influence climatique sur la détérioration des constructions, fiscalité spécifique...). Un tel dispositif clarifierait la situation, répondrait aux revendications des élus et éviterait toute interprétation erronée.

B - Des versements accrus dans le cadre du plan de relance

Le FCTVA, qui, de 2006 à 2008, avait déjà vu croître les montants versés de près de 29,0 % (contre 22,2 % au plan national), a connu une nouvelle accélération en 2009 (+73,4 %), sous l'effet du plan de relance.

En €

	2008	2009
Martinique	12 647 275	21 784 986
Guadeloupe	16 600 698	26 559 116
La Réunion	37 050 085	66 653 769
Guyane	5 490 550	9 452 684
TOTAL	71 788 608	124 450 555

Source : Direction générale des finances publiques.

Pour bénéficier du versement anticipé du FCTVA dans le cadre du plan de relance, les collectivités locales devaient s'engager par voie de convention (avant le 15 avril 2009) à augmenter leurs dépenses réelles d'investissement en 2009. Au terme du recensement des conventions arrêtées au 22 mai 2009, 49 communes (12 sur 32 en Guadeloupe, 14 sur 34 en Martinique, 6 sur 22 en Guyane et 17 sur 24 à La Réunion) ont signé ce type de document, soit un taux de 43,8 %, contre 46,8 % au niveau national. Les montants versés au titre du plan de relance sont ainsi ventilés :

En €

2009	Plan de relance
Martinique	6 445 456
Guadeloupe	12 895 371
La Réunion	28 207 572
Guyane	3 474 038
TOTAL	51 022 797

Source : Direction générale des finances publiques –préfecture de Guadeloupe.

Hors plan de relance, le montant du FCTVA eût été de 73,4 M€, soit une progression, par rapport à 2008, limitée à 2,3 % contre 10,8 %

entre 2007 et 2008, et 16,3 % entre 2006 et 2007. Il représente néanmoins près de 12 % du total des dotations de l'Etat.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La structure du financement des communes d'outre-mer est particulière et repose sur des bases fragiles.

Elle est constituée pour plus du tiers par une fiscalité indirecte (octroi de mer et taxe sur les carburants) qu'elles ne maîtrisent pas. Etroitement liée à la consommation, l'évolution de celle-ci s'est brusquement interrompue avec la crise économique et sociale en 2009.

En outre, l'octroi de mer, ressource substantielle des communes, repose sur un fondement dérogatoire et incertain car il est subordonné à la reconduction d'un moratoire. L'Union européenne a en effet évoqué la possibilité de son abandon dans le cas où les régions d'outre-mer ne seraient pas aptes à apporter la preuve de la nécessité de son maintien, au regard des critères de développement et de compensation des handicaps qu'elle a définis. En outre, ces recettes sont presque intégralement affectées aux dépenses de fonctionnement. Face à ce risque, il importe que l'Etat, non seulement conçoive un outil d'analyse de l'effet économique du dispositif pour justifier cette fiscalité dérogatoire, mais aussi oriente davantage son emploi vers l'investissement public.

Le potentiel fiscal limité des communes des DOM et le retard pris dans l'actualisation des bases cadastrales expliquent la faiblesse du produit de la fiscalité directe, en dépit d'un dynamisme des taux plus élevé que la moyenne nationale. La fiscalité directe n'en constitue pas moins un réel enjeu d'optimisation des ressources des communes des départements d'outre-mer.

Le montant moyen de la DGF par habitant des communes des DOM est, en 2010, analogue à celui perçu en moyenne au plan national. Si la réforme de 2005 a introduit plusieurs dispositions favorables à l'outre-mer, le bénéfice a été essentiellement concentré sur la Guyane.

Les communes des départements d'outre-mer bénéficient du régime commun de versement, à hauteur de 15,5 %, de la TVA pour les investissements qu'elles réalisent. Cette « compensation fiscale », s'apparente en fait à une subvention, totale ou partielle, puisque, dans trois DOM, la TVA est acquittée selon des taux minorés et qu'elle ne s'applique pas en Guyane. Il serait préférable de faire la distinction entre les deux en limitant le remboursement à la TVA effectivement versée au

titre des investissements et en créant, pour le surplus, un dispositif de subventionnement par l'Etat des investissements effectivement réalisés.

Il est recommandé de :

• concernant l'octroi de mer

1 - concevoir un outil d'analyse de l'effet économique produit par le dispositif mis en place par chaque région permettant de mesurer les performances réalisées et d'apprécier l'efficacité de la stratégie de développement économique suivie par chacune d'elles ;

2- consacrer une part plus importante du produit de l'octroi de mer au développement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des DOM, et donc à l'investissement, par un abondement supplémentaire au FRDE ;

• concernant la fiscalité directe :

3 - améliorer significativement l'identification de la base taxable dans les DOM en dotant les services fiscaux de moyens et de méthodes adaptés à cet objectif ;

4 - mettre en place ou actualiser le cadastre dans les zones où il est inexistant ou lacunaire ;

5 - remédier aux défaillances constatées dans la gestion des bases cadastrales (absence d'actualisation des locaux de référence, absence d'actualisation des listes de contribuables, pratique des valeurs locatives d'attente) ;

6 - mieux identifier le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ;

• concernant le fonds de compensation de la TVA :

7 – abonder la dotation globale d'équipement (DGE) des communes des DOM d'un montant correspondant à la part de la compensation excédant le strict remboursement de la TVA ;

8 – verser cette subvention en fonction des investissements réalisés, selon des critères prenant en compte les spécificités locales.

Chapitre III

Des politiques communales difficilement soutenables

La forte croissance des charges de fonctionnement des communes d'outre-mer pose la question de la « soutenabilité » des politiques qui les sous-tendent. Les masses salariales augmentent plus rapidement que les ressources, ce qui conduit à une rigidité croissante des charges de structure et à une diminution de l'épargne. Cette tendance, perceptible dans l'ensemble national, est très marquée dans les DOM.

En effet, les choix de politiques communales sont tels que l'impôt local est alloué davantage à la consommation qu'à l'investissement. L'emploi public y est privilégié, considéré davantage comme un « amortisseur social »¹⁴, dans un contexte de chômage élevé, que comme un moyen de gérer de manière optimale les services publics. Ces choix s'opèrent au détriment de l'investissement. Si le volume des dépenses d'équipement reste toutefois encore significatif, c'est essentiellement en raison du niveau élevé, mais précaire, des subventions reçues de l'Union européenne, de l'Etat et des collectivités régionales et départementales.

¹⁴ Le rapport du Sénat n° 519 « Les DOM, défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir » (juillet 2009) évoque la notion de « buvard social ».

A cet égard, l'intercommunalité doit jouer un rôle complémentaire de celui des communes. Elle monte en puissance dans les DOM, comme en métropole, mais inégalement selon les territoires, et elle n'a pas pris le relai des communes en matière d'investissements collectifs.

I - Des politiques de personnel dispendieuses et inadéquates

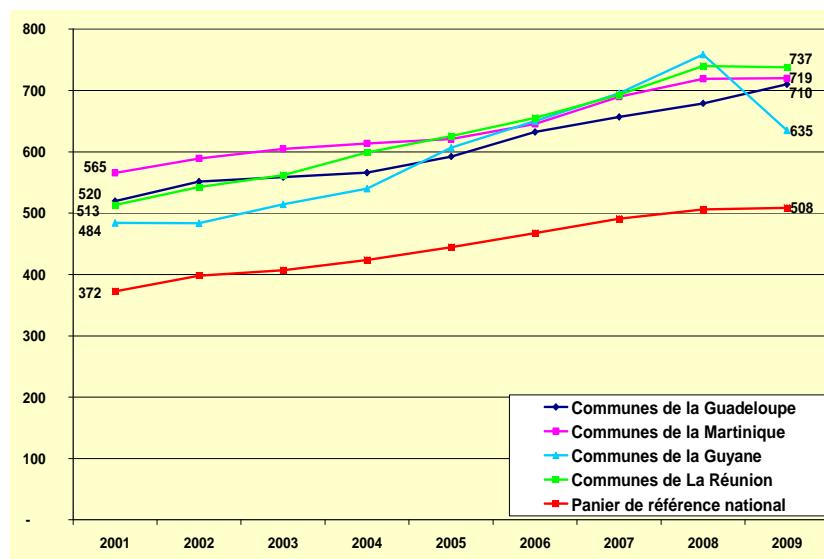
Les communes sont de longue date les principaux employeurs publics des DOM : six à huit agents territoriaux sur dix travaillent dans le cadre communal. Alors que l'on observe une tension accrue sur les équilibres budgétaires, les charges de personnel tiennent dans les budgets, une place plus importante que dans les communes comparables de métropole. En effet, d'une manière générale, dans chaque DOM, les communes ont développé une politique de création d'emplois, souvent précaires, qui les a conduites à des effectifs pléthoriques et à des coûts salariaux par habitant élevés.

Par ailleurs, les effectifs des communes d'outre-mer, plus âgés, sont sous-encadrés avec des niveaux de qualification peu élevés. Au surplus, les règles statutaires relatives aux emplois de contractuels ne sont pas respectées. D'une manière générale, la gestion des ressources humaines y est insuffisante.

A - Des dépenses de personnel très élevées

1 - Un écart croissant avec la métropole.

Charges de personnel des communes des DOM (€/par habitant)



Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion des communes.

Supérieure au niveau national, la progression de la charge par habitant des personnels communaux a été élevée entre 2001 et 2009 (+37 %). Elle a suivi le même rythme en Guadeloupe, a été légèrement plus modérée en Guyane¹⁵ et en Martinique (dont le niveau était le plus élevé en 2001). Elle est la plus rapide (+44 %) à La Réunion. En fin de période, la masse salariale semble se stabiliser, sauf en Guadeloupe.

En 2009, la dépense par habitant en rémunérations et charges sociales des communes des DOM est supérieure à celles de l'ensemble national. Si l'on rapporte les communes de chaque DOM avec l'ensemble représentatif de leurs couches de population, les écarts vont de 24 à 60 %.

¹⁵ En ce qui concerne la Guyane, les ratios par habitant doivent être considérés avec précaution en raison de la prise en compte irrégulière et tardive des variations de la population administrative. Voir annexe 2 (méthode de l'analyse financière).

**Ecarts avec les ensembles de référence propres à chaque DOM,
en 2009**

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	La Réunion
Masse salariale la moins élevée (€/hab.)	196	301	314	483
Masse salariale la plus élevée (€/hab.)	1484	1832	2078	1252
Moyenne DOM (€/hab.)	710	635	719	737
Moyenne (paniers de référence)	568	397	463	595
Ecart DOM/strate	25 %	60 %	55 %	24 %
Nb de MS communales > strate de référence	22/32	18/22	31/34	22/24

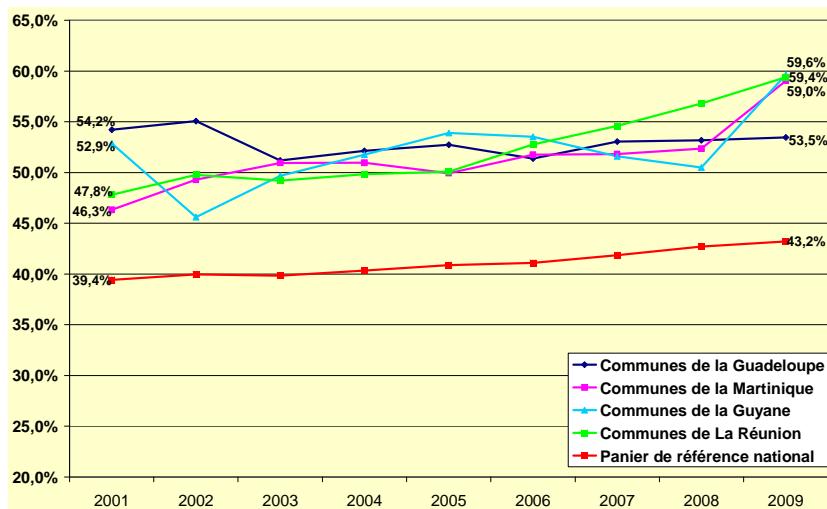
Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion des communes.

Il existe certes des écarts importants entre les différentes communes selon les départements. Mais globalement les masses salariales des communes des départements d'outre-mer sont les plus élevées par rapport à leurs homologues.

2 - Une part croissante des ressources mobilisées par les charges salariales

Sur la période 2001 à 2009, les charges salariales progressent plus vite que les ressources de fonctionnement dans trois des quatre DOM. Cette tendance est générale puisque dans l'ensemble national de référence, les dépenses de personnel sont passées de 39 % des ressources en début de période, à 43 % en 2009. Leur part est néanmoins supérieure de l'ordre de 10 à 19 points dans les communes des DOM, et les ressources y sont aussi supérieures. Cette part s'est accrue notamment en 2009, en Guyane, et surtout en Martinique et à La Réunion. Inversement, en Guadeloupe, sous l'effet sans doute des procédures de surveillance mises en œuvre par l'Etat et de l'augmentation plus dynamique des ressources communales, les charges de personnel pèsent moins sur ces dernières en fin de période.

Part des charges salariales dans les ressources de fonctionnement des communes des DOM



Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion des communes.

En Guadeloupe, 17 communes sur 32 voient leurs dépenses de personnel augmenter plus vite que leurs recettes de fonctionnement. Il en est de même pour la moitié des communes de Guyane, les trois-quarts de celles de La Réunion, et la presque totalité de celles de Martinique (33 sur 34). Une telle tendance rigidifie la structure des charges communales et réduit leur capacité à dégager de l'épargne pour investir.

B - Des effectifs nombreux

1 - Un taux d'administration communale supérieur à la moyenne, sauf en Guyane

Le taux d'administration (nombre d'agents territoriaux pour 1 000 hab.) s'établissait en 2006 à 34,3 en Guadeloupe, 35 en Guyane, 42 en Martinique et 45 à La Réunion, contre 29 pour la moyenne nationale. Appliqué aux communes et à leurs établissements publics, il était de 30 pour 1000 en Martinique, 27,7 en Guadeloupe et 22,5 en Guyane, soit pour ce département un niveau analogue à la moyenne nationale (22,6).

**Poids de la fonction publique territoriale dans l'emploi global
au 31/12/2006**

Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Moyenne nationale
12,6 %	15,6 %	13,7 %	17,1 %	7 %

Source : INSEE¹⁶.

En Guyane, le nombre d'agents communaux par habitant varie cependant très fortement entre les communes les plus importantes, où le taux d'administration est proche de la moyenne et les communes moins peuplées et plus isolées, où il dépasse 40 pour 1000 habitants.

Selon l'INSEE, la ville chef-lieu de Basse-Terre (Guadeloupe), avec 463 employés, emploie 200 agents de plus que les communes métropolitaines de sa catégorie, et, dans une situation administrative assez comparable, la ville de Mende compte presque trois fois moins d'employés, pour une population équivalente. Les mêmes observations valent pour Fort-de-France qui emploie 800 agents de plus que la moyenne des communes métropolitaines ayant une population équivalente. Il en va de même pour Saint-Pierre (en Martinique) où, avec 124 agents, la collectivité dispose d'un effectif deux fois plus important que la moyenne des communes de 4 000 à 5 000 habitants.

2 - Une structure d'emplois génératrice de coûts supplémentaires

Part des agents titulaires dans l'emploi territorial

Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Ensemble national
84 %	61 %	58 %	30 %	76 %

Source : CNFPT - Enquête « Tendances de l'emploi territorial » janvier 2010.

S'agissant des seules communes, la proportion d'agents titulaires n'est proche de l'ensemble national (apprécié par département) que dans le cas de la Guadeloupe. En Guyane, dans la majorité des communes, la proportion des agents non titulaires et des « contrats aidés » varie entre 38 et 72 % des effectifs. En Martinique, ils représentent 42 % de l'ensemble, avec cependant une concentration du nombre d'agents titulaires sur la seule ville de Fort-de-France. Pour les communes de La Réunion, les

¹⁶ Les statistiques utilisées sont issues de l'enquête COLTER de l'INSEE, données 2006 exploitées en 2009, ainsi que de différentes analyses réalisées par l'observatoire de la fonction publique territoriale et par le centre national de la fonction publique territoriale et ses délégations régionales.

personnels non titulaires, emplois aidés et « journaliers/intégrés » représentent 82 % des effectifs.

La répartition statutaire des effectifs communaux joue un rôle important sur le montant des charges, par l'effet des majorations salariales liées à la titularisation notamment.

Les majorations salariales propres à l'outre-mer

Un complément de rémunération a été institué au bénéfice des fonctionnaires civils de l'Etat en fonctions dans les départements d'outre-mer, par la loi du 3 avril 1950. Après divers aménagements, il consiste en une majoration du traitement brut de 40 % pour les agents résidant dans les départements des Antilles et de Guyane et de 53 % à La Réunion.

Ce régime a été étendu aux agents titulaires de la fonction publique territoriale. Cependant, certaines collectivités des départements d'outre-mer ont appliqué ce complément de rémunération également aux agents contractuels, en l'absence de toute obligation légale.

Selon les évaluations des chambres régionales des comptes des Antilles et de la Guyane, l'impact de cette majoration sur la masse salariale globale est de 20 % dans les communes, telle Cayenne, qui l'appliquent à l'ensemble des personnels, titulaires et non titulaires. Elle se situe à 15,8 % de la masse salariale à Schoelcher (Martinique) qui ne sert pas cette majoration dite de vie chère aux agents non titulaires (16 %), ainsi qu'aux emplois aidés (16 %).

Pour les communes de La Réunion, le faible nombre des agents titulaires (18 %) crée une situation plus favorable mais porteuse de risques financiers.

Les trois départements français d'Amérique ont, à des degrés divers, pratiqué des politiques différenciées de titularisation, très forte en Guadeloupe, un peu inférieure à la moyenne de l'ensemble national en Guyane, et très inférieure à la Martinique, ce qui a provoqué une hausse significative des dépenses de personnel, avec des effets décalés, du fait de l'extension du bénéfice des « primes de vie chère » à un plus grand nombre d'agents.

Il faut y voir un élément majeur d'explication de la crise financière d'un certain nombre de communes de Guadeloupe, puis de Guyane, dans les années 2000, et aussi une des causes de la dégradation actuelle des comptes des communes de la Martinique, où le mouvement est décalé mais se poursuit. Par ailleurs, pour ces trois départements, par suite des mouvements sociaux de l'année 2009 et de la signature des accords qui ont suivi, il est probable que les dépenses de personnel vont continuer à

augmenter dans les prochaines années, dans un contexte économique de crise où les recettes liées à la fiscalité indirecte sont plus incertaines. Les plans de restructuration financière de plusieurs communes de Guadeloupe et de Guyane devraient conduire à une meilleure maîtrise des masses salariales, mais comprennent, pour nombre de communes, des mesures de rattrapage et de revalorisation qui pèsent dans l'immédiat.

A La Réunion, la situation est très différente. Avec un taux global d'administration de 45 agents/1000 habitants et un grand poids communal dans l'emploi public régional (74 % contre 64 % en moyenne), les agents titulaires ne constituent que 18 % des effectifs communaux. Le choix s'est porté sur la multiplication des emplois plutôt que sur la titularisation de leurs bénéficiaires, en évitant l'application de la majoration salariale de 53 % propre à ce DOM. Ce choix est illustré par le recours prépondérant au système « des journaliers », qui étaient des agents d'exécution recrutés de façon informelle et rémunérés sur la base de leur travail quotidien. Ces agents ont, dans la quasi-totalité des communes réunionnaises, été « intégrés », c'est-à-dire que leur situation a été adaptée par référence à la fonction publique territoriale, sans bénéfice de la sur-rémunération.

L'utilisation des dispositifs d'emplois aidés est plus massive que dans les autres départements (pour environ un tiers de l'emploi territorial total en 2006/2007). Dans ces conditions, le poids des dépenses de personnel, et les tensions qui apparaissent dans les budgets communaux, résultent davantage à La Réunion d'un effet de volume plutôt que du coût unitaire des rémunérations.

En ce qui concerne les écarts d'effectifs constatés par rapport aux collectivités de la métropole, toutes les communes des départements d'outre-mer ont joué un rôle « d'amortisseur social », qu'elles revendiquent le plus souvent, en créant plus d'emplois que ce qu'aurait nécessité une gestion économique de leurs services publics, ce qui a conduit souvent à une « sur-administration ».

Même s'il n'est pas réaliste, et encore moins justifié, de rechercher un strict alignement des effectifs territoriaux des DOM sur ceux de la métropole, des efforts doivent être entrepris pour réduire le nombre de recrutements résultant de la fonction « d'employeur social » des communes des départements d'outre-mer. Il est permis de se demander si l'impôt local a vocation à répondre avec une telle ampleur aux problèmes sociaux en fournissant des emplois peu justifiés au regard des besoins des services publics locaux. Or, les sureffectifs, qui pèsent sur les budgets, grèvent durablement les marges d'action des communes d'outre-mer, dont notamment leur faculté d'investir.

La réduction des effectifs des agents territoriaux relève de la responsabilité des exécutifs locaux. Toutefois, l'État peut jouer un rôle en exerçant un contrôle de légalité plus strict, en incitant les collectivités à rationaliser les recrutements de contractuels et de fonctionnaires, et en limitant le nombre des titularisations de contractuels lorsque celles-ci ne sont pas nécessaires à la gestion locale. Une telle démarche vient d'être relancée dans les contrats d'aide à la restructuration financière des communes de Guadeloupe et de Guyane.

Les communes, quant à elles, devraient profiter de l'opportunité que va constituer le nombre important de départs à la retraite des agents communaux dans les prochaines années pour réfléchir à l'ajustement de leur politique de personnel.

C - Des effectifs âgés, peu encadrés et de faible technicité

1 - Une perspective de départs en retraite nombreux, pour trois DOM sur quatre dans les prochaines années

Selon les études du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), les départs en retraite des agents des collectivités des départements d'outre-mer seront nombreux d'ici 2015 à 2020.

Pour la Guadeloupe, la cessation d'activité pourrait concerter 54 % des agents (titulaires et non titulaires) jusqu'en 2020. En Guyane, 33 % des agents seraient concernés, jusqu'en 2017, tous services confondus, mais avec des proportions plus élevées dans certaines filières, scolaire et périscolaire, pour 45 % des 967 agents qui y sont recensés en 2006, le médico-social (54 %), ainsi que le secteur technique (39 %). En Martinique, les départs en retraite seraient moins nombreux, les estimations ne portant que sur 25 % des effectifs. Enfin, à La Réunion, les projections à moyen terme montrent que les départs concerneraient 43 % des emplois, et même 46 % en ne retenant que le personnel communal. Compte tenu de la structure des âges, il existe donc davantage de marges de manœuvre en Guadeloupe et à La Réunion qu'en Guyane et en Martinique.

2 - Un important déficit d'encadrement des services

L'étude du CNFPT, que corroborent les nombreuses observations de gestion des chambres régionales des comptes, fait apparaître un déficit notoire d'encadrement.

Les agents de catégorie A¹⁷, qui constituent 9 % des effectifs de toutes les collectivités (France entière), ne sont représentés dans les DOM que dans une proportion variant de 4 % (Guadeloupe) à 6 % (La Réunion). De même, en regroupant les catégories A et B, la fourchette varie entre 9,5 % (Guadeloupe), la Guyane (14 %), la Martinique (13,3 %) et 14,8 % à La Réunion. Cette situation est cependant très éloignée de la moyenne nationale qui atteint 24 %.

S'agissant des seules communes, le taux d'encadrement en catégorie A varie de 2,2 % en Guyane à 3,3 % à La Réunion. Pour les communes de Guadeloupe de 10 000 à 19 999 habitants, les cadres (1,9 %) sont presque trois fois moins nombreux que dans l'ensemble des communes comparables (5,4 %). De même, pour les deux communes de Guyane concernées, le taux d'encadrement (1,3 %) n'est égal qu'au cinquième des villes de la catégorie correspondante (7,2 %).

Fréquemment, dans leurs observations, les chambres régionales des comptes relèvent la faiblesse des taux d'encadrement. Dans un contexte où les services communaux doivent être de plus en plus professionnalisés, le déficit d'expertise et de pilotage lié à un taux d'encadrement particulièrement faible explique pour une grande part les lacunes et défaillances souvent observées dans les communes des départements d'outre-mer. La faiblesse des contrôles internes qui en résulte n'est pas sans incidence sur l'inapplication des règles d'administration et de gestion, et notamment des procédures budgétaire et financière.

3 - Une concentration des effectifs sur quelques métiers

Selon l'observatoire de la fonction publique territoriale, plus de la moitié des effectifs ne recouvre que quelques métiers parmi les 253 répertoriés. Ainsi, en Guadeloupe, 80,3 % des effectifs (hors emplois aidés) sont concentrés sur cinq cadres d'emploi et 67,5 % sur ceux d'adjoint et d'agent technique, et d'adjoint administratif. En Guyane, il en est de même pour neuf cadres d'emploi, alors que les adjoints et agents techniques et administratifs y représentent à eux seuls 76 % des effectifs. A La Réunion, 81 % des agents sont également concentrés sur neuf cadres d'emploi. Dans tous les départements, les métiers concernés sont essentiellement ceux d'entretien (agents polyvalents d'entretien) d'administration (agents de gestion administrative) et d'éducation (assistants d'éducation et les métiers de la restauration).

¹⁷ Les fonctionnaires sont répartis en trois catégories A, B et C, en fonction du niveau hiérarchique et du niveau de diplôme exigé pour le recrutement par concours externe.

Les agents de la catégorie C, dits d'exécution, sont ainsi surreprésentés dans les DOM. Alors que la moyenne nationale s'établit à 76 % des effectifs (titulaires et non titulaires), ils représentent 83 % à 89 % des emplois, respectivement en Guyane et en Guadeloupe, et même 95 % à La Réunion.

Dans une période où il va être nécessaire de redéployer des agents pour faire face aux départs en retraite, la prédominance des agents de catégorie C dans les effectifs municipaux rend incontournable une réflexion sur l'évolution des carrières dans le cadre de la gestion des emplois et des compétences, afin d'anticiper et de mettre en place les formations utiles.

D - Des entorses aux règles statutaires de la fonction publique territoriale

1 - Le recours aux emplois de contractuels de droit public

En outre-mer, les communes mènent fréquemment une politique de recrutement par la voie du contrat et agissent en méconnaissance des dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Cette situation, peu fréquente en Guadeloupe du fait des titularisations intervenues, est davantage développée dans les autres DOM. En effet, la loi du 13 juillet 1983, restrictive en la matière, prévoit que les collectivités ne peuvent recruter des agents non titulaires pour occuper des emplois permanents sauf pour combler des vacances temporaires de postes de titulaires, ou bien pour exercer des fonctions correspondant à un besoin occasionnel du service et ce, pour une durée et avec des perspectives limitées. Or, de nombreuses communes recourent largement à ce dispositif, en renouvelant les contrats existants au-delà des possibilités légales sans qu'il soit établi que ces emplois n'auraient pu être pourvus par des candidats statutaires inscrits sur liste d'aptitude. En outre, les contrats des personnels recrutés sont souvent reconduits sans que le lien avec le besoin occasionnel soit établi.

Enfin, l'article 3 du statut de 1984 prévoit la possibilité de recruter des agents contractuels pour occuper un emploi permanent lorsqu'il n'existe pas de cadre d'emploi de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes. C'est cependant sur cette base, par exemple, qu'une commune de La Réunion a employé des agents non titulaires de catégorie A et B, entre 2003 et 2008, dont la situation ne répondait pas à cette exception, dans des conditions particulièrement favorables de rémunération, tout en leur offrant un avancement de

carrière plus rapide que celui offert aux agents titulaires du même grade, au gré des renouvellements de contrats.

2 - Le régime irrégulier des permanents non titulaires à La Réunion

A La Réunion, la situation est très spécifique. 70 % des agents publics locaux y sont des personnels permanents non titulaires qui, au 31 décembre 2005, se répartissaient entre 19 % de contractuels, 40,5 % d'emplois aidés et 39,5 % de « journaliers et intégrés », ces emplois relevant pour 95 % de la catégorie C. Depuis l'instauration du statut de la fonction publique territoriale en 1984, leur situation s'est trouvée dépourvue de base légale, alors qu'une mesure de régularisation générale aurait représenté un coût insoutenable pour les collectivités, du fait de l'augmentation des rémunérations qu'elle impliquait avec le bénéfice de la majoration de traitement propre aux DOM, plus élevée à La Réunion qu'aux Antilles et en Guyane.

Des mesures de régularisation ont été prises, sans résultat probant. Un accord local de 1998 a mis en place une solution de reclassement sur la base de la grille de la fonction publique territoriale, sans toutefois comporter la titularisation des agents permanents non titulaires lauréats d'un concours organisé localement. Cet accord, dépourvu de base légale, mais de fait approuvé par l'Etat, s'est traduit par « l'intégration » par voie d'arrêtés de plus des trois quarts des « journaliers ».

Plus récemment, le dispositif a évolué dans le cadre de l'application locale de la loi du 26 juillet 2005 portant diverses mesures de transposition du droit communautaire à la fonction publique qui a introduit, dans certains cas, une obligation de transformer les contrats précaires de ces personnels en contrats à durée indéterminée. Une circulaire interprétative du préfet de La Réunion du 8 septembre 2006 tend à conférer un statut légal aux « personnels permanents non titulaires ». L'objectif était la disparition progressive de cette catégorie encore appelée « journaliers », à raison d'une diminution annuelle d'un dixième de l'effectif pour parvenir à terme à un recrutement régulier.

Cette circulaire n'a pas tenu compte des conditions antérieures de recrutement des bénéficiaires. En effet, la transformation des contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée des agents non titulaires de la fonction publique territoriale introduite en 2005 était limitée, par la loi, à trois situations précises. Or, tant en raison des métiers concernés que de la taille des communes de La Réunion (la plus petite commune de l'île compte plus de 4 000 habitants), seul le recrutement

concernant les contractuels de la catégorie A ouvrait réellement le droit de conclure des contrats à durée indéterminée.

En pratique, la loi de 2005 a eu pour effet de régulariser les situations faussées par les considérations spécifiques initiales de l'emploi public local. C'est ainsi qu'une commune de 50 000 habitants a placé sous contrat à durée indéterminée la totalité de ses « journaliers » (environ 560 agents), de même qu'un nombre important d'autres contractuels qui bénéficiaient d'un contrat à durée déterminée (environ 150 agents en 2006). Or, dans cette commune, parmi les 753 contrats à durée indéterminée existant au 31 décembre 2007, légitimés par la circulaire préfectorale de 2006, seuls deux d'entre eux apparaissent conformes à la loi du 26 juillet 2005.

Les résultats sont décevants. L'intention des services de l'Etat était donc de mettre en œuvre, en deux phases, un processus de régularisation favorisant une gestion conforme aux conditions d'emploi dans la fonction publique territoriale. Dans les faits, la condition de réduction des effectifs de « journaliers » ou « permanents non titulaires » n'a pas été véritablement appliquée car les collectivités ont continué à procéder au renouvellement de contrats irréguliers mais aussi à recruter des agents issus du dispositif des emplois aidés, voire même à continuer de recruter des non titulaires pour occuper des emplois permanents, avec perspectives de pérennisation au terme du renouvellement d'un premier contrat de trois ans. Dans ces conditions, dès lors que les collectivités territoriales réunionnaises poursuivent leurs politiques de recrutements dérogatoires, il subsiste une forte perspective de transformation en contrats à durée indéterminée de ces recrutements non conformes au droit commun.

E - Une gestion imprécise et opaque des effectifs communaux

Bien que les communes d'outre-mer se déclarent généralement conscientes de leur faible capacité à maîtriser les effectifs de personnels, leurs efforts pour améliorer la gestion des ressources humaines n'ont pas encore porté leurs fruits.

Malgré une volonté affichée, les services des ressources humaines de nombreuses communes d'outre-mer ne sont pas en mesure de remplir pleinement leurs missions, faute de moyens. Bien souvent, la spécificité de cette gestion n'est pas valorisée et le service concerné doit partager ses moyens avec d'autres. Parfois même, le responsable de ce service est un agent employé en contrat aidé.

Il en résulte un suivi imprécis des emplois communaux. Selon le statut de la fonction publique territoriale, la création d'emplois doit procéder d'une décision circonstanciée de l'assemblée délibérante (grade, niveau d'emploi, motivation du recours à des emplois non statutaires), distincte de la prévision budgétaire, et postérieure au vote du budget, puisque celui-ci doit avoir prévu l'enveloppe financière nécessaire. Ce formalisme, très substantiel, n'est pas systématiquement respecté.

Dans la pratique, certaines communes établissent en fin d'année un état des effectifs réels et un état prévisionnel pour l'exercice suivant en considérant que de tels documents valent création d'emplois, une délibération n'étant prise que lorsque la création n'était pas prévue au tableau.

De même, la loi dispose qu'un emploi ne peut être supprimé, après avis du comité technique paritaire, que par une décision de l'assemblée délibérante. Dans bien des cas cependant, les suppressions sont réalisées sans formalités particulières : l'emploi concerné n'apparaît plus dans le tableau des effectifs, sans que la mesure ait été préalablement soumise à l'avis du comité technique paritaire, ni ait fait l'objet d'une délibération.

De plus l'information budgétaire est opaque. Sont constatés régulièrement des écarts importants entre les emplois budgétaires et les emplois réellement pourvus, les premiers affichant très souvent un effectif sensiblement supérieur aux seconds. Au-delà du manque de rigueur dans l'évaluation des besoins et, de manière plus globale, dans la gestion prévisionnelle des ressources humaines, cette pratique tend à limiter l'information et l'exercice du pouvoir de décision de l'assemblée délibérante. En effet, le maintien permanent d'une surévaluation des emplois théoriques permet à l'exécutif local de procéder à des nouveaux recrutements sans avoir à demander l'autorisation de l'assemblée délibérante, et par là même à justifier les recrutements opérés au cas par cas. En ce sens, le volume d'emplois non pourvus est assimilable à une autorisation permanente de recrutement.

II - Un effort d'investissement limité

L'aide de l'Etat en faveur des régions d'outre-mer est substantielle. La priorité qu'il leur accorde s'est traduite dans le cadre des contrats de plan (2000-2006), la Guyane ayant été la première région française bénéficiaire, la Guadeloupe, la troisième, la Martinique, la quatrième et La Réunion, la sixième. Elle a été confirmée dans les crédits des contrats de projets (2007-2013), dont l'enveloppe représente 5,9 % du total des

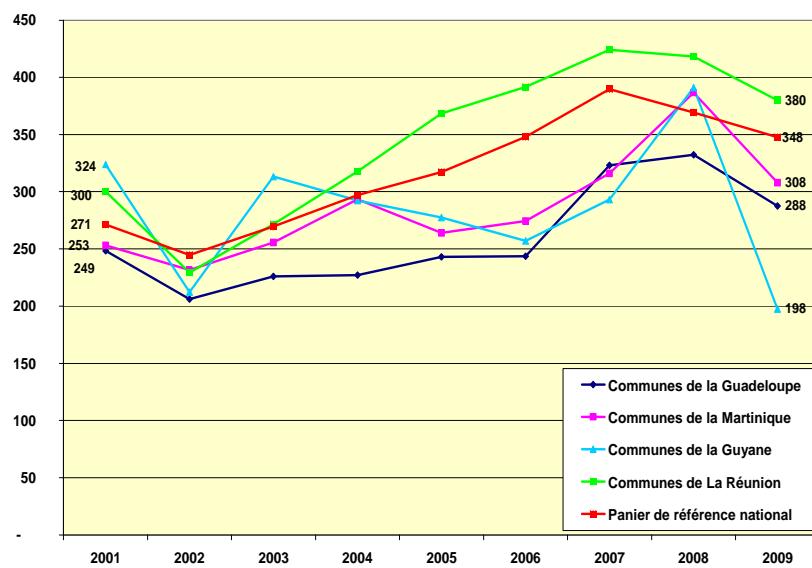
concours de l'Etat, toutes régions confondues, alors que la population ultramarine ne représente que 2,8 % de la population française.

Or, cet effort financier n'a pas été relayé au même niveau, notamment par les régions des départements d'outre-mer. Leur participation moyenne atteint 32 %, alors qu'elle s'élève à 53 % pour l'ensemble des régions.

A - Un investissement soutenu par les subventions reçues

De façon générale, les communes des DOM investissent moins que leurs homologues de l'ensemble national de référence, sauf à La Réunion. Toutefois, le niveau des dépenses d'équipement reste élevé au regard de la faiblesse de leur autofinancement, grâce aux subventions reçues qui le compensent partiellement.

Dépenses directes d'équipement des communes des DOM (en € par habitant)



Source : Cour des comptes, d'après les comptes de gestion des communes.

La baisse générale des dépenses directes d'équipement observée en 2002 et en 2009 illustre un phénomène connu, l'année qui suit des élections municipales. Elle a été amplifiée en 2009 par l'impact de la crise économique et sociale qui a accentué la contrainte sur les investissements.

En Martinique et à La Réunion, où l'autofinancement s'est fortement dégradé, l'augmentation, qui était régulière a été stoppée. En Guyane, les dépenses d'équipement connaissent des variations amples, en liaison avec le rythme des subventions reçues. En Guadeloupe, elles correspondent au niveau par habitant le plus faible sur la période, en dépit d'un rattrapage depuis 2008.

1 - Le niveau élevé des subventions reçues

Comparées à leurs homologues de France métropolitaine, les subventions d'équipement reçues par les communes des DOM sont, par habitant, plus élevées. Elles se situent entre 135 €/hab. en Guyane et 158 €/hab. en Guadeloupe, contre 73 € pour le panier de référence national. Elles ont chuté à 104 €/hab. en 2009 à La Réunion, alors qu'elles étaient auparavant au même niveau que les autres DOM.

Ce phénomène est lié, d'une part, à la possibilité de bénéficier des fonds structurels européens avec accompagnement de l'Etat et, d'autre part, aux versements de la région, notamment par l'affectation d'une part de l'octroi de mer au fonds régional pour le développement et l'emploi.

Ces subventions représentent une ressource importante pour financer les dépenses d'équipement. Elles contribuent ainsi pour 48 % en Martinique, pour 55 % en Guadeloupe et pour 68 % en Guyane aux dépenses exposées en 2009. Après la forte baisse constatée à La Réunion, elles sont limitées à 27 %, proche du niveau national de référence.

2 - Des communes plutôt moins endettées, sauf à La Réunion

Dans un contexte où les subventions et participations reçues jouent un rôle central dans le financement des investissements, l'endettement par habitant des communes des départements d'outre-mer est nettement inférieur à la moyenne nationale de leurs catégories en Guyane (616 €/hab. en 2009) et en Guadeloupe (628€). A La Réunion, il en est proche quoiqu'en deçà (880 € contre 901 €). Il est supérieur en Martinique (avec 1006 €), mais reste concentré sur quatre des 34 communes, parmi les plus peuplées.

Pour la Guadeloupe et la Guyane, la hausse récente de l'endettement résulte également des mesures de restructuration financière qui ont eu pour conséquence de faire financer les arriérés de dépenses courantes par le recours à l'emprunt.

Sous l'angle de la capacité de désendettement, le stock de dettes des communes des DOM, bien que de moindre niveau par rapport à l'ensemble national, demeure élevé, avec une durée de remboursement se

situant globalement entre 12 et 42 années d'autofinancement brut en Martinique et à La Réunion, et indéfinie en Guyane (la CAF étant négative), à comparer à une moyenne de seulement 5,2 ans pour l'ensemble national. En Guadeloupe seulement, elle se situe à 5,7 années en 2009, et a été proche de la moyenne d'ensemble sur la période.

A La Réunion en particulier, les communes, qui n'ont pas connu sur la période des crises financières comparables à celles de leurs homologues de Guadeloupe et de Guyane, ont un niveau d'investissement très élevé au regard de leur capacité d'autofinancement qui s'amenuise régulièrement depuis 2005 et des subventions reçues qui chutent en 2009. Elles recourent beaucoup plus massivement à l'emprunt depuis 2005 que leurs homologues des autres DOM et de leur panier national de référence. Même si leur dette reste inférieure à la moyenne de leur catégorie, la capacité de remboursement devient de plus en plus problématique. Ceci conduit à émettre des réserves sur la «soutenabilité» d'une politique d'emprunt et d'investissements élevés, dès lors que, pour la première année en 2009, nombre d'entre elles ne couvrent plus les annuités d'emprunt.

B - Les politiques d'équipement et la faible capacité à conduire les projets

Le besoin d'équipement des communes d'outre-mer est élevé. Nombreuses sont celles qui ont fait l'objet de plans de résorption de l'habitat insalubre (RHI) et conduisent des programmes de rénovation urbaine. La démographie a également joué un rôle important, avec une demande soutenue de construction de bâtiments scolaires. L'entretien courant et le gros entretien des équipements et des voies de communication représentent une charge d'autant plus conséquente que les territoires sont vastes et les dégradations liées au climat et aux intempéries très rapides. D'une manière générale, les budgets d'investissement des communes comportent donc une large part d'entretien des équipements existants.

Par ailleurs, le montant des travaux et des ouvrages se trouve majoré par un surcoût des matériaux, du à une moindre concurrence, ainsi qu'aux frais d'approche des importations. Enfin, la nécessité d'intégrer les contraintes de prévention et le respect des normes de construction contre les risques naturels, sismiques et cycloniques, majore sensiblement le coût des équipements publics.

1 - La faiblesse de l'investissement, signe des difficultés financières de certaines communes

Dans certains cas, c'est l'importance des dépenses de fonctionnement, non compensées par des recettes suffisantes, qui limite ou même rend impossible l'existence d'une capacité à investir.

Ainsi, un syndicat, aujourd'hui dissous par le préfet sur recommandation de la chambre régionale des comptes, n'a pas rempli sa mission d'aménagement d'une importante marina de la Guadeloupe. Alors que les dépenses apparentes d'équipements, pour la période 1998 à 2004, s'élevaient à plus de 3 M€, elles ne représentaient, après retraitement par la chambre, plus que 531,5 K€ dont seulement 139,5 K€ correspondant à de véritables investissements. En l'espèce le syndicat n'avait donc consacré qu'environ 20 000 € par an au gros entretien, aux réparations et à la modernisation des installations, montant très insuffisant qui expliquait l'état avancé de dégradation des installations portuaires.

Pour les communes en difficulté, la faiblesse ou l'absence d'autofinancement rend parfois les programmes d'investissement très aléatoires. Cette situation peut même conduire à un déficit lorsque la collectivité décide de réaliser ses projets sans s'être assurée du bien fondé des plans de financement correspondants. Ce fût le cas d'une commune de Martinique, qui a décidé la réalisation d'un important programme d'investissement qui excédait ses capacités de financement, ce qui l'a conduite à un déficit représentant 46 % de ses recettes de fonctionnement, fin 2006. De même, la commune de Saint-Laurent du Maroni en Guyane, a prévu à son budget 2009 un programme d'investissement de 23 M€ de dépenses nouvelles, en dépit d'un déficit de 14 M€ constaté au compte administratif 2008.

Dans le cas des communes dont la situation financière est la plus dégradée, ce sont les chambres régionales des comptes, saisies par les préfets, qui se trouvent dans l'obligation de préconiser momentanément la réduction des dépenses d'investissement aux seules opérations liées à l'urgence et à la sécurité, ou de limiter le volume des crédits aux équipements dont l'essentiel du financement est assuré par les participations extérieures, dès lors que ces collectivités ne disposent ni de ressources et de marges de manœuvre internes, notamment fiscales, ni de capacité de remboursement d'emprunt.

2 - Une gestion insuffisamment rigoureuse de la programmation et du financement des équipements

Fréquemment, les conseils municipaux votent des budgets d'investissement irréalistes et non financés. Des taux de réalisation inférieurs à 50 % sont le plus souvent rencontrés. On observe même des niveaux de réalisation qui ne dépassent guère 20 % des prévisions : 20,6 % en 2004 et 26,5 % en 2005 pour une commune de la Réunion, brutalement porté à 74,2 % en 2006. Une telle variation surprend.

Sauf exception, les prévisions d'opérations, qui ne sont pas gérées en autorisations de programmes, relèvent davantage de catalogues d'intentions que de plans pluriannuels d'investissement (PPI). Les plans de financement peuvent être adoptés par le conseil municipal en comptabilisant des participations et subventions, sans vérifier la réalité de leur fondement juridique (conventions, délibérations, arrêtés de subvention). Il arrive également que les retards apportés dans la réalisation des travaux entraînent la caducité des arrêtés de subvention, et donc du financement attendu.

Dans une ville de Guadeloupe, le plan de financement des travaux d'aménagement des trois places publiques prévoyait une participation de l'Etat à hauteur de 50 % qui n'a pas été réalisée, la charge incombeant à la commune. Ailleurs, pour certains investissements, il n'était retenu que les dépenses, sans prévoir les recettes. En outre, si ces recettes étaient prévues sous forme de subventions, elles n'étaient pas chiffrées, ou leur origine n'était pas indiquée. Il ressortait aussi que le plan de financement a été élaboré dans l'urgence et en l'absence de toute coordination entre les services financiers et les services techniques de la ville.

Au surplus, l'insuffisance de trésorerie de certaines communes ne leur permet pas de procéder, en temps utile, au règlement des entreprises ayant exécuté les travaux. Ainsi, les chambres régionales des comptes sont souvent saisies¹⁸ de créances d'entreprises en vue d'obtenir le règlement (ou a minima le mandatement) des sommes parfois très anciennes. Les chambres régionales des comptes des Antilles et de Guyane, ont émis 21 avis à ce titre en 2010, dix en 2009 et quinze en 2008. Dans ces cas de paiements tardifs, des intérêts moratoires sont mis à la charge des budgets locaux, en sus du principal de la dette, ce qui majore encore le coût des équipements.

¹⁸ Sur le fondement de l'article L.1612-15 du CGCT. Sans préjudice des autres formes de recours à la disposition des créanciers : demande de mandatement d'office faite aux préfets, référe-provision devant les juridictions administratives.

3 - La faible organisation des maîtrises d'ouvrage

Le pilotage des opérations d'investissement est souvent défaillant, qu'il soit assuré en direct par les communes ou bien confié à des opérateurs insuffisamment surveillés.

Ainsi, les opérations de RHI effectuées par un groupement à fiscalité propre de Martinique pour le compte de trois communes-membres ont été à l'origine de difficultés pour celles-ci. Pour l'une, les travaux ont largement dépassé les délais d'exécution, et le mandataire n'a pas produit les bilans financiers prévisionnels, de sorte que le déficit a été supporté par le budget communal. Pour une seconde, le contrat n'a pas été non plus respecté, les dépassements de délais ayant rendu l'opération déficitaire. Dans un troisième cas, l'opération avait été confiée à la communauté de communes sans convention, ce qui faisait peser un risque juridique et financier important sur la commune, maître d'ouvrage. Dans ces trois cas, ce groupement exerçait les fonctions de mandataire et les communes de donneur d'ordre, en contradictions avec le principe de transfert de compétences posés par les textes relatifs à l'intercommunalité.

A la Réunion, deux projets conduits entre 2007 et 2008 par une communauté d'agglomération, l'un de construction d'un équipement de type « Zénith », l'autre d'aménagement balnéaire du front de mer et de création d'un parc aquatique, ont été abandonnés, alors que des fonds publics importants avaient déjà été engagés. Ainsi, plus de 3,3 M€ ont été dépensés pour un équipement culturel qui n'a jamais vu le jour. L'autre opération, interrompue notamment pour des refus de demandes d'autorisations réglementaires conditionnant le projet et déposées tardivement, a coûté près de 2,9 M€ sans aucune contrepartie. Quant au projet de parc aquatique, il avait mobilisé 860 000 €, quand la commune a décidé de modifier le programme et le lieu d'implantation de l'équipement.

Il en est de même pour des opérations confiées à des sociétés d'économie mixte et qui peuvent être conduites dans des conditions incertaines. Dans une importante commune de Guadeloupe, les relations contractuelles avec une SEM à majorité communale, dont le président du conseil d'administration était le maire, manquaient de maîtrise juridique. Tout d'abord, la commune lui avait confié trois importants programmes d'aménagement de zones d'activité, sous forme de contrat de concession alors qu'il s'agissait de mandats. La SEM n'a montré sa capacité à conseiller la collectivité ni en termes d'aménagement, ni en matière de gestion des conventions. Elle n'a pas non plus réussi à conduire à bonne fin les réalisations qui lui étaient confiées, ou dont elle s'était chargée. De

plus, le programme ayant été transformé en opération propre de la SEM, lors de la vente de terrains, celle-ci a capté la plus value de sa valorisation sans avoir assuré la totalité des charges d'équipement.

Enfin, de nombreuses opérations confiées à des SEM sont clôturées tardivement, ou ne sont toujours pas soldées après des années de mise en sommeil, ce qui fait peser un risque financier latent sur les budgets communaux.

L'aménagement du centre-ville de Saint-Denis (La Réunion) et Pôle Océan

Par délibération du 14 décembre 1999, la ville de Saint-Denis a confié à une SEM locale, sous forme de concession, une importante opération de rénovation des quartiers anciens du centre ville. Le coût était estimé à 22,6M€, avec une participation communale de 4,5M€.

Sur le plan juridique, la convention de concession, passée sans mise en concurrence, a été modifiée par neuf avenants, qui ont élargi progressivement l'objet de l'opération, tout en accroissant les missions de la SEM, et ont eu pour conséquence de multiplier par plus de huit le bilan prévisionnel de l'opération. Notamment, le choix d'intégrer la ZAC « pôle Océan » dans la convention d'aménagement apparaît contestable, compte tenu de sa dimension propre, de sa complexité et de ce qu'il impose à la collectivité la garantie des emprunts du concessionnaire. Dans ces conditions, le montant de la participation prévisionnelle maximale de la ville a été modifié cinq fois, pour atteindre 36,4 M€, dont 80 % directement liés au « Pôle Océan ».

Depuis l'origine, le pilotage et le suivi de l'opération ont été insuffisants. De son côté, la SEM a mal évalué le projet et la mauvaise estimation du coût des travaux a sensiblement renchéri le coût prévisionnel, entièrement supporté par la commune. En avril 2009, la ville de Saint-Denis a décidé de mettre un terme anticipé à la convention et de reprendre l'opération à son compte. Le coût total de la convention publique d'aménagement, non achevée, s'élevait finalement à 106,8M€. Au 31 décembre 2008, le montant de la participation réglée par la ville atteignait déjà 30,2M€. A terme, après rachat du portage foncier par l'établissement public foncier de La Réunion (EPFR), dans les quatre ans, la charge de la commune, y compris une participation d'équilibre et le rachat du terrain, devrait s'élever à 83,6M€. D'ores et déjà, en 2009, la commune a dû souscrire 34M€ d'emprunts affectés à cette opération, ce qui a accru son endettement total de 25 %.

Au total, après dix années de programmation, peu d'équipements ont été réalisés au regard des objectifs initiaux et du montant de la participation communale.

4 - La faible utilité de certains équipements

L'absence ou l'insuffisance d'études préalables et de définition précise des besoins conduit quelquefois les communes à réaliser des équipements qui, au final, se révèlent d'une utilité contestable.

Ainsi, pour la construction d'une mairie annexe en Guyane, la commune avait fait réaliser de nombreux travaux d'aménagement (161 255 €), alors que le contrat conclu avec le bailleur de l'immeuble prévoyait que ceux-ci restaient acquis au propriétaire en fin de bail. De plus, à l'époque du contrôle, la fréquentation moyenne de cet équipement public était de deux à trois personnes par semaine.

Une commune de Guadeloupe avait décidé la construction d'une crèche municipale. Après de nombreuses difficultés liées à l'exécution du marché et au financement des travaux, le bâtiment a été réceptionné cinq ans après le début des travaux (au lieu du délai de huit mois prévu à l'origine). Quatre années plus tard, cet équipement, d'un coût de 617 911 €, non compris le matériel intérieur, n'était utilisé ni selon sa vocation initiale, ni avec une autre affectation.

La réalisation d'un théâtre de verdure, engagée en 1998, a donné lieu au mandatement de 700 000 € en fin 2005, alors que les travaux n'étaient pas terminés. Le théâtre qui n'a pu être utilisé conformément à sa vocation, s'est rapidement dégradé et la commune a dû restaurer ce bâtiment inutilisé pour 342 000 €. La construction d'un centre de formation par une intercommunalité de Guyane, commencée en 2004, n'était pas achevée en 2008, le bâtiment restant sans affectation, malgré une augmentation importante de son coût et un fort besoin de structure de formation dans cette région.

C - L'insuffisant recours à l'intercommunalité

Priorité des pouvoirs publics dont, régulièrement, la Cour et les chambres régionales des comptes évaluent la mise en œuvre¹⁹, l'intercommunalité, dont le régime juridique et financier est le même qu'en métropole, se développe dans un contexte différent dans les DOM, avec des populations communales souvent plus denses, une sociologie et des traditions fort anciennes et vivaces, et des territoires étendus, voire immenses.

Globalement, l'intercommunalité à fiscalité propre a connu une montée en charge comparable à celle de la France entière. Mais elle n'a pas été l'occasion de combler les insuffisances du financement d'équipements publics là où elles étaient les plus manifestes.

¹⁹ Cour des comptes. Rapport public particulier « L'intercommunalité », novembre 2005 ; rapport public annuel 2009, p 213-246.

1 - Une couverture géographique inégale selon les DOM

L’intercommunalité à fiscalité propre couvre les départements de Martinique, de La Réunion après l’adhésion de la dernière commune isolée²⁰ en 2010, et de Guyane, avec la création du dernier EPCI, le 1^{er} janvier 2011²¹. Dans les deux premiers DOM, les périmètres épousent la géographie physique et humaine des territoires et les incohérences observées jusque récemment dans le sud de La Réunion (juxtaposition de deux communautés de communes sur un même bassin de vie) sont en voie d’être réglées par une fusion échelonnée.

En Guyane, en dehors de Cayenne et sa périphérie, dont la transformation du statut en communauté d’agglomération est en discussion, il y a lieu de s’interroger sur la pertinence et la cohérence d’intercommunalités, à l’est et à l’ouest, dont les dispositifs juridiques et financiers sont conçus davantage pour regrouper des services collectifs dans des logiques de mutualisation et d’économie d’échelles, que pour développer des territoires immenses²², couverts de forêts et peu denses.

La Guadeloupe, souffre d’une déficience d’intercommunalité. Quatorze communes sur 32 sont rassemblées autour de quatre communautés de communes, représentant 25 % de la population, et d’une communauté d’agglomération, créée en 2009, avec deux communes seulement (Les Abymes et Pointe à Pitre : 19 % de la population) sur les quatre de la principale zone urbaine de l’île, faute d’adhésion des deux autres, notamment de celle où est implanté le cœur économique de l’île et qui percevait près des deux-tiers de la taxe professionnelle.

Dans aucun des trois DOM des Antilles et de Guyane n’a été élaboré de schéma d’orientation de coopération intercommunale tel que prévu par la circulaire du 23 novembre 2005 du ministère de l’intérieur et de l’aménagement du territoire. Les commissions départementales de coopération intercommunale ont été rarement réunies. En Martinique, c’est l’association des maires qui joue le rôle de structure de concertation.

2 - La lente mise en œuvre des compétences communautaires

Les transferts de compétences au profit des intercommunalités suivent un rythme qui ne diffère pas significativement de ce que la Cour

²⁰ Saint-Philippe.

²¹ Création de la communauté de communes des savanes : quatre communes dont Kourou.

²² La communauté de communes de l’ouest guyanais comprend 8 communes (dont certaines sont reliées seulement par voie aérienne ou fluviale) et couvre une superficie équivalente à celle de la région Midi-Pyrénées.

et les chambres régionales des comptes ont constaté en métropole. Celle relative au développement économique, dévolue par la loi aux EPCI à fiscalité propre n'est pas toujours mise en œuvre. Les choix de compétences optionnelles portent sur des domaines assez homogènes dans chaque DOM (élimination des déchets, gestion des équipements culturels et sportifs, voirie, tourisme) mais certaines, telle l'eau et l'assainissement, ne sont pas communautarisées, aux Antilles notamment, en dépit de leur importance dans un environnement insulaire.

En effet, la persistance de syndicats intercommunaux ou mixtes constitue un frein aux transferts de compétences, souvent difficiles à mettre en œuvre, soit qu'ils n'ont pas été prévus, soit qu'ils nécessitent une restructuration préalable (du fait souvent de la présence de la région ou du département en leur sein). La Guadeloupe se distingue par leur nombre élevé (17 syndicats), ce qui ne favorise pas les politiques d'intégration et maintient les communes au cœur du maillage territorial des services publics.

Les freins et les obstacles à l'exercice effectif des compétences communautaires trouvent la même origine que ce qui est constaté en métropole. Aux Antilles et en Guyane, certains EPCI à fiscalité propre ont perpétué les pratiques des SIVOM auxquels ils ont succédé. Ainsi, à côté de l'exercice de compétences communautaires, ils ont continué de socialiser le financement et l'assistance à maîtrise d'ouvrage d'opérations qui restent de la compétence des communes. Souvent aussi, la montée en charge des compétences communautaires est ralentie par la nécessité d'harmoniser au préalable, comme dans le sud de la Martinique pour la restauration scolaire et les transports, des régimes juridiques financiers et les différents modes de gestion de douze communes-membres.

3 - Un niveau d'investissements peu élevé

Dans les DOM, les trois-cinquième des EPCI à fiscalité propre investissent moins que la moyenne nationale²³.

En Guadeloupe, à l'exception de la communauté de communes de Marie-Galante dont les investissements sont dynamiques (au prix d'un endettement et grâce à un taux de subventionnement élevés), l'activité des autres EPCI est régulièrement atone, avec des dépenses d'équipement de

²³ Source : Les finances 2008 des groupements à fiscalité propre, 2010 - DGCL (collections statistiques locales). Au plan national, le montant moyen des dépenses d'équipement est de 143 €/hab. pour les communautés d'agglomération (soit 20,4 % des ressources de fonctionnement), 111 €/hab. pour les communautés de communes à TPU (25,3 %) et 93 €/hab. pour les communautés de communes à quatre taxes (37,7 %).

8,1 à 17,3 €/hab. en 2008, un financement disponible limité, peu de subventions reçues, et un faible endettement.

En Guyane, en revanche, les dépenses d'équipement des trois communautés de communes sont plus proches en volume des moyennes nationales (85 à 122€/hab.), voire très supérieures (1754 €/hab. pour une opération réalisée en 2008), en dépit d'un niveau de ressources inférieur. Les subventions et remboursements du FCTVA dont elles bénéficient permettent de compenser leur faible autofinancement net. A cet égard les investissements de la communauté de communes de l'ouest guyanais, bien qu'étant en baisse par rapport au début des années 2000, continuaient d'être soutenus, grâce aux subventions reçues et ce, malgré une situation financière très dégradée.

La situation est plus contrastée dans les deux autres DOM. Des cinq EPCI de La Réunion, deux ont un faible niveau chronique de dépenses d'équipement (respectivement 23 et 11,2 €/hab. en 2008 et 2009 pour une communauté de communes (4 taxes), et 48,5 puis 24,5 €/hab. pour une communauté d'agglomération) avec également des ressources, des taux de subventionnement et un endettement eux-mêmes limités. De même dans trois groupements de Martinique, le niveau d'équipement de la communauté d'agglomération de l'espace sud reste faible (respectivement 8,1 et 43,7 €/hab.) malgré l'existence de marges de manœuvre financières, ce qui illustre la difficile montée en puissance de ses compétences et des programmes communautaires.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Depuis les années 2000, malgré le développement des intercommunalités, les effectifs communaux des DOM ont régulièrement augmenté, absorbant une part croissante des recettes de fonctionnement. Plus récemment, les exécutifs ont dû faire face à une demande d'emploi local accrue par la hausse du chômage, ainsi que par les effets des accords signés à la suite des mouvements sociaux de l'année 2009.

Les communes des DOM ont joué un rôle « d'employeur social », s'écartant de la seule gestion économique des services publics dont elles sont légalement responsables. Cette politique d'emploi, revendiquée par les exécutifs locaux, les a conduits à privilégier le recrutement, sur des emplois précaires, de personnels peu qualifiés, concentrés sur quelques métiers de faible technicité. Or le recrutement et le renouvellement de ces personnels contractuels n'étaient souvent pas conformes aux dispositions du statut général de la fonction publique territoriale. A l'inverse, le nombre de cadres est demeuré très inférieur au strict nécessaire, provoquant ainsi un déficit d'expertise et de pilotage. Dans un tel

contexte, les communes ne se sont pas dotées des outils d'une gestion transparente, qualitative et prévisionnelle de leurs ressources humaines.

A l'avenir, la prévision de nombreux départs en retraite des agents communaux, concentrés sur les effectifs les plus nombreux des métiers de catégorie C, devrait être mise à profit pour permettre une gestion plus optimale. Le remplacement, poste à poste, de ces agents ne serait pas soutenable. Il convient donc d'initier dès maintenant une démarche de rationalisation de l'organisation des emplois, et de mettre en place des moyens de formation qui permettent l'évolution des carrières des agents demeurant en fonction. Parallèlement, le contrôle de légalité dans le cadre de l'examen des procédures d'autorisation et de suivi des emplois, et notamment du respect des conditions limitatives susceptibles de fonder le recrutement des contractuels, doit être renforcé.

Le niveau des dépenses de personnel qui accroît la rigidité des charges de structure s'est répercuté sur l'autofinancement net devenu négatif pour 53 % des communes des DOM, en 2009. Ces difficultés, auxquelles s'ajoute l'absence de capacité de remboursement d'emprunts, ont pour conséquence de limiter les investissements, dont le financement dépend davantage des subventions reçues que des fonds propres.

Cependant, les communes d'outre-mer perçoivent plus de subventions que leurs homologues de métropole, notamment grâce aux fonds structurels européens, avec accompagnement de l'Etat, les régions n'ayant qu'imparfaitement relayé l'effort de la solidarité nationale.

A ces problèmes financiers s'ajoute 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, les insuffisances nombreuses dans le pilotage des opérations dont les communes ont la charge, soit par leurs moyens propres, soit par l'intermédiaire de mandataires, se traduisent par des dépassements de coûts, des reports de projets, des étalements de programmes, et des retards parfois tels que l'opération est devenue inutile.

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 gouvernance est déficiente.

Il est recommandé de :

- à l'Etat :

9- d'accroître le rôle des services de l'Etat dans le cadre du contrôle de la légalité des procédures d'autorisation et de suivi des

emplois, ainsi que du contrôle du respect des conditions limitatives susceptibles de fonder le recrutement des contractuels ;

- *aux collectivités territoriales :*

10- d'initier à l'occasion des départs à la retraite une démarche de rationalisation de l'organisation des services communaux et de mettre en œuvre une gestion active des ressources humaines ;

11- de renforcer les compétences des personnels d'encadrement administratif et technique en matière de conduite de projets et de concevoir une programmation des investissements réaliste, accompagnée de plans de financement reposant sur des bases juridiques certaines.

Chapitre IV

La nécessité d'un accompagnement

rigoureux de l'Etat

Si, en vertu du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, les communes des DOM assument la pleine responsabilité de la conduite des politiques locales qui relèvent de leur compétence et des situations financières dégradées qui en résultent, l'Etat et les préfets qui le représentent sur place ont vocation, d'une part, à exercer la surveillance des finances communales selon les dispositions prévues par la loi et doivent, d'autre part, à accompagner leur développement en tenant particulièrement compte des spécificités de chaque département d'outre-mer.

En premier lieu, les dispositifs légaux de surveillance des finances locales (réseaux d'alerte, contrôle de légalité et contrôle budgétaire), dont certains ont été adaptés à l'outre-mer, ne sont pas toujours utilisés de manière optimale. L'Etat intervient souvent tardivement dans la prévention des situations de crise financière.

En deuxième lieu, l'Etat doit accompagner plus rigoureusement les communes d'outre-mer face aux difficultés qu'elles rencontrent. .

I - Les réseaux d'alerte : un outil confidentiel

A - Un dispositif propre aux communes des départements d'outre-mer et perfectible

En 1993, la direction générale de la comptabilité publique pour le ministère de l'économie et des finances et la direction générale des collectivités locales, pour le ministère de l'intérieur, ont créé ensemble un réseau d'alerte sur les finances locales, en vue de détecter et prévenir les difficultés financières des communes de plus de 10 000 habitants. Rénové en 2001, ce dispositif s'applique désormais à l'ensemble des communes.

Devant la dégradation des situations budgétaires des collectivités d'outre-mer, le nombre important de saisines des chambres régionales des comptes et l'afflux de demandes de subventions exceptionnelles, le secrétariat d'Etat à l'outre-mer, après avoir diligenté en 2001 une mission de réflexion et d'enquêtes, a émis le 26 juin 2002 une instruction interministérielle qui avait pour objet, d'une part, d'améliorer la circulation des informations entre les services de l'Etat et, d'autre part, de créer un réseau d'alerte spécifique.

La méthode repose sur la technique du score. Aux quatre ratios constitutifs de la base du réseau d'alerte métropolitain (coefficients d'autofinancement courant (CAC), ratio de rigidité des charges structurelles, ratio de surendettement, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal (CMF)), ont été ajoutés quatre indicateurs :

- le poids des impôts et taxes spécifiques à l'outre-mer
- le fonds de roulement
- les restes à payer
- les restes à recouvrer

Chaque valeur est classée par rapport aux déciles d'une série statistique. Des points de pénalisation sont attribués graduellement pour les valeurs supérieures à la médiane nationale ou à celle propre aux DOM. Le score, qui varie sur une échelle dégressive de 40 à 0, est calculé par soustraction des éventuelles pénalités attribuées à chaque critère.²⁴

Tout score inférieur ou égal à 20 entraîne un examen approfondi de la situation de la collectivité. En avril/mai de chaque année, la direction générale des finances publiques (DGFIP) établit, à partir des scores, une liste provisoire des communes à inscrire dans le réseau d'alerte. Celles-ci

²⁴ Selon la formule : SCORE= 40 - (CAC+RIGID+SUREND+CMF+IMP+FR+RAP+RAR).

font l'objet d'une analyse financière de la part des services de la DGFIP. Après concertation, la liste définitive est arrêtée en septembre par le préfet qui décide des suites à donner : envoi d'une lettre à l'exécutif de la collectivité, présentation d'une analyse financière, etc.

Les réseaux d'alerte, qui n'ont pas de fondement légal, sont des instruments de vigilance et de sensibilisation des ordonnateurs à la disposition des préfets, dans le respect du principe de la libre administration des collectivités. Le souci d'assurer une complète confidentialité ne paraît pas justifié dans la mesure où les informations utilisées pour l'établissement du score proviennent de documents publics (budgets, comptes administratifs, comptes de gestion). La publication de ces résultats permettrait d'assurer l'information des assemblées élues, ainsi que des citoyens et des contribuables, sur la situation financière des collectivités, objectif également recherché par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, alors qu'en métropole chaque valeur de ratio reçoit une pondération pour tenir compte de l'importance qui lui est attribuée (4 pour le CAC, 4 pour le surendettement, 2 pour le ratio de rigidité des charges structurelles et 1 pour le CMPPF), la formule applicable aux collectivités d'outre-mer ne relativise pas le poids respectif des huit critères retenus. Ainsi, le coefficient d'autofinancement, ratio essentiel qui permet de mesurer l'aptitude de la commune à autofinancer ses investissements, est placé sur un même plan que les restes à payer ou les restes à recouvrer. Au demeurant, parmi les quatre ratios spécifiques, trois (restes à payer, restes à recouvrer et fonds de roulement) reflètent une situation ponctuelle, au 31 décembre de l'exercice.

Enfin, le calcul du score du réseau d'alerte, dont les ratios sont établis au vu des comptes de gestion, n'appréhende pas les « restes à réaliser ». Or, il ressort des avis rendus par les chambres régionales des comptes que l'une des causes principales des déficits constatés réside dans l'insincérité de ces restes, dont l'inscription tant en dépenses qu'en recettes, est omise ou différée.

Il en résulte que, même si le dispositif d'information propre à l'outre-mer reste perfectible et doit être utilisé avec prudence pour apprécier la situation financière réelle des collectivités, l'information issue des réseaux d'alerte mériterait d'être diffusée.

B - Une utilisation inégale selon les départements

Alors que les résultats des scores confirment la dégradation des finances communales en outre-mer, l'utilisation faite par les services de l'Etat des réseaux d'alerte est inégale selon les départements.

En Guadeloupe, après une certaine stabilité du nombre de communes inscrites au réseau d'alerte au cours des années 2001 à 2004, voire une baisse en 2005, l'année 2006 marque le point de départ d'une brusque remontée jusqu'en 2009, où 28 communes sur 32 font apparaître une situation financière très dégradée (scores inférieurs à 20). Parmi celles-ci, 12 ont une population supérieure à 10 000 habitants.

Compte tenu des mauvais résultats de la grande majorité des communes, le préfet et le trésorier payeur général ont décidé de limiter à une dizaine le nombre des collectivités qui seraient inscrites à titre définitif dans le réseau d'alerte, ce qui réduit la portée du dispositif. Tandis que le nombre des collectivités en situation très dégradée augmente, celui des procédures de contrôle budgétaire reste stable, voire diminue depuis 2006. Parmi ces communes signalées en 2009, 3 seulement ont fait l'objet de saisines de la chambre régionale des comptes par le préfet. Le compte administratif de Port-Louis (de « 10 » en 2001 à « 5 » en 2009) n'a pas été transmis à la chambre des comptes.

Même si les réseaux d'alerte et les procédures de vigilance pour déficit élevé (d'après l'article 1612-14 du CGCT) procèdent d'une inspiration et de critères différents, cette très faible corrélation conduit à s'interroger sur la pertinence et la cohérence globales de ces dispositifs en termes de régulation des finances locales.

En Guyane, le nombre de communes dont la situation financière est très dégradée est à peu près stable, entre 11 et 13 depuis 2006. Seules deux d'entre elles (sur 22) ont des scores supérieurs à 30.

En 2009, les communes de Cayenne, Matoury, Kourou et Saint-Laurent du Maroni qui représentent 80 % de la population, connaissent des situations financières alarmantes avec des scores de 7 à 15.

Si l'on rapproche les résultats du réseau d'alerte avec les saisines budgétaires, seules cinq communes qui présentent des scores inférieurs à 20 (Saint-Laurent du Maroni, Roura, Papaïchton, Awala-Yalimapo, Régina) ont fait l'objet, en 2010, d'une ou de plusieurs saisines de la CRC au titre du déséquilibre du budget ou d'un déficit du compte administratif.

En Martinique, le nombre des communes éligibles au réseau d'alerte a augmenté depuis 2006 : 14 communes sur 34, contre huit en 2005, 16 en 2007, 15 en 2009. Durant la période, le nombre des saisines budgétaires pour déficit de comptes administratifs a été limité (de 2 à 4 par an). Alors que les services de la trésorerie générale l'ont régulièrement informé de l'évolution de la situation financière de ces collectivités, le préfet ne semble pas avoir tiré les conséquences de l'aggravation de la situation. Ainsi, parmi les 15 communes qui apparaissent au réseau d'alerte en 2009, plusieurs d'entre elles étaient

déjà signalées comme connaissant de sérieuses difficultés dès 2005, dont la commune de Fort-de-France. A partir de 2009 seulement, la dégradation de la situation, aggravée par le contexte économique et la crise sociale, a été prise en compte à la suite d'un rapport établi par le trésorier-payeur général.

A La Réunion, les services préfectoraux considèrent la fiabilité du dispositif d'alerte comme « relative », en prenant comme exemple le cas d'une commune affichant un bon score au cours des dernières années, alors qu'elle connaît aujourd'hui une situation financière très délicate. Par ailleurs, ils soulignent le fait que le score repose sur des critères d'inégale importance, en termes de détection des difficultés, que les résultats sont à considérer avec prudence et ne sont pas le reflet d'une hiérarchie en matière de qualité de la gestion.

Le dispositif a été aménagé en créant un filtre qui consiste à écarter les communes ayant eu, durant les deux exercices clos, une capacité d'autofinancement (CAF) nette positive et, à l'inverse, à assurer une vigilance accrue pour une collectivité dont la CAF est restée négative pendant deux exercices successifs.

Les communes qui ont obtenu un score inférieur ou égal à 20 étaient au nombre de 14 en 2008 et de 16 en 2009. L'examen auquel il a été procédé en fonction des critères retenus dans ce département a conduit à classer six communes en « risque important » et deux en « risque potentiel » en 2010, contre respectivement quatre et cinq l'année précédente.

Dans ce département, le dispositif, qui associe la chambre régionale des comptes depuis 2007, fonctionne avec régularité. Il est constaté une bonne synergie entre les services, permettant une priorisation des dossiers, et des échanges multiples avec les collectivités présentant un degré de sensibilité avéré.

II - L'implication inégale des préfets dans le contrôle de légalité

Un régime juridique fixé par les lois de décentralisation

Selon la loi du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes des départements et des régions, les actes des collectivités locales sont exécutoires de plein droit dès qu'ils ont été publiés ou notifiés et, pour certains d'entre eux, transmis au préfet, représentant de l'Etat. Le contrôle s'exerce donc a posteriori, une fois l'acte exécutoire.

S'il constate qu'un acte est entaché d'illégalité, le préfet peut, dans un délai de deux mois, exercer un recours devant le juge administratif en vue d'obtenir son annulation. Cependant, l'exercice d'un recours gracieux, sous la forme d'une simple lettre d'observations, conserve le délai de recours juridictionnel. De même, la demande par le préfet de documents nécessaires à l'appréciation de la légalité d'un acte proroge le délai de recours juridictionnel.

Le contrôle budgétaire est un contrôle de légalité spécifique prévu aux articles L. 1612-1 à L.1612-20 du code général des collectivités territoriales. Il vise à s'assurer du respect des règles applicables à l'élaboration, à l'adoption et à l'exécution des budgets des collectivités et de leurs établissements (budgets primitifs, budgets supplémentaires, décisions modificatives et comptes administratifs). Le préfet est habilité, dans les cas prévus par le CGCT, et après saisine puis avis rendu par la chambre régionale des comptes, à réformer les actes budgétaires dans le cadre de son pouvoir de substitution qui lui permet de régler d'office et de rendre exécutoire le budget d'une collectivité.

A - Une doctrine de contrôle mal ciblée et des moyens mal ajustés

Outre-mer, les collectivités étant moins nombreuses, le volume des actes à contrôler est moins élevé que dans les départements métropolitains d'importance équivalente. En revanche, leur population étant plus dense (42 % des communes comptant plus de 10 000 habitants), la plus grande variété des actes et les enjeux juridiques et financiers requièrent une technicité renforcée dans l'exercice du contrôle de légalité. Au demeurant, le volume élevé des saisines des chambres

régionales des comptes à l'initiative des préfets, et des recours devant les tribunaux administratifs, illustre la nécessité d'un contrôle exigeant des actes administratifs et budgétaires.

Durant la période récente, deux circulaires ministérielles du 17 janvier 2006 et du 23 juillet 2009 ont défini les priorités du contrôle de légalité, dans le cadre de la stratégie applicable à l'ensemble des départements, y compris les DOM. Même s'il est vrai que certaines d'entre elles, commande publique et urbanisme, constituent des thèmes sur lesquels il convient d'être attentif outre-mer, il n'est, par exemple, envisagé de cibler ni le contrôle des actes relatifs à la fonction publique territoriale, alors que ce domaine concentre la majorité des recours contentieux, ni les contrôles budgétaires, malgré les nombreuses situations financières tendues qui appellent un renforcement de la vigilance de l'Etat.

Au plan local, et à l'exception d'un DOM, les préfets n'ont pas défini de stratégie de contrôle. La détermination des priorités est laissée, le plus souvent, à l'initiative du bureau de la préfecture, sans note d'objectifs, quantitatifs et qualitatifs, ni de méthode organisant les différentes phases des contrôles, la gestion des délais et le suivi des lettres d'observation. Il n'est pas réalisé *a posteriori* de bilan, qui permettrait d'orienter les contrôles à venir.

De plus, la mise en œuvre de la révision générale des politiques publiques (RGPP) dans les DOM se traduit par une réduction des ressources humaines affectées aux contrôles de légalité et budgétaire. En Guadeloupe, les effectifs sont passés en 2009 de 24 à 12 agents. En Guyane, le bureau de la préfecture chargé de ces contrôles compte 5,5 ETP (équivalent temps plein), auxquels s'ajoutent trois agents de la direction départementale de l'équipement, spécialisés dans le contrôle des actes d'urbanisme, mais la centralisation à la préfecture de l'activité de l'arrondissement de Saint-Laurent du Maroni, a conduit à orienter vers d'autres tâches l'agent de catégorie A en poste à la sous-préfecture. En Martinique, les effectifs sont passés de sept ETP en 2006 et à six en 2008. A La Réunion, l'exercice des mêmes missions mobilise 11,9 agents ETP, dont trois cadres A expérimentés, certains assurant aussi des missions supplémentaires.

Il faut éviter qu'une telle évolution conduise à évincer une mission spécialement sensible dans les DOM, et qui nécessite une vigilance particulière des préfets. La décision de centraliser l'activité au chef-lieu du département, dès le 1^{er} janvier 2010, devait conduire à un approfondissement des méthodes et à une mutualisation des expériences. Nonobstant la baisse des effectifs de 450 ETP attendue au plan national sur la période 2009-2011 dans le cadre de la RGPP, il serait souhaitable

d'ajuster, au niveau du ministère chargé de l'outre-mer et de chaque DOM, les objectifs de contrôle de la légalité, les ressources humaines affectées à ces missions aussi bien que les méthodes de travail, en fonction des enjeux et des risques juridiques et financiers des collectivités des départements d'outre-mer.

B - Une généralisation souhaitable des pôles interministériels de contrôle

C'est aux préfets qu'il revient, sur le terrain, d'organiser la coordination des services de l'Etat et leur participation à la mission de contrôle des actes administratifs.

Les réseaux d'alerte, adaptés à l'outre-mer, sont de nature à favoriser les synergies avec les directions des finances publiques. De plus, l'expérimentation faite en métropole afin que ces dernières exercent un contrôle approfondi sur les budgets de collectivités en difficultés majeures mérirait d'être étendue aux DOM. L'exercice par les préfets du contrôle budgétaire devrait ainsi pouvoir bénéficier davantage de capacités d'expertise.

Le partenariat avec les directions départementales de l'équipement (DDE) et aujourd'hui les DEAL, le plus souvent formalisé par une convention inter services, permet de leur confier le contrôle des actes d'urbanisme sur la base d'une stratégie élaborée en concertation avec le préfet. La synergie est d'autant plus importante que les services préfectoraux sont moins à même de maîtriser la matière, cette catégorie d'actes provoquant un nombre important de recours gracieux et contentieux.

A La Réunion, ce contrôle était assuré par les agents de la DDE dans l'arrondissement de Saint-Denis, alors qu'il est assuré par les services préfectoraux dans ceux de Saint-Pierre et Saint-Paul, ce qui se traduisait parfois par des divergences d'interprétation ou des logiques d'analyses différentes dans l'application du droit de l'urbanisme. Ce partage a cependant disparu en 2010, avec la mise à disposition d'agents de la DDE à la préfecture.

En Guyane, où seule une construction sur deux fait l'objet d'une autorisation et la moitié des dossiers reçus sont incomplets, l'affectation à la préfecture d'agents de la DDE devrait permettre au préfet de contrôler plus efficacement les actes d'urbanisme.

Comme en Guyane où leur existence est récente et embryonnaire, des « pôles de compétence » interministériels gagneraient à être mis en place. Des pratiques ciblées et concertées de contrôle de légalité, entre les

services déconcentrés, participent en effet pleinement de l'action de l'Etat dans la mise en œuvre des politiques publiques. La chambre régionale des comptes de Guadeloupe a ainsi pu constater *a posteriori* de graves atteintes par plusieurs communes et établissements au droit de l'environnement et de l'urbanisme qu'un contrôle de légalité plus circonspect aurait permis d'éviter : rejet des eaux usées dans la mangrove (milieu naturel sensible), violation des règles en matière d'installation de gestion des ordures et déchets, vente de terrain appartenant au domaine public maritime (Etat) par une commune dans une opération d'aménagement d'un port de plaisance, etc.

C - Une baisse d'intensité des contrôles

1 - En matière de contrôle de légalité

En Guadeloupe, le taux de contrôle, de 72 % en 2007, est tombé à 41 % en 2008. En Guyane, selon la préfecture, 90 % des actes reçus font l'objet d'un contrôle. A La Réunion, 69 % ont été contrôlés en 2008, contre 78 % en 2007. A la préfecture de la Martinique, les actes ne sont pas comptabilisés à leur arrivée, ce qui empêche toute mesure des résultats des contrôles effectués. Peu de lettres d'observations semblent avoir été adressées aux collectivités puisque seulement trois correspondances ont été retrouvées pour les années 2006 à 2008.

D'une façon générale, les actes contrôlés portent majoritairement sur la commande publique, la fonction publique territoriale, l'urbanisme et les budgets. En dehors de la Martinique, la proportion des lettres d'observation valant recours gracieux est beaucoup plus importante qu'en métropole et peut atteindre jusqu'à 40 % des actes contrôlés dans le domaine de la fonction publique territoriale, contre 0,9 % au plan national. Les marchés publics suscitent également de nombreuses observations (jusqu'à 35 % des actes contrôlés en Guyane et 25 % en Guadeloupe, contre 3,3 %).

C'est à La Réunion que le taux de recours gracieux est le plus faible (13 % pour les marchés publics, 8,2 % pour la fonction publique territoriale et 3,9 % pour l'urbanisme), mais le taux des actes réformés ou retirés à la suite d'observations y est le plus important, jusqu'à 57 % dans le secteur de l'urbanisme. En revanche, pour la Guyane, ce taux évolue entre 16 à 33 %, selon les secteurs et les années.

Les déférés préfectoraux devant les tribunaux administratifs sont aussi plus nombreux. En Guadeloupe, ils ont porté sur 0,3 % des actes transmis en 2008, soit plus de dix fois le taux national (0,02 % en 2006), et sont concentrés sur la fonction publique territoriale (70 %), les marchés

publics (20 %) et l'urbanisme (7 %). A La Réunion, leur nombre est passé de 33 en 2007, à 40 en 2008 et à 75 en 2009. Ils portent principalement sur la fonction publique territoriale (24 % en 2009), et l'urbanisme (40 %). Le taux de contentieux s'établit à 0,2 % des actes transmis en 2009.

En revanche, en Guyane, les déférés préfectoraux sont peu nombreux : de un à deux par an pour les marchés publics de 2006 à 2008 et aucun en 2009, cinq pour l'urbanisme en 2006 et trois en 2009. Seul le secteur de la fonction publique territoriale a fait l'objet d'un nombre de déférés plus important (de 14 à 17 entre 2006 et 2008, deux en 2009). Les services de l'Etat déclarent privilégier le conseil et le dialogue, l'action contentieuse intervenant une fois les voies consensuelles épuisées. On observe cependant qu'un nombre non négligeable de recours gracieux doivent être abandonnés en raison du dépassement du délai d'ouverture du recours contentieux ou de la décision du préfet de ne pas le mettre en œuvre. En 2008, sur 17 demandes de retrait d'actes d'urbanisme jugés illégaux adressées aux maires, sept seulement ont été suivies d'effet. Aucun déféré devant le tribunal administratif n'a cependant été engagé.

Pourtant, l'usage d'une plus grande fermeté a montré son efficacité dans le domaine de la fonction publique territoriale, puisque la plupart des recours introduits entre 2006 et 2008 se sont soldés par des ordonnances de désistement, suite au retrait, par les collectivités en cause, des actes contestés.

2 - En matière de contrôle budgétaire

A La Réunion, tous les actes budgétaires transmis (1347 en 2009) sont contrôlés. Le préfet procède par voie de lettres d'observation (de l'ordre de 5 à 6 % de l'ensemble) à des rappels à la règle ou des corrections d'erreurs matérielles, mais n'exerce pas de « recours gracieux » préalablement aux saisines de la chambre régionale des comptes, qui, au demeurant, sont peu nombreuses. Les résultats dégradés observés dans le cadre du « réseau d'alerte » montrent que le haut niveau de vigilance exercé sur les actes budgétaires doit être maintenu.

En Guadeloupe, les saisines de la chambre régionale des comptes par le préfet sont nombreuses, représentant, en 2008, 7,2 % des saisines intervenues au niveau national. Les services font état des difficultés qu'ils rencontrent pour effectuer les contrôles dans le délai imparti par la loi (un mois), alors que la réception des actes budgétaires est concentrée sur une courte période de l'année. Ainsi a-t-il pu être observé qu'à trois reprises en 2006, la saisine de la chambre régionale des comptes n'a pu intervenir en raison du dépassement des délais lors de la phase d'instruction.

En Martinique au contraire, les autorités préfectorales ne mentionnent que peu de lettres d'observations et les saisines de la chambre régionale des comptes sont en nombre décroissant d'année en année. Cette tendance est paradoxale alors que les indicateurs des réseaux d'alerte montrent que la situation financière des collectivités se dégrade. Par ailleurs, les rapports d'observations de la chambre régionale des comptes sur la gestion de quelques communes martiniquaises ont révélé que la correction d'inscriptions insincères au compte administratif faisait apparaître un déficit qui aurait justifié la saisine de la chambre par le représentant de l'Etat. Une prise de conscience de cette dégradation semble cependant être intervenue en 2010.

En Guyane, alors que la situation financière des collectivités, globalement très dégradée, rend nécessaire l'exercice d'une surveillance sans faille de l'ensemble des actes budgétaires, le taux de contrôle s'établit entre 59 et 72 % entre 2007 et 2009. La compétence n'est exercée que par un seul agent chargé de vérifier l'ensemble des budgets et des comptes des collectivités du département, même si un emploi à mi-temps supplémentaire était sur le point d'être pourvu.

En outre, les services préfectoraux privilégièrent les actions préventives et demandent à la collectivité de réformer le document budgétaire avant de saisir la chambre des comptes. Cependant, la lenteur de leur réaction peut entraîner un dépassement des délais de saisine de la chambre, comme il a été constaté pour une commune dont le budget primitif 2007 aurait du être adressé à la chambre dans le cadre d'un plan de redressement pluriannuel décidé par le préfet, après avis de la chambre, sur le compte administratif 2006.

Il est aussi arrivé que le préfet décide de ne pas saisir la chambre régionale des comptes alors qu'aux termes de l'article L.1612-14 du CGCT, il y était tenu en cas de constatation d'un important déficit. Le cas s'est produit pour la ville de Saint-Laurent du Maroni. Le caractère très dégradé de la situation financière, l'insincérité des comptes, révélés par les indicateurs de réseau d'alerte et les analyses financières, étaient connus depuis longtemps. A plusieurs reprises les services du contrôle budgétaire ont proposé au préfet l'envoi de lettres d'observations dénonçant les irrégularités et les insincérités. C'est seulement en 2009, à la suite du constat de l'important déficit cumulé, lors d'un examen par la chambre régionale des comptes de la gestion de cette commune, que le préfet a finalement saisi cette dernière du compte administratif 2008, alors que le seuil de déclenchement de la saisine était dépassé depuis 2003. Une conduite plus ferme, l'introduction plus rapide de la procédure de contrôle par le préfet, auraient permis une prise en charge plus précoce des difficultés rencontrées par la commune.

III - L'efficacité relative du contrôle budgétaire

Le contrôle budgétaire exercé par les chambres régionales des comptes

Composante du contrôle de légalité, le contrôle budgétaire permet au préfet de solliciter l'avis de la chambre régionale des comptes sur la situation budgétaire ou financière d'une collectivité en vue de son règlement. Il ne peut s'en écarter, sauf décision motivée de sa part. Le CGCT prévoit plusieurs motifs de saisines, parmi lesquels les plus fréquemment utilisés outre-mer concernent le déficit du compte administratif et le déséquilibre d'un budget.

Dans le premier cas (article 1612-14 du CGCT), lorsque le préfet constate un déficit supérieur à 5 ou 10 % des recettes de fonctionnement, selon que la collectivité compte plus ou moins de 20.000 habitants, il saisit la chambre des comptes qui, dans le délai d'un mois, propose à la collectivité les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre. Dans l'hypothèse d'un plan pluriannuel de redressement, la CRC doit examiner le budget de l'exercice suivant et, si elle constate qu'il ne comporte pas les mesures suffisantes pour résorber le déficit, propose les mesures nécessaires au préfet qui, dans le délai d'un mois, règle ce budget et le rend exécutoire.

Lorsqu'un budget n'est pas voté en équilibre réel (art.1612-5 du CGCT), la chambre, saisie par le préfet, propose à la collectivité les mesures nécessaires à son rétablissement et lui demande une délibération pour le rectifier. Si cette délibération n'a pas été prise dans le délai d'un mois ou si les mesures ne sont pas jugées suffisantes, elle propose au préfet de régler le budget. Ce dernier le rend exécutoire, se substituant ainsi à l'assemblée délibérante qui ne peut plus se prononcer en matière budgétaire avant le terme de cette procédure.

A - Une activité intense mais inégale dans le temps et selon les départements

Dans les DOM, l'activité de contrôle budgétaire est très soutenue. Pour la chambre régionale des comptes de Guadeloupe, de Guyane et de Martinique, elle a représenté, entre 2001 et 2010, entre 15 et 25 % de celle de toutes les chambres des comptes françaises. Dès sa première année d'activité, en 1983, ces trois chambres ont traité 34 saisines de contrôle budgétaire. Ce chiffre n'a cessé de progresser pour atteindre 122

en 1987. Après une légère diminution entre 1989 et 1991, il a culminé à 322, en 1994. Depuis cette date, il est en baisse sensible et graduelle.²⁵

La Guadeloupe a toujours occupé une place prépondérante, représentant, à elle seule, les deux tiers des saisines des trois chambres des Antilles et de Guyane. Cette part diminue cependant depuis 2005, alors qu'elle reste stable en Guyane. En Martinique, les saisines sont moins nombreuses. L'année 2010 marque cependant un rebond avec neuf saisines préfectorales. A la Réunion, après une période assez intense, dans les années 1990, durant laquelle plusieurs collectivités ont fait l'objet de plans de redressement, l'activité est plus modérée, la recrudescence observée en 2008 étant motivée par un problème de présentation du budget.

En Guadeloupe, les deux-tiers des communes ont été concernées par une telle procédure entre 2005 et 2010. Certaines ont présenté des déficits qui atteignaient jusqu'à 90 % des recettes de fonctionnement. Les difficultés des communes se répercutant souvent sur les établissements publics de leur sphère (caisses des écoles, syndicats intercommunaux), la chambre régionale des comptes est aussi saisie par le préfet des déficits de ces organismes satellites.

En Guyane, la moitié des 22 communes a été visée par une procédure de contrôle pour des budgets en déséquilibre ou des comptes administratifs en déficit, entre 2004 et 2010. Six d'entre elles affichent des situations financières d'une particulière gravité, avec des déficits représentant de 23 à 222 % des recettes de fonctionnement.

B - Portée et limites du contrôle budgétaire : un bilan nuancé

1 - Une procédure efficace lorsqu'elle est utilisée à temps et avec sincérité

Au préalable, la procédure de contrôle budgétaire prévue par l'article 1612-14 du CGCT n'est mise en œuvre que lorsque le déficit cumulé de la collectivité est avéré et important. Il serait souhaitable de prévoir des dispositifs d'anticipation de telles situations. Par exemple, le préfet pourrait engager une procédure lorsque la capacité d'autofinancement nette est négative pendant plus de deux exercices, quand bien même cet indicateur présente-t-il des limites.

²⁵ Cf. annexe 3.

Pour les trois chambres des Antilles et de Guyane, le nombre de saisines du représentant de l'Etat pour des comptes administratifs en déficit et des budgets en déséquilibre a diminué entre 2004 et 2010, passant de 84 à 31. Les saisines au titre de l'article L.1612-14 (compte administratif en déficit) ont chuté de 59 en 2004 à 25 en 2009 et à 14 en 2010. Une baisse de même importance s'est produite pour les demandes d'inscription de dépenses obligatoires (art. L.1612-15), qui est un indicateur de la solidité financière vis-à-vis des créanciers des collectivités (de 122 en 2004 à 62 en 2009). Le montant cumulé des déficits constatés à travers l'examen des comptes administratifs des communes a régulièrement diminué passant de 60,3M€ en 2003 à 38 M€ en 2008.

Ainsi, entre 2005 et 2010, 11 communes de Guadeloupe, sept de Guyane et cinq de Martinique ont pu s'extraire des procédures de contrôle budgétaire. Dix sept avaient leurs budgets sous le contrôle de la chambre régionale en 2010, dont six en Martinique, cinq en Guyane et six en Guadeloupe.

À La Réunion, sauf exception, il ressort des avis une attitude a priori responsable et constructive de la part des gestionnaires, qui respectent les recommandations qui leur sont données, appliquent les plans de redressement et, au final, parviennent à rétablir leur situation financière dans des délais assez courts, de l'ordre de deux à trois ans. Dans ces cas, le dispositif prévu par la loi montre son efficacité.

Aux Antilles et en Guyane, lorsqu'une commune sort durablement des procédures de vigilance prévues par le CGCT, il est plus difficile de faire le départ entre les facteurs qui concourent à l'amélioration de sa situation financière : efforts internes de gestion, suivi des recommandations des plans de redressement, dispositifs de restructuration financière à l'initiative de l'Etat. Mais il est certain, que comme à La Réunion, l'efficacité de cette procédure, qui n'est ni mécanique ni autoritaire, dépend surtout de l'engagement des principaux acteurs : plein exercice de ses attributions par le préfet, constance et célérité de la chambre dans ses avis rendus, sincérité de l'ordonnateur dans l'information budgétaire et financière qu'il fournit et réelle volonté de sa part de mettre en œuvre les mesures qui lui sont préconisées.

2 - L'inadaptation aux situations d'insolvabilité chronique

Cependant, les procédures de contrôle budgétaire n'ont pas vocation à régler les problèmes d'insolvabilité chronique, mais plutôt de faire face à des déséquilibres momentanés, susceptibles d'être corrigés, avec le concours actif des gestionnaires, en un, voire deux exercices.

Force est de constater que, dans un certain nombre de cas, les procédures sont inadaptées, par exemple lorsque les ordonnateurs dissimulent volontairement leur situation financière et qu'ils s'opposent, délibérément ou par inertie, à la mise en application des plans de redressement prononcés par les préfets sur proposition des chambres régionales des comptes. Il s'ensuit une « fuite en avant » qui a pour conséquence le maintien de la collectivité sous contrôle budgétaire pendant de très longues années.

Au cours des années 2000, une dizaine de communes de Guadeloupe et cinq de Guyane se sont vues appliquer les procédures de contrôle budgétaire pour des périodes supérieures à cinq ans.

Le cas de la commune de Roura (Guyane)

Roura (3000 habitants) est sous le contrôle de la chambre régionale des comptes depuis 1992. Les recommandations tendant au redressement des équilibres budgétaires et financiers ont été renouvelées chaque année sans avoir été suivies d'effet. Le déficit s'est accru rapidement passant de 1,52 M€ en 1997 à 4,4 M€ en 2003, puis 6,5 M€ en 2004 et, après avoir diminué en 2005 et 2006, à 8,3 M€ en fin 2008, soit 222 % des recettes de fonctionnement. Poursuivant sa fuite en avant, la commune a voté son budget 2010 avec un déficit prévisionnel de 10,5 M€, que la chambre a proposé de stabiliser à 9,5 M€, montant atteint à la fin 2009.

Roura n'a pas mis en œuvre les mesures de redressement préconisées par la chambre. Les arrêtés de règlement prononcés par le préfet, fixant le niveau des autorisations de dépenses à ne pas dépasser, n'ont pas dissuadé la commune de continuer à engager de nouvelles dépenses de fonctionnement et d'investissement. Dans ses rapports d'examen de la gestion pour les exercices 1992 à 2001, puis 2001 à 2009, la chambre estimait que la collectivité procérait à la réalisation de programmes qui dépassaient largement ses capacités de financement. A partir de 2003, la capacité nette d'autofinancement, devenue négative, traduisait un déficit profond avec des charges de structure (frais de personnel et annuité de la dette) qui dépassaient les seuils d'alerte. Des investissements hasardeux et de mauvaises méthodes de gestion ont contribué à l'insolvabilité de la commune. Le paiement des salaires s'effectue difficilement, et les fournisseurs sont réglés le plus souvent par le préfet selon la procédure du mandatement d'office

Le doublement de la fiscalité entre 1995 et 2000, avec des taux très supérieurs à la moyenne départementale, n'a pas permis d'améliorer la situation car l'exécutif a continué à engager de nouvelles dépenses hors budget. Le recours à un plan de restructuration n'a, pour le moment, pu être envisagé dans la mesure où la commune reste dans l'incapacité de rembourser un éventuel emprunt qui lui permettrait d'apurer ses dettes.

3 - Les difficultés dues au calendrier des procédures de contrôle budgétaire

Une des conditions de réussite d'un redressement tient à l'intervention rapide de la chambre régionale des comptes. Or le calendrier budgétaire d'une part, et les délais fixés pour déclencher les procédures de contrôle d'autre part, ne favorisent pas une action diligente qui devra, de toute façon, se conformer à la règle de l'annualité budgétaire. En effet, un budget primitif soumis à des mesures de redressement ne sera transmis à la chambre que fin avril et ne sera rendu exécutoire, après règlement par le préfet, qu'au cours de la première décade de juin. Dans le cas où un précédent budget aura été réglé par le préfet, la date de vote est décalée au 1er juin et le règlement de ce budget ne pourra intervenir avant la fin du mois d'août. Dans cet intervalle, la collectivité aura engagé des dépenses, démarré ses programmes d'investissement, ce qui compromet l'effectivité des mesures préconisées.

Lorsque la saisine se réfère à l'article L.1612-5 du CGCT (budget en déséquilibre), les délais fixés sont encore plus longs puisque la procédure inclut le vote d'une seconde délibération par l'assemblée, sur le fondement de l'avis de la chambre régionale des comptes. Si cette délibération n'est pas prise, ou si elle ne comporte pas les mesures jugées suffisantes par la chambre, celle-ci rendra un deuxième avis et le budget ne sera pas exécutoire avant la fin du mois d'août. D'expérience, l'arrêté de règlement est pris dans la plupart des cas au cours du dernier trimestre de l'année. De même, lorsque la chambre est saisie d'un compte administratif pour un déficit d'exécution, les mesures de redressement ne pourront s'appliquer que lors de l'exercice suivant, la saisine de la chambre intervenant, souvent, au cours du dernier trimestre de l'année d'exécution du budget.

L'examen des budgets supplémentaires pose le même problème en raison de leur vote tardif et les chambres sont dans l'impossibilité de faire des propositions compte tenu de la date à laquelle l'avis est rendu. Or, il arrive fréquemment que les ordonnateurs attendent la fin de l'exercice pour inscrire au budget supplémentaire ou dans des décisions modificatives, des dépenses contraires au plan de redressement. Ainsi, la procédure qui prévoit la transmission à la chambre régionale des comptes du budget supplémentaire lorsque le budget primitif a été réglé (art. L.1612-9, al 2 du CGCT) reste souvent lettre morte en raison de la clôture prochaine de l'exercice.

La commune de Saint-Louis (La Réunion)

En mai 2009, la chambre régionale des comptes a été saisie par le préfet d'une décision modificative du budget 2009, par laquelle les dépenses de fonctionnement de cette commune (50 000 habitants) étaient augmentées de 15,5 M€. Cette nouvelle charge était financée par l'inscription d'une recette de 13,9 M€ de « travaux en régie », ce qui permettait son transfert en section d'investissement et son financement par un emprunt de 12 M€ et une dotation de 1,9 M€ au titre de la mobilisation anticipée du FCTVA décidée dans le cadre du plan de relance de l'économie. Or, le prêt projeté n'a pas été obtenu. La chambre a montré que l'inscription de travaux en régie pour un montant de 15 fois supérieur à celui inscrit dans les budgets précédents visait à faire financer des dépenses de personnel par la section d'investissement, notamment par l'emprunt. Il s'agissait en réalité d'un emploi détourné de la procédure des travaux en régie destiné à masquer la situation alarmante de la commune, dont le déficit atteignait 11 M€. La CRC de La Réunion observait que le déséquilibre trouvait son origine dans l'importance des dépenses de personnel – augmentées de 72 % entre 2005 et 2009 - qui mobilisaient 76,5 % des recettes de fonctionnement, y compris les charges de personnel du centre communal d'action sociale et de la caisse des écoles, établissements publics financés par le budget communal. La chambre a donc proposé un plan de rétablissement de l'équilibre sur 4 ans, entériné par un règlement d'office du budget par le préfet.

Or, si la saisine de la chambre régionale des comptes dans le cas d'un budget voté en déséquilibre a pour effet de priver l'assemblée délibérante de ses pouvoirs budgétaires pendant la mise en œuvre de la procédure, elle les recouvre une fois le budget réglé par le préfet. Le conseil municipal prenait ainsi deux décisions modificatives en fin 2009 par lesquelles il augmentait les prévisions initiales de dépenses, notamment par des recrutements massifs de 140 agents sous contrat à durée déterminée à 80 %. L'adoption tardive de ces décisions modificatives empêchait la chambre régionale de se prononcer efficacement sur ces nouvelles mesures qui agravaient le déficit cumulé en le portant à 21 M€ en 2009.

Pour 2010, la chambre régionale des comptes a demandé au préfet de régler le budget avec un déficit prévisionnel de 20,35 M€, représentant 30 % des recettes de fonctionnement. Dans son avis sur le budget primitif 2010, elle observe que le ratio de rigidité des charges reste exceptionnellement élevé à 81,6 % et que le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal passe de 174 % à 261 %, compte tenu des taux d'imposition arrêtés par la commune.

Il arrive également que les préfets saisissent tardivement la chambre régionale des comptes, sans motif apparent. En 2009, en Guyane, quatre saisines de budgets primitifs sont intervenues entre la mi-août et la fin septembre avec, dans le cas le plus extrême, une saisine pour absence de vote du budget reçue le 11 décembre 2009.

IV - Des dispositifs de restructuration sans garantie de consolidation durable

L'article L 2335-2 du CGCT prévoit la possibilité de versement de subventions exceptionnelles aux collectivités lorsqu'elles ne sont pas en mesure de rétablir l'équilibre de leurs comptes par leurs propres moyens en dépit de leur effort, notamment fiscal, porté au maximum.

Dans un contexte budgétaire de diminution des subventions exceptionnelles de l'Etat (de 3,05 M€ en 2002 à 1,73 M€ en 2007), de nouveaux dispositifs susceptibles de répondre aux difficultés récurrentes des communes d'outre-mer ont été envisagés par les représentants de l'Etat.

A - Des montages contractuels reposant sur une irrégularité

A l'initiative des préfets de Guadeloupe et de Guyane, l'Etat a engagé une démarche contractuelle avec les communes selon deux modalités..

Le premier dispositif, initié en Guadeloupe en 2004, comporte un contrat *Cocarde* (contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement) et une convention de prêts, signés par le maire respectivement avec l'Etat (le préfet et le trésorier payeur général), et avec l'Agence française de développement (AFD). D'une durée de deux à quatre ans, il se caractérise, face au constat d'une situation dégradée, par le versement d'une subvention exceptionnelle de l'Etat et l'octroi d'un prêt à long terme par l'AFD destinés principalement à apurer les arriérés de dettes de fournisseurs. En contrepartie la commune s'engage à mettre en œuvre diverses mesures pour améliorer sa gestion interne, maîtriser, voire réduire, ses charges et augmenter ses ressources. L'Etat, de son côté, s'engage, outre le versement d'une subvention, à accompagner l'effort de redressement de la commune en mobilisant ses services.

D'une durée de cinq ans, les protocoles de restructuration financière et d'accompagnement conclus en Guyane à compter de 2008 s'apparentent aux contrats *Cocarde*, mais se limitent aux seuls prêts de l'AFD, sans subvention exceptionnelle. Toutefois, l'Etat prend en charge, à hauteur de 2 M€²⁶, les mesures d'appui aux collectivités pour mettre en œuvre les actions d'optimisation de leur gestion et de leurs recettes. Ces protocoles visent à reconstituer les fonds de roulement des communes, à apurer les dettes, à recréer la confiance chez leurs fournisseurs et à relancer l'activité sur un territoire dépendant de la commande publique.

Ces deux dispositifs sont contractuels car la règle constitutionnelle de libre administration des collectivités territoriales (3^{ème} alinéa de l'article 72) impose leur accord pour qu'ils soient mis en œuvre.

En revanche, ils reposent sur une irrégularité. Deux lettres des ministres de l'intérieur et des finances des 21 janvier 2004 (pour la Guadeloupe) et 12 septembre 2007 (pour la Guyane) autorisent l'administration à déroger aux règles posées par l'article L.1612-4 du CGCT qui interdit de financer la section de fonctionnement d'une collectivité par des recettes d'investissement, et notamment par l'emprunt. Or les prêts à long terme consentis par l'AFD sont certes comptabilisés en recettes de la section d'investissement, mais sont principalement affectés au paiement d'arriérés de dépenses de fonctionnement, ce qui est illégal.

B - Une sélection mal ciblée des communes à restructurer

Les critères de sélection des communes éligibles à ces dispositifs, qui ne font l'objet d'aucun texte législatif ou réglementaire, ne sont pas appliqués de façon uniforme. L'administration cite ainsi l'identification d'un déficit par la chambre régionale des comptes, le caractère récurrent de ce déficit ou la perspective d'un long processus de résorption, la capacité de la commune à supporter une augmentation de son encours de dette sans que ses possibilités d'investissement en soient altérées et le caractère non structurel du déficit. S'y ajoutent l'appréciation de la volonté du maire d'agir pour redresser la situation financière, et des effets économiques néfastes des dettes fiscales, sociales et fournisseurs.

Si la ville de Fort-de-France s'est vue refuser en 2009 un protocole de redressement au motif qu'elle n'était pas sous observation de la

²⁶ En application de l'article 3 de l'accord-cadre de partenariat entre l'Etat et l'AFD du 28 juin 2008.

chambre régionale des comptes (seul son budget primitif 2005 avait été transmis par le préfet), celle de Kourou n'en a pas moins été bénéficiaire en 2008, alors que seul son budget primitif 2005 avait été transmis à la chambre régionale et qu'elle avait bénéficié d'un versement de 3,2 M€ en 2006, suite à une décision du Conseil d'Etat. Il est vrai que le compte administratif 2008, s'il avait été sincère (absence d'inscription en restes à réaliser de dettes pour plus de 10 M€), aurait dû être déféré par le préfet.

1 - Des choix discrétionnaires

Actuellement donc, les dispositifs de restructuration financière sont limités aux communes de deux DOM : la Guadeloupe et la Guyane.

Au terme d'une mission exploratoire conjointe des services de l'outre-mer et de l'AFD en septembre 2003, 17 communes de Guadeloupe, sous observation de la chambre régionale des comptes, devaient bénéficier du dispositif, avec des prêts de restructuration échelonnés en 2003 et 2004. Selon le scénario envisagé, trois groupes avaient été constitués, le premier comprenant cinq communes considérées comme prioritaires (Pointe-Noire, Saint-Louis-de-Marie-Galante, Sainte-Rose, Morne-à-L'Eau, Saint-Claude) pour fin 2003-début 2004, le second, sept pour fin 2004, et le troisième, cinq en attente de sortie éventuelle du contrôle de la chambre.

Au 31 décembre 2010, seules huit communes (Sainte-Rose considérée comme prioritaire, Goyave, Le Lamentin, Petit-Bourg, Saint Louis-de-Marie-Galante, Vieux-Fort, Bouillante) ont signé un *Cocarde*. Basse-Terre, qui n'avait pas été retenue initialement, en a également bénéficié.

En Guyane, au terme d'un processus identique, un aide-mémoire analysait la situation des vingt-deux communes et estimait à 60 M€ le montant total des prêts de restructuration de l'AFD avec, en complément, 20 M€ de prêts de financement d'investissements. Six d'entre-elles, « à forts enjeux », étaient retenues pour le premier semestre 2008 (Cayenne, Kourou, Macouria, Mana, Matoury et Saint-Laurent du Maroni), les autres devant suivre au second semestre.

Une nouvelle mission des services de l'outre-mer et de l'AFD, en mai 2008, confirmait l'inscription de Cayenne, Mana, Matoury et Kourou sur la liste prioritaire, mais excluait Macouria, qui avait déjà conclu un contrat de type *Cocarde* en 2005 avec une subvention exceptionnelle de 275 000 €, lui permettant de rétablir ses comptes, sans prêt. Elle excluait aussi Saint-Laurent du Maroni, constatant le caractère structurel du déficit confirmé par un audit de novembre 2009. La chambre régionale des

comptes avait également révélé un déficit de plus de 14 M€ en fin 2008 et des comptes insincères.

Les critères annoncés sont très souples : si la commune de Kourou a pu être retenue, Roura et Saint-Laurent du Maroni, sous observations de la chambre régionale des comptes depuis plusieurs exercices, en étaient exclues au 31 décembre 2009.

2 - Une démarche guidée par l'analyse des risques de l'AFD

L'AFD, établissement public soumis au code monétaire et financier, joue un rôle central dans le cadre de sa mission de financement et d'accompagnement des politiques publiques outre-mer (prêts bonifiés, restructuration financière). Mais s'agissant de collectivités en difficultés, elle entend maîtriser son risque de prêteur en vérifiant la capacité de remboursement de la commune emprunteuse. De plus, les prêts de restructuration, quand bien même sont-ils inscrits en recettes de la section d'investissement, visent à satisfaire un besoin de financement global. Pour ce motif, l'AFD applique un taux de marché et non un taux bonifié.

Ainsi, la politique de soutien que l'Etat apporte aux collectivités des départements d'outre-mer en difficulté, reste subordonnée à l'analyse des risques de l'AFD, qui intervient sans véritable concurrence. Les communes les plus déficitaires se trouvent évincées des dispositifs de restructuration, comme le notait, à propos de Saint-Laurent du Maroni, le rapport précité de la mission de mai 2008 : *« La commune...ne peut pas dégager les marges de manœuvre nécessaires au remboursement du prêt...L'exercice de la restructuration financière par la seule maîtrise des charges adossée à un prêt atteint ici ses limites ».*

Au total, fin 2010, le montant des prêts de restructuration octroyés par l'AFD à des communes de Guadeloupe s'élève à 38,8 M€. Le besoin était estimé initialement à 81,9 M€ pour les dix-sept communes retenues dans le scénario de déploiement sur la période 2003 – 2004, Basse-Terre qui n'en faisait pas partie, en ayant aussi bénéficié à hauteur de 3,8 M€. Moins de la moitié des financements estimés nécessaires a été engagée.

En Guyane, les prêts de restructuration de l'AFD s'élèvent à 47,4 M€, auxquels s'ajoutent 7,5 M€ de prêts d'investissements consentis par la CDC à deux communes. En fin 2010, le total demeurait en deçà des 70-80 M€ initialement jugés nécessaires pour reconstituer les fonds de roulement et réaliser les investissements prioritaires, selon la lettre du 12 septembre 2007 des ministères de l'intérieur et du budget.

Selon l'administration, la restructuration ne doit pas être réduite à un prêt, mais comprend un appui aux communes en difficulté pour lequel

l'AFD s'implique au-delà de son rôle de banquier. Il est vrai que le remboursement du prêt sera d'autant mieux assuré que les études prospectives seront de qualité et que la commune emprunteuse sera bien conseillée et soutenue.

C - Un risque d'engrenage

1 - Des engagements réciproques déséquilibrés

En Guadeloupe, le dispositif *Cocarde* est articulé sur des contrats dont les durées ne coïncident pas : de deux à cinq ans pour le contrat d'objectif et jusqu'à 25 ans pour la convention de prêt. Si le versement de la subvention et la libération des tranches de prêt se font a priori en fonction du respect d'objectifs intermédiaires assignés à la commune, par la suite la commune n'a pour seule obligation que de respecter les échéances de remboursement du prêt. Par ailleurs, la subvention a surtout vocation à inciter les communes à s'engager dans un *Cocarde*. Or le lien entre l'octroi de la subvention et l'atteinte de certains objectifs aurait pu s'envisager à moyen terme (trois à quatre ans) ce qui, selon l'administration, n'aurait pas été suffisamment attractif pour les communes.

Au surplus, le défaut de sincérité et de fiabilité des budgets et des comptes, constaté souvent par la chambre régionale des comptes, altère la perception de l'ampleur des difficultés financières. La commune de Goyave a ainsi occulté une partie de ses dettes fournisseurs (700 000 €) lors de l'élaboration du *Cocarde*, rendant les objectifs fixés totalement illusoires.

En Guyane, le montant des versements a été calculé à partir de celui des factures et des mandats retenus pour déterminer le montant du prêt. Seuls les prêts aux communes de Cayenne et de Mana ont été versés en deux tranches, à un an d'intervalle, en l'absence d'objections du comité de pilotage local. Ces versements n'étaient pas conditionnés à la réalisation d'engagements souscrits par la commune.

Pour les maires dont la commune est en difficulté, ces dispositifs sont une aubaine. Tout repose sur leur bonne volonté puisque le contrat consiste à recevoir immédiatement des liquidités contre des promesses d'amélioration de gestion à tenir ultérieurement.

2 - Des résultats mitigés

Selon l'administration, la réussite de ces dispositifs est garantie par le suivi rapproché de chaque commune par les multiples partenaires

impliqués (AFD, CDC, CNFPT). L'existence de comités de pilotage et de suivi, composés de représentants de l'Etat, de l'AFD et du maire, favorise la surveillance, pendant la durée du contrat, des actions conduites pour redresser la gestion, au vu du diagnostic et des objectifs contractuels.

La chambre régionale des comptes a examiné en 2009 l'effet de deux *Cocarde* en Guadeloupe (communes de Sainte Rose et de Goyave)²⁷ et en 2010, de contrats de restructuration en Guyane (Cayenne et Kourou). Seule l'évaluation du *Cocarde* de Sainte-Rose est intervenue au terme du contrat, les autres ne constituant que des bilans d'étape. Les constats confirment les limites que l'on pouvait déceler dans le dispositif. Si Cayenne s'attache à respecter les objectifs d'amélioration de gestion, ainsi que la trajectoire de redressement, ailleurs les efforts sont inégaux.

Les recettes fiscales, lorsqu'elles sont considérées comme des facteurs clés de redressement, ne sont pas nécessairement mobilisées à hauteur des objectifs assignés, non seulement en ce qui concerne l'augmentation des taux, dont la mise en œuvre relève de la responsabilité des assemblées délibérantes, mais aussi par l'élargissement des bases imposables, dont la responsabilité est partagée avec l'Etat²⁸.

Les préconisations de maîtrise et de diminution des charges de personnel ne sont pas respectées, les objectifs chiffrés de régulation de la masse salariale étant parfois dépassés dès la première année d'exécution. Cette responsabilité incombe principalement aux communes.

Il importe aussi que la conduite de l'Etat soit cohérente. Comme il a été constaté en Guyane, il ne peut d'un côté (trésorerie générale et préfecture) fixer un objectif de réduction des frais de personnel, et d'un autre, au même moment, signer (DDTEFP placée sous l'autorité du préfet) des conventions de développement d'emplois aidés qui, lorsqu'ils arrivent à échéance sont souvent pérennisés, faute de contrôle de légalité, ce qui alourdit d'autant la masse salariale.

Les efforts de maîtrise des autres charges ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés par les contrats, qu'il s'agisse des charges générales (fêtes et cérémonies, achats, etc.) ou bien des subventions versées à des satellites qui nécessitent une redéfinition des tarifs des services publics exécutés par leur intermédiaire.

En conclusion, les dispositifs financiers mis en œuvre en Guadeloupe et en Guyane, ont indéniablement permis de rapidement

²⁷ Le contrat *Cocarde* de Goyave a été signé en décembre 2006. Le contrôle de la gestion opéré par la chambre régionale des comptes a porté sur les exercices 1998-2008.

²⁸ Voir supra chapitre II § B.

restaurer des marges de manœuvre financières pour les communes bénéficiaires grâce à la restructuration de leur passif, dès lors qu'elles n'étaient pas déjà surendettées. Mais leur redressement durable est subordonné à des mesures d'amélioration de leur gestion, correctrices des déséquilibres, dont elles ne respectent pas toutes rigoureusement les objectifs assignés, et qui, en tout état de cause, dépendent de leur bon vouloir, quelles que soient les stipulations prévues dans ces dispositifs.

3 - Les risques de répétition des demandes

Le risque d'une nouvelle dégradation financière et de réitération de demandes de restructuration, ne peut donc être écarté, alors même que, pendant de nombreuses années, ces communes devront porter la charge financière de leur passif restructuré. Une généralisation des dispositifs de type *Cocarde* présenterait un risque de dévoiement d'autant plus grave qu'ils reposent sur un manquement, déjà évoqué, aux règles prudentielles d'interdiction de financement des charges de fonctionnement par l'emprunt.

Si la logique de « guichet » inhérente aux subventions exceptionnelles peut ne pas être incitative, celle de l'octroi de prêts de restructuration comporte aussi ses propres limites.

Les engagements sont élaborés comme devant permettre à la collectivité, selon leur programmation, de financer le surcroît de dette due à l'emprunt de restructuration tout en assurant la pérennité du retour à l'équilibre financier. Ces dispositifs ne peuvent reposer que sur un parti-pris de confiance vis-à-vis des communes dès lors que la contrainte d'amélioration de gestion est obligatoirement subordonnée au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Il importe que l'Etat accompagne plus rigoureusement les communes d'outre-mer, non seulement en exerçant, à l'aide des dispositifs de régulation prévus par la loi, une surveillance qui permette de prévenir précocelement les situations de crise, mais aussi en encadrant plus strictement les conditions de leur développement et les modalités de leur redressement.

Le réseau d'alerte spécifique aux communes d'outre-mer créé par l'Etat en 2002 est destiné à permettre la détection préventive et le traitement précoce de situations financières tendues, voire dégradées.

Sa mise en œuvre, qui n'a fait l'objet d'aucun texte législatif ou règlementaire, conduit à le considérer comme une simple activité de conseil, acceptée en tant que telle par les exécutifs communaux, alors que ceux-ci sont dans l'ignorance des éléments et du calcul formant le score. Cette absence de base légale a pour conséquence qu'il ne peut être perçu ou utilisé comme un moyen de substitution aux procédures de contrôle budgétaire prévues par le CGCT.

S'il a permis d'assurer une plus grande synergie entre les services du préfet et ceux de la direction générale des finances publiques, le réseau d'alerte a échoué dans son objectif d'anticipation et de règlement des crises financières. En effet, les résultats obtenus montrent que le nombre de communes présentant des situations financières dégradées est soit stable, soit en augmentation depuis plusieurs années. Dépourvu de possibilités de sanctions, le succès du dispositif est très largement dépendant du bon vouloir et de l'implication des exécutifs.

Dans les départements d'outre-mer, l'exercice du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire se caractérise par un volume élevé de lettres d'observation valant recours gracieux, de recours contentieux devant le tribunal administratif et de saisines des chambres régionales des comptes.

Ce constat illustre la nécessité d'un contrôle vigilant des actes administratifs et budgétaires. Or, sous l'effet de la révision générale des politiques publiques et de la centralisation du contrôle de l'ensemble des actes à la préfecture, la réduction des moyens a entraîné, dans trois départements sur quatre, une baisse du pourcentage des actes soumis au contrôle, sans redéfinition préalable et mise en œuvre d'une stratégie et de priorités répondant aux problématiques propres aux DOM. Par ailleurs, la coordination des services déconcentrés de l'Etat participant à la mission de contrôle apparaît insuffisamment organisée, notamment en l'absence d'une structure opérationnelle dédiée.

L'expérience montre que, dans nombre de cas, les procédures de contrôle budgétaire ont fait la preuve de leur efficacité. En effet, lorsque les comptes présentent une garantie de sincérité et lorsque l'exécutif est déterminé à retrouver l'équilibre budgétaire, les progrès peuvent être rapides.

Il arrive cependant que le manque de formation des gestionnaires, la mauvaise volonté des ordonnateurs, leur inertie, les comportements tendant à masquer la réalité budgétaire afin d'éviter les contraintes des plans de redressement, fassent échec aux procédures de régulation, dont le succès nécessite une implication sans faille et la volonté d'aboutir des ordonnateurs. De plus, les dispositions du CGCT relatives aux pouvoirs

de règlement des budgets par les préfets, sont inaptes lorsque les communes sont confrontées à des crises financières chroniques, impliquant souvent des plans de redressement pluriannuels. L'actuelle procédure qui permet à l'ordonnateur et à l'organe délibérant de recouvrer la plénitude de leurs attributions budgétaires, dès le règlement du budget par les préfets, a pour effet de faire obstacle à la mise en œuvre des plans de redressement que ces derniers arrêtent. Il conviendrait donc que leur pouvoir en la matière soit étendu jusqu'au terme du plan de redressement.

Enfin, la prise en charge précoce des difficultés financières est un élément déterminant pour parvenir à restaurer l'équilibre budgétaire. Elle devrait intervenir sans attendre, dès que l'analyse des comptes fait apparaître une dégradation de la situation.

Les dispositifs de restructuration financière reposent sur une démarche contractuelle engagée par l'Etat qui a accordé des subventions exceptionnelles, dans le cas des plans Cocarde en Guadeloupe, et par l'AFD, qui octroie des prêts destinés à réaménager leur passif. Appliqués également à la Guyane, ils s'appuient sur deux simples lettres des ministres de l'intérieur et des finances qui ont autorisé à déroger aux règles de la comptabilité publique, interdisant de financer des dépenses de fonctionnement par l'emprunt.

L'analyse des différents contrats passés avec les communes montre, selon les cas, des conditions de souscription diverses et des critères de sélection variables, qui ont donné lieu à des choix dérogeant aux priorités initialement définies.

L'AFD a été retenue comme partenaire privilégié, sans mise en concurrence. Selon sa démarche prudentielle, elle est conduite à ne pas accorder de prêts de restructuration aux communes en incapacité de les rembourser, ce qui évince celles qui sont le plus en difficulté et ne correspond pas à l'objectif recherché par l'Etat, dès lors que les subventions exceptionnelles ne sont pas versées.

Les engagements réciproques sont déséquilibrés. La brève durée des contrats d'objectifs souscrits par les communes ne coïncide pas avec celle de la convention de prêt à long terme, de sorte que le respect des objectifs assignés apparaît aléatoire dès le versement de la dernière tranche de l'emprunt et de l'éventuelle subvention de l'Etat.

Des premiers bilans du dispositif, il ressort que si la restructuration de leur passif permet aux communes de retrouver des marges de manœuvre financières, les exécutifs, faute d'une implication suffisante, n'ont pas toujours saisi l'occasion de restaurer durablement

LA NECESSITE D'UN ACCOMPAGNEMENT RIGOUREUX DE L'ETAT 105

les équilibres fondamentaux en optimisant leurs ressources, en maîtrisant leurs dépenses, notamment de personnel, et en améliorant leur gestion.

Il existe donc un risque d'engrenage lié à l'effet d'aubaine que représentent de tels dispositifs, ce qui rend d'autant plus nécessaire un fondement et un encadrement qui relèvent de la loi.

Il est recommandé de :

- ***concernant le réseau d'alerte :***

12- publier les indicateurs du réseau d'alerte ;

13- pondérer le poids des ratios en affectant une valeur supérieure au coefficient d'autofinancement courant, ainsi qu'au ratio de rigidité des charges structurelles ;

- ***concernant le contrôle de légalité :***

14- renforcer les moyens affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire afin de permettre un contrôle vigilant des actes administratifs et budgétaires ;

15- créer, sous l'autorité du préfet, un « pôle de compétences » interministériel afin d'organiser une synergie et une mutualisation des moyens des différents services de l'Etat participant aux contrôles ;

16- mettre à contribution les services du Trésor public pour l'exercice du contrôle budgétaire ;

- ***concernant le contrôle budgétaire :***

17- créer un nouveau cas de saisine budgétaire lorsque la capacité d'autofinancement nette est négative pendant deux exercices consécutifs ;

18- avancer au 31 mars la date de vote du compte administratif, afin d'intégrer les résultats du CA dans le BP de l'année suivante ;

19- transmettre automatiquement l'ensemble des décisions budgétaires à la chambre régionale des comptes pendant toute la durée des plans de redressement (et pas seulement à l'occasion des BP suivants) ;

20- publier obligatoirement des avis et arrêtés préfectoraux dès leur notification et sans attendre la délibération du conseil municipal ;

21- dans le cas d'un plan de redressement pluriannuel, les saisines ultérieures pourraient déboucher sur un avis unique, constatant soit la conformité au plan, soit la nécessité immédiate d'un règlement préfectoral. Cette procédure accélérée exclurait les saisines en L. 1612-5, plus longues à mettre en œuvre ;

22- donner un fondement légal, et donc une force contraignante, aux plans de redressement proposés par les chambres régionales des comptes. Ils seraient fixés par arrêté préfectoral après une procédure contradictoire qui préserverait les droits de la collectivité et qui serait l'acte fixant des plafonds de dépenses autorisés dans le cadre du plan de redressement ;

23- envisager d'engager la responsabilité propre de l'ordonnateur en cas de manquement grave ou répété dans l'exécution des mesures de redressement prévues par les articles L.1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, ayant pour effet de porter atteinte au fonctionnement normal de la collectivité ou d'altérer durablement sa situation budgétaire, fiscale ou financière ;

• **concernant les dispositifs de restructuration financière :**

24- donner un fondement et un encadrement légal au dispositif de restructuration ;

25- assurer, dans le cadre des plans de restructuration, une meilleure coordination pour l'octroi des contrats aidés entre la direction du travail et de l'emploi et les services préfectoraux ;

26- conditionner, en accord avec l'organisme préteur, la libération du prêt au respect des engagements souscrits pour rétablir les grands équilibres.

Conclusion générale

Les collectivités d'outre-mer sont confrontées à des enjeux particuliers de gouvernance, tenant à un contexte économique et social spécifique marqué par une croissance démographique très forte en Guyane, soutenue à la Réunion, et un vieillissement progressif des populations aux Antilles, par une croissance économique longtemps élevée, mais brusquement ralentie à partir de 2008 et dégradée en 2009 par la crise sociale et, enfin, par des taux de chômage les plus élevés des régions de l'Union Européenne. Ce contexte pèse sur la gestion des communes des départements d'outre-mer.

Les ressources des communes d'outre-mer reposent, en grande partie, sur la fiscalité indirecte (octroi de mer et taxe spéciale sur les carburants), à la différence des communes de métropole. Assises sur la consommation, elles sont soumises au risque de stagner, voire de diminuer en cas de retournement de conjoncture, comme cela s'est produit en 2009. De plus, le régime de l'octroi de mer, toléré par l'Union européenne dans un moratoire qui doit être renouvelé en 2014, ne satisfait pas encore aux exigences posées par Bruxelles pour justifier le bien-fondé économique de son maintien. Au surplus, il favorise davantage le financement des charges de fonctionnement que celui des investissements.

Bien que les communes des DOM disposent de ressources supérieures à la moyenne, la forte croissance des charges au cours de la dernière décennie a provoqué une dégradation des résultats. En 2009, plus de la moitié d'entre elles sont en insuffisance d'autofinancement net. La crise structurelle, masquée par une absence de sincérité des budgets et de fiabilité des comptes principalement aux Antilles et en Guyane, s'est brutalement aggravée du fait de la crise économique et sociale de 2009.

Ce sont, essentiellement les frais de personnel qui contribuent à la hausse des charges générales et à l'amenuisement des marges de manœuvre. Depuis 2000, les effectifs ont augmenté, absorbant une part de plus en plus grande des recettes. Les communes ont ainsi volontairement joué un rôle d'« amortisseur social » en recrutant, sur des emplois précaires, des personnels peu qualifiés et en les pérennisant par voie contractuelle et par titularisation, dans des conditions souvent non conformes au statut de la fonction publique territoriale. Elles doivent non seulement mettre à profit la modification de la pyramide des âges de leurs

personnels pour recomposer les effectifs en ne renouvelant pas systématiquement tous les départs à la retraite. Il leur faut aussi mettre en œuvre des politiques performantes de gestion qualitative des ressources humaines.

De ce fait, l'investissement est le parent pauvre des activités de la sphère communale, sauf à La Réunion. Les dépenses d'équipement sont néanmoins encore soutenues, car elles sont davantage financées par les subventions reçues que par les ressources propres. Le phénomène est amplifié par les carences de programmation technique et financière, par les insuffisances des maîtrises d'ouvrages et des conduites d'opérations dispendieuses et peu efficaces. Le recours à l'intercommunalité n'a pas été suffisant, en particulier en Guadeloupe, pour pallier ces déficiences. Il importe de remettre l'investissement au cœur de la sphère communale, en particulier par une réorientation de l'octroi de mer en sa faveur.

Face à l'ampleur des déficits, des difficultés et des manquements observés, le rôle de l'Etat, dans sa fonction de régulation est insuffisant.

Le réseau d'alerte n'exerce pas assez le rôle préventif qui en est attendu, car la méthode de calcul des scores retenue pour l'outre-mer ne permet pas une hiérarchisation pertinente du risque financier. En outre, son usage confidentiel par les préfets nuit à son efficacité vis-à-vis des communes. Il conviendrait de le rendre public.

De même, le contrôle de légalité exercé par les préfets, devrait, dans un contexte de révision générale des politiques publiques, être mieux ciblé en fonction des risques propres aux DOM et, mieux coordonné au sein des services de l'Etat. Dans certains DOM, il faut qu'il soit effectivement exercé.

Le contrôle des actes budgétaires, procédure de mise sous vigilance des collectivités en difficulté par la chambre régionale des comptes, a été particulièrement développé dans les DOM, surtout en Guadeloupe et en Guyane. La diminution du nombre des saisines atteste, en autres facteurs, d'une efficacité qui dépend surtout de l'engagement des acteurs : plein exercice de ses attributions par le préfet, constance et célérité de la chambre régionale des comptes dans ses avis rendus, sincérité de l'ordonnateur dans l'information qu'il fournit et réelle volonté de sa part de mettre en œuvre les mesures qui lui sont préconisées. Mais cette procédure n'est pas adaptée aux situations d'insolvabilité chronique. Les propositions de la Cour et des chambres régionales des comptes, qui reprennent en partie celles qu'elles ont déjà formulées, visent à améliorer l'efficience de cette procédure et à renforcer les cas de saisines en anticipation de crise.

Enfin, un dispositif contractuel a été mis en place à partir de 2004 par les services de l'Etat, avec l'AFD, pour aider certaines communes de Guadeloupe et de Guyane à restaurer leur équilibre financier, par l'octroi d'un prêt permettant de réaménager leur passif et, pour certaines d'entre elles, grâce à une subvention exceptionnelle. Il déroge aux règles de la comptabilité publique, se caractérise par une absence de formalisme qui conduit à l'application de critères de sélection variables selon les communes, et il évince les communes les plus endettées.

Les premières évaluations montrent que ce dispositif permet de restaurer des marges de manœuvre financières aux communes bénéficiaires mais ne garantit pas la correction des causes profondes des déficits. Les obligations réciproques étant déséquilibrées, leur succès dépend avant tout de la bonne volonté des exécutifs de les appliquer. Si cette démarche devait être maintenue, il conviendrait de lui donner un fondement légal et de définir des critères de sélection des communes éligibles et des garanties de bonne fin.

Finalement les communes des DOM doivent être encouragées à mieux maîtriser leurs charges salariales et à mieux investir. De son côté, l'Etat doit assumer pleinement son rôle, notamment en consolidant la vocation d'outil de développement de l'octroi de mer, en rattrapant le retard pris pour l'actualisation des bases cadastrales, en renforçant son efficacité, voire son rôle, dans la régulation des finances publiques locales et, enfin, en encadrant plus strictement les conditions et les modalités de restructuration financière des communes en difficulté.

Récapitulation des recommandations

Concernant l'octroi de mer :

1. concevoir un outil d'analyse de l'effet économique produit par le dispositif mis en place par chaque région permettant de mesurer les performances réalisées et d'apprécier l'efficacité de la stratégie de développement économique suivie par chacune d'elles ;
2. consacrer une part plus importante du produit de l'octroi de mer au développement des communes et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre des DOM, et donc à l'investissement, par un abondement supplémentaire au FRDE ;

Concernant la fiscalité directe :

3. améliorer significativement l'identification de la base taxable dans les DOM en dotant les services fiscaux de moyens et de méthodes adaptés à cet objectif ;
4. mettre en place ou actualiser le cadastre dans les zones où il est inexistant ou lacunaire ;
5. remédier aux défaillances constatées dans la gestion des bases cadastrales (absence d'actualisation des locaux de référence, absence d'actualisation des listes de contribuables, pratique des valeurs locatives d'attente...) ;
6. mieux identifier le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales ;

Concernant le fonds de compensation de la TVA :

7. abonder la dotation globale d'équipement (DGE) des communes des DOM d'un montant correspondant à la part de la compensation excédant le strict remboursement de la TVA ;
8. verser cette subvention en fonction des investissements réalisés, selon des critères prenant en compte les spécificités locales ;

Concernant les politiques de personnels :

9. accroître le rôle des services de l'Etat dans le cadre du contrôle de la légalité relatif à l'examen des procédures d'autorisation et de suivi des emplois, ainsi que du contrôle du respect des conditions limitatives susceptibles de fonder le recrutement des contractuels ;

10. initier à l'occasion des départs à la retraite une démarche de rationalisation de l'organisation des services communaux et mettre en œuvre une gestion active des ressources humaines ;

Concernant l'investissement :

11. renforcer les compétences des personnels d'encadrement administratif et technique en matière de conduite de projets et concevoir une programmation des investissements réaliste, accompagnée de plans de financement reposant sur des bases juridiques certaines ;

Concernant le réseau d'alerte :

12. publier les indicateurs du réseau d'alerte ;

13. pondérer le poids des ratios en affectant une valeur supérieure au coefficient d'autofinancement courant, ainsi qu'au ratio de rigidité des charges structurelles :

Concernant le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire :

14. renforcer les moyens affectés au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire afin de permettre un contrôle vigilant des actes administratifs et budgétaires ;

15. créer, dans chaque département, sous l'autorité du préfet, un « pôle de compétences » interministériel afin d'organiser une synergie et une mutualisation des moyens des différents services de l'Etat participant aux contrôles ;

16. mettre à contribution les services du Trésor public pour l'exercice du contrôle budgétaire ;

Concernant les procédures de contrôle budgétaire :

17. créer un nouveau cas de saisine budgétaire lorsque la capacité d'autofinancement nette est négative pendant deux exercices consécutifs ;

18. avancer au 31 mars la date de vote du compte administratif, afin d'intégrer les résultats du CA dans le BP de l'année suivante ;

19. transmettre automatiquement l'ensemble des décisions budgétaires à la chambre régionale des comptes pendant toute la durée des plans de redressement (et pas seulement à l'occasion des BP suivants) ;

20. publier obligatoirement les avis et arrêtés préfectoraux dès leur notification et sans attendre la délibération du conseil municipal ;

21. dans le cas d'un plan de redressement pluriannuel, faire déboucher les saisines ultérieures sur un avis unique, constatant soit la conformité au plan, soit la nécessité immédiate d'un règlement préfectoral. Cette

procédure accélérée exclurait les saisines en L. 1612-5, plus longues à mettre en œuvre ;

22. donner un fondement légal, et donc une force contraignante aux plans de redressement proposés par les chambres régionales des comptes. Ils seraient fixés par arrêté préfectoral après une procédure contradictoire qui préserverait les droits de la collectivité ;

23. envisager d'engager la responsabilité propre de l'ordonnateur en cas de manquement grave ou répété dans l'exécution des mesures de redressement prévues par les articles L.1612-5 et L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales, ayant pour effet de porter atteinte au fonctionnement normal de la collectivité ou d'altérer durablement sa situation budgétaire, fiscale ou financière ;

Concernant les dispositifs de restructuration financière :

24. donner un fondement légal au dispositif de restructuration ;

25. assurer, dans le cadre des plans de restructuration, une meilleure coordination pour l'octroi des contrats aidés entre la direction du travail et de l'emploi et les services préfectoraux ;

26. conditionner, en accord avec l'organisme préteur, la libération du prêt au respect des engagements souscrits pour rétablir les grands équilibres.

ANNEXES

Annexe 1 **Répertoire des sigles**

AFD	Agence française de développement
BP	Budget primitif
CA	Compte administratif
CAC	Capacité d'autofinancement courant
CAF	Capacité d'autofinancement
CCAS	Centre communal d'actions sociales
CCID	Commission communale des impôts directs
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CGCT	Code général des collectivités territoriales
CGI	Code général des impôts
CMPF	Coefficient de mobilisation du potentiel fiscal
CNFPT	Centre national de la fonction publique territoriale
COCARDE	Contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement
CPER	Contrat de plan Etat-région
CRC	Chambre régionale des comptes
DDE	Direction départementale de l'équipement
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGCP	Direction générale de la comptabilité publique
DGE	Dotation globale d'équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGG	Dotation globale garantie-Octroi de mer
DOM	Département d'outre-mer
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DRIF	Direction régionale de l'impôt foncier
DROM	Département-région d'outre-mer
DSF	Direction des services fiscaux
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
ETP	Equivalent temps plein
FCTVA	Fonds de compensation pour la TVA
FEDER	Fonds européen de développement régional
FIR	Fonds d'investissement routier
FRDE	Fonds régional pour le développement et l'emploi
GGM	Guadeloupe-Guyane-Martinique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
MINOM	Ministère de l'outre-mer
PIB	Produit intérieur brut
POE	Programme opérationnel européen
PPI	Plans pluriannuels d'investissement
RAP	Restes à payer
RAR	Restes à recouvrer
RGPP	Révision générale des politiques publiques

RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RMI	Revenu minimum d'insertion
ROD	Rapport d'observations définitives
RSO.	Revenu de solidarité
RSTA	Revenu de solidarité temporaire d'activité
SEML	Société d'économie mixte locale
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
TFB	Taxe foncière des propriétés bâties
TFPNB	Taxe foncière des propriétés non bâties
TH	Taxe d'habitation
TIC	Taxe intérieure de consommation
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TSC	Taxe spéciale de consommation sur les produits pétroliers
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée

Annexe 2

Méthodologie de l'analyse financière des communes des DOM

L'analyse financière des communes des DOM à laquelle a procédé la Cour s'appuie sur les comptes de gestion publiés par le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat : elle permet « une analyse des équilibres financiers fondamentaux des budgets exécutés des communes, dont les données comptables ont été centralisées par la DGFIP ». La méthodologie, les concepts et les définitions sont ceux indiqués par la DGFIP et figurent sur le portail « Bercy Colloc ».

Les communes françaises sont réparties en 30 groupes de référence en fonction de leur population, de leur appartenance ou non à une intercommunalité et de leurs choix fiscaux (EPCI à fiscalité unique ou additionnelle). La référence démographique est la « population légale » mentionnée dans les comptes de gestion et publiée par la DGFIP.

L'analyse a pour objet de discerner les éléments déterminants de la situation financière des communes des départements d'outre-mer. Les comparaisons avec celles de l'ensemble national relevant des mêmes groupes, qui ont leurs limites, n'ont d'autre but que d'identifier leurs traits caractéristiques eu égard à leur contexte. Les comparaisons entre DOM, visent à mettre en relief ce qui leur est commun et ce qui est propre à chaque territoire.

Pour tenir compte de la démographie et de la cartographie fiscale propres à chaque DOM, il a été constitué des « paniers » de référence nationale, pour chacun d'entre eux et pour l'ensemble des quatre DOM. Pour chaque territoire, ils représentent la moyenne pondérée des valeurs des groupes de référence auxquelles appartiennent les communes d'outre-mer.

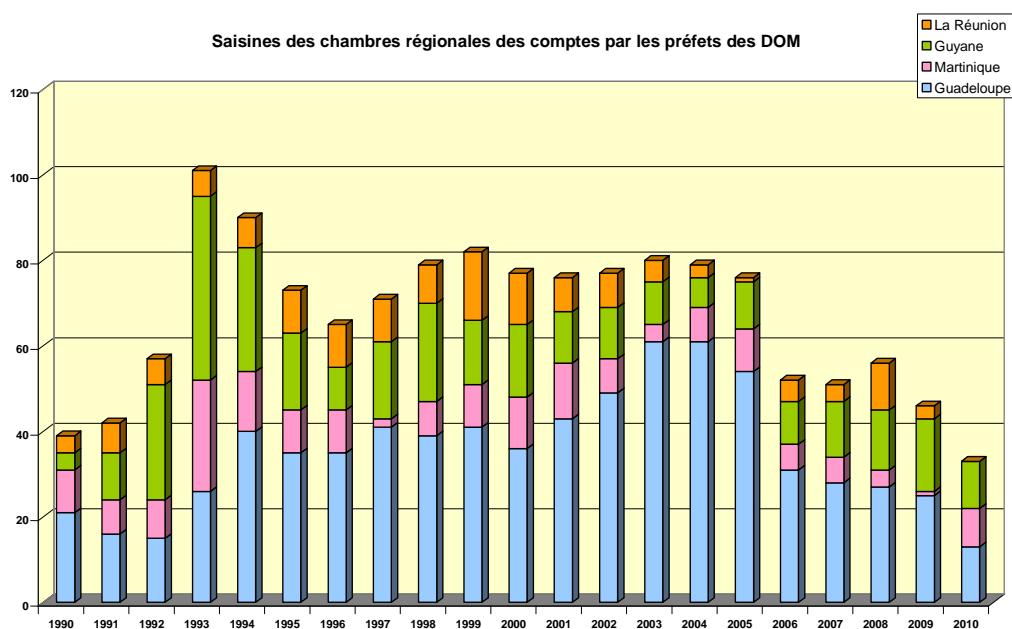
L'analyse comporte plusieurs limites

- **L'analyse porte sur les comptes des budgets principaux des communes** : Cette limite est inhérente à la constitution de la base de BERCY COLLOC. Sont donc exclus les budgets annexes au sein desquels sont isolées certaines activités de services publics locaux. L'incidence de cette exclusion sur l'interprétation des grandes tendances financières, est cependant limitée du fait des faibles masses en cause. Sont aussi exclus les budgets d'établissements publics locaux. A noter aux Antilles, la spécificité des budgets des caisses des écoles qui gèrent la restauration scolaire pour le compte des communes. Les charges y afférentes figurent aux comptes principaux

par le jeu des versements de subventions communales qui constituent la plus grande partie des recettes de ces établissements publics.

- Les résultats des contrôles budgétaires ainsi que ceux des examens de la gestion des CRC tendent à montrer, surtout aux Antilles et en Guyane, que nombre de comptes de gestion s'appuient sur des **comptes administratifs, fournis par les ordonnateurs, qui ne sont ni sincères ni fiables**, comme il est indiqué dans le rapport.
- **L'analyse repose sur des comparaisons de ratios moyens qui doivent être relativisées** comme l'indique la note méthodologique de la DGFIP. Il en est de même pour les 112 communes des départements d'outre-mer. Certaines connaissent, en particulier en Guyane, de grands écarts de population et de fortes variations de flux d'une année à l'autre.

Annexe 3
Saisines des chambres régionales des comptes par les
préfets des DOM



**REPONSES
DES ADMINISTRATIONS,
COLLECTIVITES
ET ORGANISMES CONCERNES**

Sommaire

Ministre chargé de l'outre-mer	129
Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement	132
Directeur général de l'agence française de développement (AFD)	138
GUADELOUPE	
Maire de la commune de Basse-Terre	140
Ancien maire de la commune de Basse-Terre	141
Maire de la commune de Goyave	143
Maire de la commune de Sainte-Rose	144
Ancien maire de la commune de Sainte-Rose	145

MARTINIQUE	
Ancien président du conseil régional de Martinique	147
Président de l'association des maires de la Martinique	148
Maire de la commune de Fort-de-France	149
Maire de la commune de Saint- Pierre	151
Maire de la commune de Schoelcher	152
Ancien maire de la commune de Schoelcher	153
GUYANE	
Maire de la commune de Cayenne	156
Maire de la commune de Saint-Laurent du Maroni	157
LA REUNION	
Président de l'association des maires de La Réunion	160
Ancien maire de la commune de Saint-Denis de La Réunion	161
Maire de la commune de Saint-Louis	164

REPONSE DU MINISTRE CHARGE DE L'OUTRE-MER

J'ai l'honneur de vous communiquer les observations qu'appelle de ma part le rapport public thématique consacré à la situation financière des communes de départements d'outre-mer. Je souscris au diagnostic de la Cour qui relève l'état préoccupant de la situation financière de certaines communes des DOM qui évoluent dans un contexte économique et social distinct de celui de leurs homologues métropolitaines.

La singularité des situations rencontrées par certaines communes a amené le ministère à expérimenter des mesures de redressement lorsque les outils de droit commun avaient atteint leurs limites. Tel est l'objet des dispositifs dits COCARDE (contrats d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement) expérimentés avec 8 communes de Guadeloupe et des plans de restructuration contractés avec 9 communes de Guyane.

Ainsi que l'a relevé la Cour, ces deux dispositifs comportent, notamment, une convention de prêt. Cette dimension explique que la sélection des communes bénéficiaires se fonde sur la capacité de ces dernières à honorer leurs engagements vis-à-vis de l'organisme prêteur, en l'occurrence l'Agence française de développement (AFD). En effet, l'octroi de prêts à des communes surendettées serait de nature à aggraver leur situation.

L'octroi de dispositif COCARDE et de plans de restructuration est précédé d'un diagnostic approfondi de la situation financière, élaboré en interministériel entre l'AFD et les services des ministères de l'outre-mer, de l'intérieur et des finances, aux niveaux central et déconcentré, sur la base des avis de la chambre régionale des comptes compétente. Une analyse financière rétrospective et prospective est menée afin d'évaluer, d'une part, le degré réel de dégradation de la situation financière et, d'autre part, la capacité de la commune à redresser à moyen terme ses finances.

L'appréciation de l'éligibilité d'une commune se fonde sur un faisceau de critères comprenant l'existence d'un déficit réel, le caractère récurrent du déficit, la perspective de résorption de celui-ci via une action sur les fondamentaux financiers, la capacité de désendettement de la collectivité et le maintien de sa capacité d'investissement. Le maire doit partager ce diagnostic et souscrire aux objectifs d'optimisation de la gestion communale, inscrits dans un protocole conditionnant l'octroi de prêt.

C'est à l'aune de ces critères que la commune de Fort de France n'a pas été retenue, son budget étant équilibré et qu'à l'inverse, la commune de Kourou l'a été, son budget présentant un déficit réel. S'il est vrai que le budget de cette commune n'avait pas fait l'objet d'une saisine de la chambre régionale des comptes car il était en apparence équilibré, le refus d'un dispositif de restructuration pour ce motif n'aurait pas été fondé dès lors que grâce à la collaboration des différents services, avait été détectée l'existence d'un déficit réel.

C'est également parce que les communes de Roura et de Saint Laurent du Maroni connaissent des situations financières structurellement et durablement dégradées qu'elles n'ont pas bénéficié de plans de restructuration. Comme l'a souligné la Cour, les causes de la dégradation sont largement exogènes et les municipalités concernées ne disposent que de peu de leviers d'action. Leur octroyer un prêt aurait conduit à aggraver leur endettement et leur situation financière. C'est parce que le choix des communes a été particulièrement sélectif que le risque d'engrenage théorisé par la Cour ne s'est pas produit. La Cour considère que le déséquilibre des engagements réciproques et l'existence de résultats en demi-teinte créent un risque de réitération des demandes de restructuration.

Tout octroi de plans de restructuration est conditionné par la signature d'un protocole de redressement financier. Celui-ci conditionne la libération de la première tranche de prêt. Il est le fruit d'un dialogue nourri entre les différents partenaires aboutissant à un diagnostic de la situation et à un plan d'action partagés. Il est soumis au conseil municipal. Enfin, il participe non seulement à la restauration des finances locales mais aussi à la correction des effets induits par la dégradation de ces dernières.

Une partie des fonds est utilisée pour honorer les dettes fiscales, sociales et fournisseurs des collectivités en grandes difficultés. L'injection dans l'économie locale de liquidités participe au soutien de l'activité économique sur laquelle est assise une grande partie des ressources fiscales communales. De ce fait, différer l'octroi des tranches de prêt pourrait être contraire à l'objectif de redressement des finances des communes.

Au final, le risque d'engrenage n'est pas avéré. Aucune des communes ayant fait l'objet de plans de restructuration financière n'a réitéré sa demande. En effet, ces plans ont permis, sans exception, une amélioration des situations financières car si les équilibres fondamentaux ne sont pas encore rétablis, les collectivités sont toutes dans une trajectoire de redressement.

Je considère donc qu'en l'état du droit, les plans de restructuration étaient indispensables à la restauration des finances des communes bénéficiaires. Je prends toutefois bonne note des recommandations de la Cour et ne puis qu'être favorable aux recommandations susceptibles de prévenir la dégradation des situations financières ou de faciliter leur restauration.

*REPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET
DE LA REFORME DE L'ETAT, PORTE-PAROLE DU
GOUVERNEMENT*

Vous avez bien voulu me communiquer le rapport public thématique intitulé « La situation financière des communes des DOM » que la Cour se propose de publier prochainement. Ce projet de rapport appelle des observations, remarques ou précisions sur cinq points :

- la fiabilité des comptes des communes des DOM ;*
- la fiscalité directe ;*
- les capacités d'expertise en matière d'investissement public ;*
- le réseau d'alerte des communes des DOM ;*
- les dispositifs de restructuration financière.*

1. La fiabilité des comptes des communes des DOM

Je partage votre constat dressé pages 24 et suivantes sur la qualité des comptes, encore insuffisante, des collectivités publiques d'outre mer. Néanmoins vous relevez à juste titre que cette situation relève généralement des défaillances des services ordonnateurs qui ne transmettent pas aux comptables les informations utiles au bon enregistrement des opérations qui permettraient la production d'états financiers fiables. Cela étant, la fonction comptable étant partagée, les comptables proposent aux ordonnateurs dans le cadre partenarial des actions de promotion de la qualité des comptes.

Le Ministère du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat a par ailleurs, depuis 2010, mis en place conjointement avec le ministère chargé des collectivités territoriales un comité de fiabilité des comptes locaux auquel la Cour des Comptes est associée et qui a vocation à promouvoir toutes les mesures opérationnelles en ce sens.

2. La fiscalité directe

Les recommandations formulées par la Cour des comptes concernant la fiscalité directe locale appellent les observations suivantes :

Concernant les recommandations n° 3 (améliorer significativement l'identification de la base taxable dans les DOM en dotant les services fiscaux de moyens et de méthodes adaptés à cet objectif) et la recommandation n° 5 (remédier aux défaillances constatées dans la gestion des bases cadastrales (absence d'actualisation des locaux de référence, absence d'actualisation des locaux des listes de

contribuables, pratique des valeurs locatives d'attente,...), les recommandations de la Cour pour améliorer significativement l'identification et la gestion des bases cadastrales sont partagées.

A cet égard, je tiens à préciser que les directions départementales des finances publiques sont mobilisées pour améliorer l'établissement des bases cadastrales et poursuivre cet objectif en s'appuyant sur trois leviers essentiels :

- une démarche partenariale avec les collectivités locales pour recenser les bases d'imposition ; cette démarche volontaire source d'équité fiscale, a pour objectif d'élargir les bases d'imposition des impôts directs locaux, de faire progresser le produit fiscal des collectivités locales et de mieux identifier les biens et les personnes.

- le renforcement et une meilleure coordination de la participation de l'administration aux commissions communales des impôts directs (CCID) et aux commissions intercommunales des impôts directs (CIID) ; les mesures prises visent à assurer une information régulière sur le rôle et les modalités de fonctionnement de ces commissions (constitution des commissions, avis sur les évaluations, validation des procès-verbaux complémentaires d'évaluation pour actualiser les locaux de références).

- l'amélioration de l'adressage qui reste perfectible ; l'amélioration des bases fiscales dans les DOM est très largement tributaire de la qualité de l'adressage (création des voies et numérotation de la voirie) dont la responsabilité relève des communes (article L. 2213-28 du code général des collectivités territoriales).

Ainsi, les bases de taxes foncières sur les propriétés bâties (TFPB) dans les DOM évoluent nettement à la hausse et devraient poursuivre la même tendance pour les années à venir. Sur la période 2005-2009, une augmentation de 21,4 % a été constatée dans les DOM, alors que la hausse moyenne nationale sur la même période était de 15,9 % (cf. tableau joint).

S'agissant de la recommandation n° 4 (mettre en place ou actualiser le cadastre dans les zones où il est inexistant ou lacunaire), le cadastre des DOM est effectivement de confection récente, voire en cours de complètement.

Les plans de la Réunion, de la Martinique et de la Guadeloupe, établis depuis 1978-1979 sont informatisés en mode numérique. L'ensemble du territoire de ces départements est cadastré.

Les principales difficultés rencontrées concernent principalement deux points :

- la lisibilité du plan : certains plans de Martinique et de Guadeloupe confectionnés à l'échelle 1/5000 sont inadaptés aujourd'hui, face à une urbanisation très forte ces cinq dernières années ;

- l'exhaustivité du plan : un retard important de la mise à jour du bâti, en voie de résorption, est constaté en Guadeloupe.

La DGFIP a pris toute la mesure de ces difficultés particulières et les services locaux ont procédé à la programmation, au travers de leurs plans d'action topographiques départementaux (PATD), des actions nécessaires à l'amélioration de cette situation.

S'agissant de la Guyane, la situation est différente des trois autres DOM en raison d'une surface cadastrée, essentiellement en zone côtière et le long des fleuves, réduite à 3 000 km² pour une surface totale de 90 000 km², composée essentiellement de forêts.

La Guyane a programmé sur une durée de trois ans une extension des surfaces cadastrées de 1 260 km².

S'agissant de la recommandation n° 6 (mieux identifier le partage des compétences entre l'Etat et les collectivités locales), le rapport de la Cour des comptes en page 50, préconise de distinguer avec précision ce qui relève de la mission régaliennes (détermination de l'assiette et liquidation de l'impôt) et les activités préparatoires ou connexes auxquelles les collectivités pourraient concourir.

Le point de vue de la Cour des comptes est partagé, en particulier s'agissant des conventions de partenariats portant sur la gestion de la fiscalité directe locale, conclues avec des communes des quatre DOM :

- en Guadeloupe : 6 communes sur 33 ont signé une convention ;

- en Martinique, 16 communes sur 34 et un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ont signé une convention ;

- en Guyane, des conventions ont été mises en place depuis 2008 avec 5 communes et la communauté de communes de l'Ouest guyanais (regroupant Saint-Laurent-du-Maroni et 5 communes bordant le fleuve Maroni). Par ailleurs, le conseil général a décidé de s'associer avec la DGFIP, par une convention souscrite en octobre 2009, sur la base de l'article L. 3233-1 du code général des collectivités territoriales aux termes duquel le département peut apporter aux communes qui le demandent son soutien à l'exercice de leurs compétences ;

- à la Réunion, où la démarche partenariale n'a débuté qu'en janvier 2010, 13 communes sur 24 ont d'ores et déjà signé une convention.

Si cette démarche partenariale répond aux besoins des collectivités locales et se révèle positive en matière de hausse des bases d'imposition dans les DOM (cf. tableau en annexe), les conventions de partenariats doivent être mieux encadrées.

A l'avenir, l'amélioration du dispositif de partenariat doit permettre aux services de la DGFIP d'exercer leurs missions dans un cadre maîtrisé et sécurisé :

- par un suivi et une harmonisation des travaux au niveau national dans le cadre du plan quinquennal de recensement et d'élargissement des bases cadastrales ;

- en clarifiant, sur le plan juridique, les modalités d'intervention du personnel communal en veillant au respect des règles de confidentialité et de secret fiscal conformément à la législation actuelle (article L. 135 B et L. 103 du livre des procédures fiscales).

C'est pourquoi la DGFIP a engagé depuis 2010 des travaux pour définir et normaliser au niveau national (métropole et DOM) le contenu de ces conventions, notamment au regard du rôle et des compétences de tous les acteurs amenés à intervenir dans le cadre de telles conventions, tout en tenant compte des dispositions spécifiques à ces départements (cf. notamment les articles 329 et suivants de l'annexe II au CGI).

3. L'expertise mise à disposition pour évaluer les conséquences financières des projets d'investissement

La Cour des comptes illustre son rapport d'exemples de projets d'investissement dont le coût, la rentabilité ou les conséquences financières sur les communes à l'origine de l'investissement ont été sous-évaluées faute de mobilisation des capacités d'expertise.

Je rappelle toute l'utilité de la mission d'expertise économique et financière (MEEF), mise en place par la circulaire du Premier ministre du 13 juillet 1994.

Les MEEF sont placées auprès des directions régionales des finances publiques (DRFiP) de métropole et de la Réunion. Pour les départements des Antilles et de Guyane des expertises peuvent être ponctuellement réalisées par une MEEF de métropole en fonction de leur plan de charge.

Avec l'accord du Préfet, les MEEF sont susceptibles d'être sollicitées afin d'apporter une aide à la décision des élus locaux. Les MEEF interviennent aux différents stades de la mise en œuvre d'un projet, notamment au stade de la programmation des crédits

d'investissement, en particulier lorsque celui-ci est financé ou co-financé par l'Etat, les fonds européens et les collectivités locales.

4. Le réseau d'alerte des communes des DOM

Dans sa recommandation n° 12, la Cour des Comptes propose de donner au réseau d'alerte un fondement légal qui constituerait le premier niveau de la mise en œuvre de la procédure de contrôle budgétaire :

Contrairement à ce qui est indiqué à la page 86 du projet de rapport, le réseau d'alerte des communes des DOM n'est pas un dispositif légal de surveillance des finances locales.

Ce dispositif a en effet été conçu comme un instrument purement interne à l'administration dont l'objectif est d'améliorer, dans une démarche conjointe avec les services préfectoraux, la prévention des difficultés financières de certaines collectivités territoriales.

Cette visée prospective et préventive justifie aussi la complète confidentialité assurée au cours de la procédure. La confidentialité est justifiée par la nécessité de ne pas remettre publiquement en cause la crédibilité de la collectivité et des élus auprès des établissements bancaires et des autres prestataires financiers. En effet, il s'agit, à partir d'une grille d'analyse, établie à partir de données encore provisoires, d'attirer la vigilance de la collectivité sur une potentielle dégradation de sa situation financière et appeler son attention sur les mesures qui pourraient être mises en œuvre dans un cadre non contraignant.

Par ailleurs, l'information sur la situation financière des collectivités locales auprès des différents publics est assurée par d'autres voies (publication sur le site Bercy collectivités locales des fiches financières des communes, départements et régions, notes de conjoncture, rapports d'observations définitives des CRC).

Par conséquent, inclure le réseau d'alerte dans la procédure budgétaire en lui conférant un fondement légal semble de nature à lui faire perdre de sa pertinence et de remettre en cause ses objectifs de prévention et de sensibilisation.

Qui plus est, compte tenu du calendrier habituel de vote des taux et d'adoption des budgets locaux (avant le 31 mars de chaque année), l'articulation, au plan technique, entre la production des indicateurs, la vérification de la situation financière par le comptable public et le calendrier de mise en œuvre du contrôle budgétaire par les préfectures est difficile à envisager.

Les Directions régionales des finances publiques demeurent disponibles pour associer au dispositif les CRC, comme c'est le cas à la

Réunion, afin de favoriser les synergies, le partage de l'information et l'examen des situations prioritaires.

Dans sa recommandation n° 13, la Cour des Comptes propose de pondérer le poids des ratios en affectant une valeur supérieure au coefficient d'autofinancement courant, ainsi qu'au ratio de rigidité des charges structurelles

L'établissement de l'outil d'analyse des ratios (SCORE) repose sur des calculs statistiques dont la pertinence est corrélée à l'importance de la population concernée. Ainsi, le champ du réseau d'alerte comprend les 112 communes ultra marines. Ce faible effectif, au regard de la base des 36 560 communes de métropole, rend difficile toute modélisation par classe homogène.

Le modèle confère donc le même poids à tous les coefficients et la surpondération d'un des quatre critères (et non huit comme cela est indiqué page 88) ne modifierait pas le résultat de façon substantielle.

Il est rappelé que la valeur calculée est utilisée comme un premier filtre dans l'analyse. L'inscription au réseau d'alerte est également subordonnée à une analyse financière approfondie de la collectivité afin de préciser le diagnostic, puis de sensibiliser les élus, conjointement avec les services préfectoraux.

5. Les dispositifs de restructuration financière

Dans sa recommandation n° 25, la Cour des Comptes propose de conditionner, en accord avec l'organisme prêteur, la libération du prêt au respect des engagements souscrits pour rétablir les grands équilibres.

A cet égard, je vous précise que mes services ont demandé pour chaque dossier, dans le cadre du dispositif COCARDE, que les moyens de l'Etat soient conditionnés à la mise en place d'un plan de redressement qui doit faire l'objet d'un suivi régulier par le Préfet dans le cadre d'un comité ad hoc.

**REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE FRANCAISE
DE DEVELOPPEMENT**

Le rapport souligne le rôle central que joue l'AFD dans ces dispositifs. Il me paraît à cet égard important de rappeler le positionnement de l'AFD qui apporte en réalité un appui technique à l'Etat dans la définition et la mise en œuvre de ces programmes de redressement. L'AFD y joue un rôle d'opérateur.

Le choix des communes à restructurer, notamment, est arrêté par le ministère de l'Outre-mer sur la base des priorités exprimées par les Préfets des deux départements et des diagnostics financiers établis par l'AFD ; les protocoles qui contiennent en fait la conditionnalité attachée aux prêts de restructuration sont signés par l'Etat que l'AFD conseille, à travers ses analyses, pour déterminer les objectifs quantitatifs à atteindre et les mesures de gestion à mettre en œuvre ; enfin, la mise en œuvre des prêts associe très étroitement les services déconcentrés de l'Etat (services de la préfecture et de la direction régionale des finances publiques).

Dans ce cadre, l'absence de perspective de retour à l'équilibre budgétaire à moyen terme par le seul effet des mesures d'ajustement interdit à l'AFD, établissement de crédit, de mettre en place des financements quelle que soit leur nature. C'est le cas notamment de la commune de Saint Laurent du Maroni en Guyane où l'AFD n'a pas pu intervenir en l'absence d'une subvention exceptionnelle de l'Etat.

Ces prêts de restructuration sont par ailleurs consentis à des conditions non concessionnelles, conformément à la volonté de l'Etat.

Cette position tient au fait que ces concours peuvent financer des dépenses de fonctionnement. L'Etat souhaite également éviter les effets d'aubaine et encourager l'émergence d'une gestion plus rigoureuse des finances communales. Enfin, l'octroi de prêts non concessionnels, assortis de conditions particulières a été considéré dès la conception de ces programmes comme un moyen d'en limiter la contagion.

Le projet de rapport indique que l'AFD intervient sans véritable concurrence dans ces dispositifs. Cette situation ne résulte aucunement d'une volonté propre de l'AFD mais en premier lieu d'une réalité de marché. Sur ce type de dossiers, la concurrence serait la bienvenue. Au surplus, l'AFD, par la marge qu'elle pratique sur ces opérations, ne tire pas profit de cette absence de concurrence.

Dans le cas de communes en difficultés financières, les établissements bancaires ont adopté des positions différentes : dans certains cas, les banques ont cessé leur financement, alors qu'il est advenu en d'autres circonstances qu'elles maintiennent leurs concours

financiers en faveur des communes en difficultés, mais sans les accompagner dans une démarche de redressement. Cette situation reporte alors la question de la subsidiarité, non pas sur l'accès au crédit, mais sur le conseil et l'accompagnement financier raisonné.

Estimant que l'AFD avait su développer, par son activité d'appui aux collectivités territoriales d'Outre-mer, un savoir-faire technique, une connaissance des contextes locaux et des relations de qualité avec les élus et les responsables communaux, l'Etat a jugé que l'AFD pouvait intervenir efficacement lorsque les communes traversaient de fortes difficultés financières.

REPONSE DU MAIRE DE BASSE-TERRE

Je voudrais apporter les précisions suivantes :

Il est indiqué selon l'INSEE, la Ville Chef-lieu de Basse-Terre (Guadeloupe) avec 463 employés, emploie 200 agents de plus que les communes métropolitaines de sa catégorie.

Je vous signale que depuis trois années que je préside cette ville :

1°) le nombre d'agents est tombé à 376 ;

2°) le Chef-lieu est une ville centre de 12 500 habitants la nuit et passe à 40 000 habitants le jour, avec les conséquences d'embauche pour les écoles, le nettoyage, les gares, etc. et les investissements ;

3°) Basse-Terre est pénalisé financièrement, car elle perçoit la recette de dotation octroi de mer sur 12 500 habitants et les communes environnantes, reçoivent une dotation basée sur leur population de nuit ;

4°) la délibération du Conseil Régional, qui n'est pas annulée, attribuant une dotation octroi de mer, ville centre, n'est pas respectée pour des raisons inexplicables.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE BASSE-TERRE

1 - Basse-Terre, ville chef-lieu peuplé de 12 400 habitants accueille dans la journée le double de population venant des communes voisines et doit faire face aux contraintes humaines et matérielles de ville centre. C'est un déficit structurel qui justifie une dotation en conséquence.

Avec les maires des villes chef-lieu et centre des DOM (Saint-Denis, Cayenne, Fort-de-France, Basse-Terre et Pointe-à-Pitre) nous avions initié des rencontres pour établir le constat de nos difficultés, et formuler des propositions pour redresser les finances de nos collectivités, tout en préservant un niveau d'investissement nous permettant de répondre aux besoins de notre population.

A Basse-Terre, nous avions mis en place un plan de rigueur dans la gestion du personnel (pas de remplacement des départs à la retraite) et une maîtrise des charges générales avec une politique de désendettement.

2 - Aujourd'hui je demeure inquiet car il sera difficile de maîtriser les charges qui augmentent mécaniquement, alors que nos recettes ne cessent de diminuer. L'Etat nous délègue de nouvelles compétences mais avec des contraintes nouvelles sans compensation égale.

3 - La taxe professionnelle a été supprimée, la CET va-t-elle la compenser à l'Euro près.

4 - L'octroi de mer est une recette indispensable dans nos finances.

5 - Nous sommes toujours en retard de développement, l'entrée de nouveaux pays dans l'Europe ne doit pas nous exclure des fonds nécessaires à notre redressement. D'autant que les établissements bancaires rechignent à nous faire l'avance des 20 % nécessaires à la réalisation de nos projets.

Comme vous pouvez le constater, les efforts des maires et des élus en général, sans distinction de couleur politique, sont constants pour améliorer le mieux être de leurs concitoyens, sans alourdir anormalement les charges fiscales et sans mettre en péril les infrastructures de la Ville.

Mais tributaire des turbulences économiques liées à la mondialisation, il me paraît de plus en plus souhaitable que le rôle des Chambres Régionales des Comptes, soit celui d'un Conseiller qui recherche aussi les mêmes objectifs : pas de surcharge fiscale, mais faire mieux avec ce que l'on a.

Telle sont sur la base des documents transmis, les commentaires que je formule, qui tiennent bien entendu à la situation de Basse-Terre,

chef-lieu du département, mais souvent délaissé au bénéfice de Pointe-à-Pitre « capitale » économique par adoption des phénomènes de conurbation qui s'y attachent.

REPONSE DU MAIRE DE GOYAVE

En ce qui concerne la commune de Goyave, que j'ai l'honneur d'administrer depuis 2008, celle-ci a bénéficié des dispositifs prévus par le plan COCARDE et lors de la réunion d'évaluation qui s'est déroulée en Préfecture de Région en Guadeloupe le 22 octobre 2010, le constat de bonne gestion de la collectivité a permis à celle-ci de lever ce dispositif d'accompagnement.

A telle enseigne que le budget primitif a été voté en équilibre en 2010 et 2011 avec un résultat de clôture figurant au compte administratif de 2009 d'un montant de 2 826 513,27€ et pour 2011 un excédent de résultat de clôture figurant au compte administratif de 2010 d'un montant de 2 602 250,83€.

L'excédent cumulé d'investissement atteint, au compte administratif 2010, 2 430 032,90€, en tenant compte des restes à réaliser et des restes à recouvrer.

Le dispositif COCARDE a permis sans nul doute une sortie plus rapide de la situation de crise financière qu'à connue la collectivité au cours des années précédentes, mais ces résultats sont aussi la conséquence d'une gestion rigoureuse du chapitre 011 et de la maîtrise des dépenses depuis ma prise de fonctions en mars 2008.

De ce fait, le remboursement du prêt accordé par l'AFD se déroule sans difficultés.

Par ailleurs, les objectifs fixés par le plan COCARDE quant à la restructuration des services de la collectivité et le respect de l'orthodoxie financière sont en grande partie atteints et ont permis d'afficher des résultats de gestion positifs.

Votre document devant faire l'objet d'une communication, je vous saurai gré de bien vouloir y mentionner mes observations.

REPONSE DU MAIRE DE SAINTE-ROSE

En tant que Maire en exercice de la Commune de Sainte-Rose je ne formule pas d'observation sur l'avant-projet du rapport cité.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE SAINTE ROSE

En application des dispositions de la loi du 29 juillet 1881, et particulièrement de son article 29 relatif aux propos à caractère diffamatoire, la Cour a estimé nécessaire de retirer plusieurs termes de la lettre. Les crochets signalent ces retraits.

Au-delà du formidable travail de recherches, de réflexions et d'analyses que j'ai relevé et qui mériterait que vous soit rendus hommages et félicitations, à vous-même et à l'Equipe que vous managez, ne serait-ce qu'en vous fournissant des réponses ou des avis, de nature à éclairer le débat, moi, j'ai l'honneur de vous faire connaître que je ne vous apporte pas ma contribution.

De fait, les rapports que déposent les Magistrats Instructeurs, ne représentent rien ; ils ne font l'objet d'aucun traitement, une fois, que les Magistrats ont tourné le dos à l'Institution. Et là, je prends le cas de Monsieur le Magistrat Rapporteur [...], qui a eu, en son temps, à enquêter sur la situation de ma Commune de 2001 à 2007, qui a produit, aux termes de ses investigations et auditions, un Rapport brûlant, [...], et dont j'ai été destinataire, aussi bien du Rapport intermédiaire que du Rapport définitif, en ma qualité de Maire, jusqu'au 5 Décembre 2001.

Lorsque le Rapport devenu définitif, puis opposable aux Tiers, a été disponible sur le Site de la Chambre Régionale des Comptes, je l'ai imprimé et communiqué à des Proches et à des Partenaires, pour les décisions à prendre, la suite à donner, au niveau de mon Groupe, notamment.

Il a compté jusqu'à 56 pages, si je ne m'abuse. Et puis, il y a quelques mois, quelle fut ma stupéfaction, de constater que ce Rapport était devenu un véritable document à la gloire ou aux louanges de celui qui au contraire avait été [...], convaincu d'avoir présenté un déficit global prévisionnel de 2002 de 13 486 464 €, au lieu de 5 64 040 € et j'en passe et des pires... Bref, un Rapport aseptisé, incolore et inodore réduit à 2 pages donnant le feu vert à Monsieur le Maire, avec les félicitations de la Maison, Monsieur le Magistrat Rapporteur étant parti à la retraite, entre temps... Amen !

En fait, il s'agissait de me tuer et dans le même temps de présenter une situation déficitaire telle, qu'elle puisse justifier, sans aucune réserve, l'accord de toutes les Autorités Administratives, Territoriales et financières en vue de doter la Commune du fameux Plan COCARDE qui débarquait au Pays... Donc, tous les déficits et n'importe quel chiffre était bon à prendre.

Devant, cette manipulation, j'ai baissé les bras : et voilà pourquoi, aujourd'hui, je considère, que les Institutions, fussent-elles les plus huppées, peuvent être manipulées allègrement. Et dès lors, à quoi bon participer aux singeries, surtout, lorsque l'on a été soi-même, une Victime, avec un grand V.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL REGIONAL
DE LA MARTINIQUE*

Selon le rapport :

« A cet égard, le régime dérogatoire de l'octroi de mer n'est pas suffisamment organisé en vue de satisfaire aux exigences posées par les instances européennes pour la maintenir » semble mettre l'accent sur une insuffisance d'organisation de la part des collectivités bénéficiaires.

C'est pourquoi, la double approche, budgétaire et de développement, non remise en cause à ce jour par la Commission Européenne, justifie le maintien de cette fiscalité dans le contexte micro-insulaire.

*REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES
DE LA MARTINIQUE*

*J'ai l'honneur de vous informer que votre rapport n'appelle pas
d'observations de ma part.*

REPONSE DU MAIRE DE FORT-DE-FRANCE

C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai pris connaissance du rapport public thématique portant sur la situation financière des communes des DOM que vous m'avez communiqué avant publication.

Certains éléments de ce rapport appellent de ma part les précisions et remarques suivantes :

un impact différencié sur les politiques publiques.

Il est fait état, à juste titre du déclin relatif des villes capitales et de l'impact qui en résulte sur les choix de politiques publiques ; cependant l'analyse qui précède semble laisser entendre que la cause de ce déclin serait liée essentiellement sinon uniquement à la baisse de leur population.

A cet égard je souhaiterais souligner, que s'il existe un réel problème «ville-capitale » dans les DOM, le déclin de leur population n'en est pas la cause mais plutôt la conséquence. La cause, comme l'ont fait remarquer mes collègues de Basse-Terre, de Pointe-à-Pitre, de Cayenne, et de Saint-Denis, provient d'avantage de la non reconnaissance de ce statut (au niveau de l'état et de la communauté européenne) alors qu'il implique de lourdes charges de centralité, des charges de « responsabilités » tant dans le développement économique que dans l'équilibre social de leurs régions respectives. Tout cela alors que leur potentiel fiscal est en moyenne deux fois moindre que celui de villes au statut normal, de même strate démographique sur le territoire hexagonal. (Je renvoie à cet effet aux différentes déclarations du réseau des villes capitales des DOM : Cayenne en 2006, Fort-de-France en 2008 et Basse-Terre en 2009).

Chapitre 3 des politiques communales difficilement soutenables.

Opposer J'emploi public et son rôle d' « amortisseur social » à la gestion de manière optimale des services publics ne relève pas forcément de l'évidence, singulièrement quand le contexte socio économique interpelle sur le sens même de l'action publique et sur le bon usage des moyens.

Vaut-il mieux quand l'initiative privée ne répond pas, un CCAS au budget hypertrophié ou une réponse par l'emploi public quand, de plus, cet emploi public est affecté en grande partie à la réalisation de travaux d'investissement ?

C'est cette orientation qu'a prise la ville de Fort-de-France depuis de très nombreuses années, en développant un important département de travaux en régie tant en investissement (autour de 10 millions d'euros en

2000, progressivement ramené à 6 millions en 2008-2010) qu'en fonctionnement : travaux d'entretien (autour de 6,5 millions en 2000 progressivement porté à 9 millions en 2008-2010). A titre indicatif le nombre d'agents des services techniques directement par la réalisation de ces travaux s'élevait à 583 dont 69 apprentis, (ce chiffre ne prend pas en compte les agents des services logistiques (magasin, informatique, finances RH) impactés en totalité ou partiellement par la spécificité « régie » de Fort-de-France.

Par ailleurs, malgré ce contexte particulier, contrainte par la réduction des ses ressources du fait de la réduction de sa population, la baisse des dotations de l'état, la baisse de ses recettes d'exploitation liées à la conjoncture économique, Fort-de-France n'échappe pas à la nécessité d'optimiser tant son organisation administrative que les moyens humains et matériels dont elle dispose pour maintenir en qualité et en niveau de prestation les services publics qu'elle offre à sa population. (Je renvoie à ce sujet à la démarche initiée depuis 2002 par la mise en place d'un plan d'incitation au départ à la retraite anticipée, au travail réalisé en parallèle pour améliorer le niveau de performance individuelle et collective des agents par la GPEEC, la formation, la mutualisation et la réorganisation. Démarche ayant permis à la ville et ses satellites : caisse des écoles et CCAS de réduire les effectifs de 655 agents de 2002 à 2010).

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-PIERRE (MARTINIQUE)

*J'ai l'honneur de vous faire connaître que le contenu de ce rapport
n'appelle aucune observation particulière de ma part.*

REPONSE DU MAIRE DE SCHOELCHER

En réponse, conformément au Code des Juridictions Financières (art. L. 136-5 et R. 136-1), j'ai l'honneur de vous faire savoir que les documents transmis reflètent parfaitement la réalité du contexte économique et social et la situation financière de nos collectivités et n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

Toutefois, je me dois de vous souligner le rôle et le poids des collectivités locales dans l'économie des DOM en matière d'emplois et de commande publique (donneurs d'ordre).

Nous sommes là au cœur de la problématique posée dans nos départements d'Outre-mer : comment faire en sorte que les collectivités locales ne jouent pas le rôle d'amortisseur du non développement de nos économies ?

En effet, je fais partie de ceux qui pensent que la sortie de nos collectivités locales de leur impasse financière actuelle passe par la mise en place de véritables conditions d'un développement économique endogène de nos territoires : priorité à l'économie de production au détriment d'une économie de plantation, autonomie énergétique, adaptation de la législation et de la réglementation aux réalités locales et singulièrement aux petites et moyennes entreprises locales notamment dans le cadre des marchés publics.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE SCHOELCHER

Après une présentation générale de l'enquête, le projet de rapport met l'accent à juste titre sur le contexte économique et social des Collectivités d'Outre-mer : une évolution démographique contrastée, une croissance économique soutenue par des transferts et protégée, un chômage endémique. Il souligne des politiques communales difficilement soutenables, caractérisées par une forte croissance des charges de fonctionnement des Communes, spécialement les masses salariales très élevées et des effectifs nombreux.

Dans le cadre du contrôle et de l'examen par la Chambre Régionale des Comptes de Guadeloupe, Guyane et Martinique, sur la période de 2004 à 2009, de la gestion de la Commune de SCHOELCHER (Martinique) dont je fus l'ordonnateur jusqu'en Mars 2008, j'ai eu l'occasion d'apporter des explications aux observations formulées par le Magistrat Rapporteur et qui portaient pour l'essentiel sur :

- le poids des charges de personnel, leur structure et leur mode de gestion,*
- une capacité d'auto financement insuffisante,*
- un sous-encadrement des ressources humaines.*

Comme j'ai eu l'occasion de le souligner s'agissant des charges de personnel, s'il est vrai que toutes les Collectivités de Martinique et des autres DOM ont une masse salariale quasi «exorbitante » -le projet de rapport public thématique le souligne-, il convient bien sûr d'y veiller. Les raisons qui peuvent l'expliquer sont à notre sens : un chômage endémique et excessif touchant en majorité des jeunes, souvent de nombreux diplômés.

Force est de souligner que les emplois aidés qui ont été utilisés à cet égard ne sont pas une invention de la Commune, mais bien une création de l'Etat qui a fortement (pour l'aide qu'ils apportaient) incité les Collectivités à recruter pour répondre à leurs besoins certes mais aussi pour faire baisser le taux de chômage. La difficulté a été de maîtriser une telle démarche.

L'objectif de l'Etat était manifestement de pérenniser lesdits emplois d'une manière ou d'une autre ; c'est pourquoi les dispositifs d'insertion à travers les contrats aidés avaient mis en place les moyens d'organiser l'action pour préparer les bénéficiaires à la sortie de l'aide publique, ce que nous avons observé tant il était pour nous clair que l'engagement était pour un maximum de 5 ans.

Je crois devoir ajouter que les dépenses de personnel prennent encore en compte les engagements liés à la titularisation du personnel (soit 40 % du salaire en plus) ainsi que les mesures de promotion annuelles auxquelles les syndicats veillent avec vigilance puisqu'elles sont inscrites dans le statut de la Fonction publique territoriale.

Il est réconfortant que le projet de rapport public thématique, « la situation financière des Communes des DOM » soumis à nos observations, fait apparaître in fine que « selon les évaluations des Chambres des Comptes des Antilles-Guyane, l'impact de la majoration du traitement brut de 40 % sur la masse salariale globale est de 20 % dans les Communes qui l'appliquent à l'ensemble des personnels, titulaires et non titulaires. Elle se situe à 15,75 % à SCHOELCHER (MARTINIQUE) qui ne sert pas cette majoration dite de vie chère aux agents non titulaires (16 %) ainsi qu'aux emplois aidés (16 %) ».

S'agissant de la gestion des ressources humaines, sa restructuration a été malgré tout l'objet de l'attention des élus tant pour la gestion des charges de salaires que pour les effectifs, l'absentéisme, les problématiques médicales ou le suivi des instances paritaires. Mais il reste encore à faire pour encadrer avec efficacité.

Sur tous ces points, nous avons entretenu une relation constante avec le Comptable public et nous nous sommes appliqués à observer au mieux de nos possibilités ses recommandations, notamment au cas particulier des charges de personnel pour tendre à les contenir.

La Chambre Régionale des Comptes a également formulé des observations sur la gestion des satellites : la Bibliothèque municipale, la piscine municipale, l'école de musique ; il y a tout lieu de les recevoir, même si la gestion quotidienne de ces équipements sociaux indispensables ne soit guère simple à assurer.

Ces structures ont toujours été considérées comme des structures sociales d'accompagnement des jeunes permettant d'éviter une désocialisation par la violence ou la drogue. Il n'est pas sûr qu'une délégation de service public produirait de meilleurs résultats surtout si c'est le Conseil municipal qui fixe les tarifs.

Le rapport soulignait aussi des charges à caractère général parfaitement maîtrisées, un niveau de trésorerie élevé qui a pu garantir le règlement des mandats émis dans des délais assez brefs, un endettement mesuré, un potentiel fiscal favorable, la part importante des taux fixes, tous ces éléments apparaissent prometteurs pour l'avenir de la section d'investissement.

Les conclusions du projet de rapport public que vous avez bien voulu m'adresser me paraissent totalement justifiées ; elles mettent l'accent sur les raisons qui font que la situation financière des Communes des départements d'Outre-mer constituent encore une préoccupation forte.

Les observations formulées sont précises et conformes à la réalité s'agissant en particulier de la forte croissance des charges de fonctionnement des Communes, de l'augmentation sensible des masses salariales, préjudiciables à l'investissement. Je note avec intérêt qu'il est relevé que l'intercommunalité qui n'a pas pris le relais des Communes en matière d'investissements collectifs, et par ailleurs la gestion rigoureuse des ressources humaines, doivent devenir les priorités.

Il convient que les élus accueillent ces conclusions avec une attention vigilante, ce que je n'hésite pas à faire, en recherchant autant que possible l'accompagnement des services de l'Etat chargés du contrôle budgétaire et du contrôle de l'égalité.

REPONSE DU MAIRE DE CAYENNE

Après lecture de ce document et notamment aux données relatives à ma collectivité, je vous informe que je n'ai aucune observation à formuler.

*REPONSE DU MAIRE DE SAINT-LAURENT
DU MARONI*

Dans la perspective de la publication du rapport thématique relatif à la situation financière des communes des DOM et conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur, je souhaite par la présente, vous adresser les remarques et observations qu'il me paraît nécessaire de joindre au document précité.

Tout d'abord, je tiens à saluer la justesse de l'analyse du contexte de Saint-Laurent du Maroni réalisée par les magistrats de la Cour, qui ne manquent pas de relever la croissance démographique exceptionnelle subie par la commune, l'augmentation de 74 % de la population administrative entre 2001 et 2010 ou encore la très forte proportion d'enfants à scolariser.

Cependant, je regrette que cette présentation n'évoque pas d'autres aspects saillants de notre spécificité tels que : l'échec permanent des politiques de lutte contre l'immigration clandestine, l'incapacité des services fiscaux à actualiser les bases fiscales communales, ou encore, le sous dimensionnement patent de l'ensemble des services extérieurs de l'Etat.

Cette omission est d'autant plus dommageable qu'elle est indispensable à la compréhension de la situation financière de la collectivité et nécessaire à la recherche de voies de restructuration adaptées.

Comme vous le savez, la croissance incomparable de nos charges est fondée, pour l'essentiel, sur des processus qui relèvent de compétences régaliennes (immigration, police, fiscalité), mais qui pour autant ne sont toujours pas contrôlés, traités ni compensés.

Aussi, à la lumière de ce rappel quant à l'origine de nos difficultés, je souhaite questionner vos conclusions relatives à l'insincérité des comptes et aux politiques communales insoutenables.

A propos de l'insincérité des budgets et de la fiabilité des comptes :

Peut-on croire qu'un élu d'une commune dont la maternité enregistre 2 500 naissances par an, qui reçoit près d'un millier de nouvelles inscriptions à chaque rentrée scolaire, qui doit faire gardienner ses établissements publics et dont les administrés manifestent régulièrement leur exaspération face à la montée de la délinquance, ne soit pas informé des difficultés de sa collectivité ?

De même, lorsque vous évoquez l'impossibilité pour les élus, par manque d'information, de « prendre les mesures correctrices qui s'imposent », quelles sont les marges de manœuvre d'un Conseil Municipal en réponse à un déficit structurel dont les causes échappent à sa compétence ?

Par ailleurs, considérant d'une part, la nature du déficit de la Commune et d'autre part, l'incapacité pour la Chambre Régionale des Comptes de contraindre l'Etat à compenser ses carences et à renforcer ses services pour assurer efficacement ses missions, peut-on raisonnablement considérer que la procédure d'alerte prévue par l'article L.1612-14 du CGCT (saisine par le préfet) suffit à apporter les corrections nécessaires ?

Par conséquent, peut-on laisser croire qu'une intervention précoce aurait permis d'éviter la dégradation des comptes communaux et de déclencher le versement de recettes pérennes supplémentaires ?

Ainsi, à propos de l'insincérité des comptes et au regard des missions incontournables de la Commune de Saint-Laurent du Maroni, il est peu satisfaisant ni acceptable d'affirmer que si la Commune avait respecté scrupuleusement les règles de la comptabilité publique, sa situation financière serait saine ou différente.

En ce qui concerne les « Politiques communales difficilement soutenables ».

Au sujet de l'importance des charges de personnel, il me semble utile de considérer, en complément du seul rapport « coût / recettes », celui du nombre d'agent communal par habitant. Ainsi, avec un effectif inférieur à 600 employés (temps partiels compris) pour près de 40 000 habitants, Saint-Laurent du Maroni se trouve largement en dessous de la moyenne nationale des villes de même strate (+/- 800 équivalent temps plein) alors que la commune doit faire face à des charges plus importantes.

Aussi, lorsque vous présentez les charges de personnel comme la principale explication à l'absence de marges d'autofinancement des collectivités et comme la résultante d'une politique sociale détournée et peu judicieuse, ne faut-il pas, pour Saint-Laurent du Maroni, tempérer ce propos ?

A Saint-Laurent du Maroni, c'est notre contexte et l'isolement dans lequel nous sommes maintenus qui sont proprement insoutenables, les politiques communales ont quant à elles le mérite et surtout le courage d'exister.

En guise de conclusion, je souhaite Monsieur le Premier Président, tout en vous assurant de notre attachement à nous conformer aux prescriptions relatives à la présentation des documents budgétaires, vous faire part de notre déception quant à la tonalité des extraits que vous avez bien voulu nous communiquer.

En effet, en occultant les raisons profondes de notre déficit et en laissant croire qu'à elle seule, la présentation conforme des budgets et comptes administratifs aurait permis d'éviter cette situation, vous alimentez une analyse que vous savez largement infondée et donnez de faciles arguments pour justifier à bon compte le rejet de nos demandes de restructuration financière.

*REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION DES MAIRES
DE LA REUNION*

En ma qualité de Président de l'Association des Maires de La Réunion, je n'ai aucune remarque particulière à formuler, autre que celles exposées dans mon courrier en date du 9 septembre 2010.

REPONSE DE L'ANCIEN MAIRE DE SAINT-DENIS (LA REUNION)

Les observations formulées par la Cour des Comptes appellent de ma part les remarques suivantes :

Afin de redynamiser le tissu économique et revitaliser le centre Ville, la Ville de Saint-Denis avait initié un véritable Programme de Renouvellement Urbain. Ce programme comprenait plusieurs opérations, dont la ZAC Océan, dans le cadre d'une Convention Publique d'Aménagement.

1 – La Convention Publique d'Aménagement

Comme mentionnée par la Cour des Comptes, la Ville de Saint-Denis a confié à une SEM locale, sous forme de concession, l'opération de rénovation des quartiers anciens du Centre Ville, dès le 14 décembre 1999.

Cette Convention Publique d'Aménagement comprenait :

<i>en milliers d'euros</i>	<i>Bilan CRAC préclôture</i>	
<i>Sous-opérations</i>	<i>Dépenses</i>	<i>Participation commune</i>
<i>Direction programme</i>	<i>1 585</i>	<i>949</i>
<i>Etudes générales</i>	<i>623</i>	<i>465</i>
<i>Ilot Monthyon</i>	<i>2 291</i>	<i>256</i>
<i>Ilot Cathédrale</i>	<i>710</i>	<i>477</i>
<i>RHI Centre Ville</i>	<i>660</i>	<i>130</i>
<i>Parking Rieul</i>	<i>1 389</i>	<i>- 12</i>
<i>Foncier recyclable</i>	<i>2 988</i>	<i>395</i>
<i>Grand marché</i>	<i>9 569</i>	<i>1 416</i>
<i>Petit marché</i>	<i>2 263</i>	<i>1 101</i>
<i>OPAH</i>	<i>760</i>	<i>481</i>
<i>Ilot Saint-Jacques</i>	<i>1 908</i>	<i>317</i>
<i>Galeries Leclerc</i>	<i>12 267</i>	<i>1 312</i>
<i>Ilot Océan</i>	<i>69 746</i>	<i>29 156</i>
<i>Total</i>	<i>106 760</i>	<i>36 442</i>

Source : Document de la Chambre Régionale des Comptes de la Réunion, mars 2010, page 70

L'objectif principal était de réaménager divers îlots du centre ville, par la rénovation du bâti existant, par la création de logements nouveaux et par l'augmentation de l'offre commerciale et de stationnement. C'était une volonté forte de la municipalité de répondre ainsi aux besoins exprimés par les Dionysiens, qui souhaitaient disposer d'un centre ville dynamique et accueillant.

2 – *La ZAC Océan*

La ZAC Océan est intégrée à la CPA. Cette opération d'un montant de 69,7 millions d'euros comprenait :

Le Pôle Océan :

- Un parking de grande capacité de 1 420 places*
- Une galerie commerciale de 23 500 m²*
- Un multiplexe cinématographie de 7 salles pour 1 430 fauteuils*
- Un ensemble de bureaux de 5 200 m²*
- Un pôle hôtelier*
- Un programme de logements de 7 500 m²*
- Des espaces publics*
- L'ensemble des accès*

En périphérie du Pôle Océan, des opérations complémentaires étaient prévues :

- Un programme de logement supplémentaire, rue des Limites*
- L'aménagement de la nouvelle gare routière, boulevard de l'Océan*
- Des espaces publics complémentaires*
- Des aménagements de voirie*

L'objectif de la ZAC Océan était de créer les conditions et les équipements de qualité pour favoriser un retour de l'activité économique au centre ville, limitant ainsi l'exode en périphérie. Ces investissements étaient à la dimension d'une ville de 140 000 habitants.

3 - *Financement de la ZAC Océan*

Sur 69,7 millions d'euros de dépenses prévues, 40,5 millions étaient supportés par des recettes provenant des investisseurs privés. Le succès de la pré-commercialisation prouve bien l'attrait et l'intérêt d'une opération de cette envergure :

- tous les espaces commerciaux et les bureaux avaient été réservés. La demande était même supérieure à l'offre.*
- le financement complet du parking et sa gestion par concession avaient été proposés par des sociétés spécialisées.*

- plusieurs investisseurs ont fait acte de candidature pour les autres équipements : hôtel, restaurants, cafétérias, espaces culturels.

La part communale était estimée à 18,4 millions d'euros, déduction faite de l'apport foncier communal de 10,7 millions d'euros. Ce qui constitue une participation raisonnable pour une opération de cette envergure, si elle avait été menée à son terme.

A contrario, la seule décision de l'arrêt de cette opération coûtera, quant à elle, 30,2 millions d'euros sans aucune réalisation.

En conclusion la non réalisation de cette opération prive la Ville de Saint-Denis d'un projet majeur de développement urbain. De plus, elle empêche la relance de l'activité économique dans le BTP ainsi que la création prévisionnelle de 1 500 emplois.

REPONSE DU MAIRE DE SAINT-LOUIS (LA REUNION)

Cette partie du rapport concernant notre Commune fait état d'une situation de déficit de 11 M€ qui aurait été porté à 21 M€ par deux décisions modificatives rendues nécessaires du fait principal de recrutements massifs en CDD.

Il m'appartient de rappeler des éléments que j'ai portés à l'attention de Monsieur le Préfet de La Réunion dans un courrier faisant suite au règlement d'office du budget pour l'exercice 2010.

En effet, dans ce dernier au 3^e paragraphe (section de fonctionnement de 2009), je soulignais que je partageais la constatation d'une aggravation du déficit de 2009 pour 11 749 312 € résultant de la conjugaison de plusieurs facteurs :

1. *une recette de 6 189 014 € est restée inscrite en remboursement au chapitre 70 alors que la dépense correspondante qui aurait permis au CCAS et à la Caisse des Ecoles d'effectuer ce remboursement à la Commune était supprimée au chapitre 65 par le règlement d'office.*
2. *une recette de 1 900 000 € au titre d'une partie de la DGF (ayant changé de nom en 2009) a fait l'objet d'une nouvelle inscription sous sa nouvelle appellation provoquant ainsi une double inscription.*

D'autre part, les décisions modificatives n° 2 et 3 ont eu principalement plusieurs effets sur les dépenses de fonctionnement :

1. *de couvrir les dépenses du chapitre 011 en augmentation de 1 442 420,80 €. Il s'agissait en effet de couvrir pour l'essentiel des dépenses déjà engagées sur ce chapitre avant le règlement d'office ;*
2. *de couvrir les charges du chapitre de 012 en augmentation de 445 771,80€ ;*
3. *de couvrir les dotations aux amortissements d'un montant de 283 536,53€.*

Il ne s'agissait donc pas d'opérations visant à couvrir un recrutement massif.

Depuis, la Commune de Saint-Louis a démontré son volontarisme autant qu'il lui a été permis de le faire. Ainsi au compte administratif de 2010, le déficit constaté était de 18 418 581,07 € alors que l'objectif assigné était de - 20 357 343,88 €.

Egalement destinataires du projet d'observations de la Cour, les présidents des conseils régionaux de Guadeloupe, Martinique, Guyane et La Réunion, les anciens présidents des conseils régionaux de Guyane et de La Réunion, les présidents de l'association des maires de Guadeloupe et de Guyane, les présidents des communautés de communes de Marie-Galante (Guadeloupe) et de l'Ouest - Guyanais, les maires des communes de Roura, Saint Denis (La Réunion), les anciens maires des communes de Goyave, Fort-de-France, Saint-Pierre (Martinique), Cayenne, Roura, Saint-Louis (La Réunion), ne lui ont pas adressé de réponses.
