

# CONGRES 2012 de l'ACCD'OM

**Les finances des collectivités d'Outre-Mer**

- Ce diaporama est tiré du rapport de la Cour des comptes de juillet 2011 sur la situation financière des communes des départements d'outre-mer
- Il a été actualisé dans la mesure du possible
- Je remercie les services de l'Etat, notamment la DGFIP et le DIECCTE, ainsi que le CNFPT et la CAF de La Réunion, des informations qu'ils ont bien voulu me transmettre

# Préambule : un contexte économique et social spécifique et divers

## 1 : une évolution démographique contrastée

- Très forte en Guyane (3,9 enfants par femme) et à Mayotte (5 enfants)
- Soutenue à la Réunion (2,38 enfants par femme)
- Population vieillissante aux Antilles

Nécessitant des politiques différentes

- éducation, formation, accueil, intégration
- accompagnement des personnes âgées et fixation de populations jeunes

## 2 : une baisse de la population des villes-centres

au profit des périphéries urbaines, surtout aux Antilles nécessitant des politiques de la ville et des restructurations urbaines

### 3 : Un croissance économique longtemps plus élevée qu'en métropole, ralentie en 2009 mais repartie en 2010

augmentation du PIB entre 2001 et 2008

- 43 % à la Réunion
- 30 % en Martinique et Guadeloupe
- 16 % en Guyane
- 19 % en métropole

- augmentation du PIB entre 2009 et 2010
  - Métropole: +1,45%
  - DOM: +3,04%
  - France: 1,48%

## 4 : Un taux de chômage élevé (chiffres DIECCTE)

- Au 2<sup>ème</sup> trimestre 2011, entre 20,8 % en Martinique et 29,5 % à la Réunion (9,1 % en métropole)
- Un chômage de longue durée touchant davantage les femmes et les jeunes (60 % des jeunes de 15 à 24 ans et 21,7 % en métropole)
- Un faible niveau de formation pénalisant (41 % des actifs n'ont pas de diplôme contre 17 % en métropole)
- Un illettrisme encore important

- taux d'allocataires directs du RMI (2008) par rapport à la population
  - 7,3 % dans les DOM
  - 1,5 % en métropole



taux d'allocataires du RSA au 30 juin 2012 par rapport à la population légale

- 11,2 % dans les DOM

- 3 % en métropole

- 12,5 % à la Réunion

# ➤ **CHAPITRE 1 : LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNES DES DOM RESTE PREOCCUPANTE**

I : La sincérité des comptes est sujette à caution alors qu'elle est la condition nécessaire

- pour apprécier la réalité des résultats et la gestion d'une collectivité
- Pour apporter aux assemblées élues et aux citoyens l'information nécessaire à leur appréciation sur le bon emploi des ressources allouées et le bon fonctionnement des services

- Le défaut de sincérité se manifeste par :
  - La minoration des restes à réaliser qui fausse le résultat
    - Recettes d'investissement inexactes (majorées, caduques, non justifiées)
    - Dépenses différées, omises ou dissimulées

L'insincérité peut éviter la saisine de la CRC

– L'ignorance du rattachement à l'exercice des charges et produits

- Insuffisance de la tenue d'une comptabilité d'engagement
- Dépassement des délais de mandatement des dépenses

- Une carence dans le recouvrement des recettes et le maintien en comptabilité de créances anciennes
  - Absence d'activation de la procédure des admissions en non valeur

- Le non respect des règles relatives aux dotations, amortissements et provisions.
- L'absence ou la défaillance de la comptabilité d'engagement

- Les discordances entre le CA et le CG
- L'absence d'état de l'actif et d'inventaire
- La confusion entre section de fonctionnement et section d'investissement (incidence sur le FCTVA)



- les manquements aux obligations de transparence budgétaire et financière
  - le DOB, le débat d'orientation budgétaire, relève de l'exercice théorique
  - la production des informations obligatoires (annexes sur l'état du personnel, la dette...) présente des lacunes

## II : l'état des finances révèle les symptômes d'une crise structurelle

- un effet de ciseau au niveau des sections de fonctionnement
  - par une augmentation des charges de fonctionnement plus forte que celle des produits, expliquée notamment par l'importance des charges de personnel et le niveau des subventions

- un autofinancement insuffisant
  - La dégradation des résultats des sections de fonctionnement s'était accélérée en 2009
  - La CAF nette était négative en 2009 (sauf en Guadeloupe)
  - La CAF brute se relève en 2010 pour les quatre départements (+ 93 %)
  - En 2010, la CAF nette redevient positive également en Guyane et s'améliore, tout en restant négative, pour les deux autres départements

- un autofinancement en baisse en 2011 pour la Réunion (retour à un niveau proche de 2008 et 2009), pour tous les types de collectivités mais surtout pour la région et le département
- les charges augmentent en 2011 (+7,9 %) après la stabilité constatée en 2010 (+0,5 %)

## ➤ CHAPITRE 2 : LA FRAGILITE DES RESSOURCES DE FONCTIONNEMENT

- Des ressources plus nombreuses qu'en métropole mais reposant sur des bases fragiles

# I : le poids élevé de la fiscalité indirecte

- plus du 1/3 des ressources
- dépendant de la consommation (octroi de mer et taxe sur les carburants)
- en diminution en temps de crise (2009) mais a augmenté en 2010 (+5% pour la fiscalité indirecte)
- incertaine en ce qui concerne l'octroi de mer

- La part de l'octroi de mer dans les recettes fiscales en 2010 ( rapport de l'observatoire des Finances locales de 2012)
  - Communes
    - La Réunion : 38 %
    - Guyane : 52 %
    - Martinique : 52 %
    - Guadeloupe: 42 %

- La Cour des comptes considère que:
- - la menace européenne induit l'obligation de mettre en place un outil de gestion et d'analyse de l'effet économique de l'octroi de mer
- - recommande qu'à enveloppe constante, une part plus importante soit consacrée à l'investissement par un abondement supplémentaire du FRDE (fonds régional pour le développement et l'emploi)



- une telle mesure participerait à la justification de l'octroi de mer par sa corrélation avec le développement économique locale

## II : les faiblesses de la fiscalité directe

### A : une fiscalité de faible niveau mais dynamique

- Un potentiel fiscal (2009) très inférieur à la moyenne nationale
  - 478 € en moyenne nationale
  - 352 € en Guadeloupe
  - 305 € à la Réunion
  - 205 € en Martinique
  - 262 € en Guyane

- ❖ un pourcentage de recettes moins élevé
  - 23 à 27 % des ressources communales contre 41 % en moyenne nationale
  
- ❖ mais qui progresse plus vite
  - 30 % à la Réunion contre 21 % pour la France entière (de 2001 à 2009)
  
- ❖ grâce essentiellement à l'augmentation des taux
  
- ❖ et aux travaux de recensement des bases engagés récemment par les SF en liaison avec les communes (Martinique et Réunion)

## **B : des bases fiscales étroites et peu fiables**

### **1 : des exonérations et des abattements propres aux collectivités des DOM**

- dernière révision générale des bases en 1975 mais pas d'actualisation en 1980 comme en métropole
- nombreux abattements et exonérations spécifiques, plus favorables, mais pas compensés par l'Etat

## 2 : des classements d'habitats incertains

- maisons individuelles majoritairement classées en 6
- appartements collectifs majoritairement classés en 5 (surévalués par rapport aux maisons individuelles)
- biens des catégories 3 et 4 (confort moyen) sont en nombre résiduel (0,02 % à la Réunion)
- catégories 1 et 2, les plus élevées, ne sont pas représentées
- à l'opposé, seulement 10 % des maisons sont classées en insalubres ou très délabrées à la Réunion (30 % en Martinique)

### 3 : des bases cadastrales peu ou mal renseignées

- depuis 1975, absence de prise en compte des PV de référence et d'actualisation de la valeur réelle des biens déjà évalués
- à la Réunion, la situation est préoccupante en matière de PV, singulièrement pour les locaux commerciaux dont la liste type n'a presque pas été modifiée depuis 1975
- révision en cours pour les locaux professionnels selon un nouveau système d'évaluation

## 4 : un contexte singulier dans les DOM : un cadastre souvent récent, incomplet et mal actualisé en Guadeloupe et en Martinique

- constructions illégales
- incertitudes sur la propriété
- construction sur sol d'autrui
- problèmes d'adressage

Ampleur de la fraude fiscale : 12 M€ estimée par la DRFIP Guyane en 2009 pour les communes

## C : la responsabilité de l'Etat

- La mission d'établissement des bases est confiée à l'Etat qui n'a pas toujours les moyens de l'assurer
- La procédure fait transiter les PC aux DDE, puis aux services des impôts, mais ne traite pas des constructions illégales
- Nécessité de maintenir la « tournée cadastrale » des géomètres experts



- la gestion des bases cadastrales est un enjeu réel pour les CL
  - Son amélioration répond à une double exigence d'équité et d'optimisation fiscales
  - Depuis quelques années, des conventions sont conclues entre les SF et les communes, ces dernières faisant participer leurs agents au recensement des éléments d'assiette et des personnes imposables

### III : les dotations de fonctionnement versées par l'Etat

- la DGF des communes des DOM, supérieure en 2001 à la moyenne nationale (de +8% à la Réunion à +17% en Martinique), tend à se rapprocher des moyennes nationales et devient même par habitant inférieure à cette moyenne en 2009 pour la Martinique et la Guadeloupe

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 -2,1 % par rapport au plan national

En 2010, la DGF est légèrement supérieure à la moyenne nationale (240,85 € contre 240,76 €)

## IV : le FCTVA

La TVA (sauf en Guyane où elle n'est pas applicable) est à taux réduit (8,5 % et 2,1 %) avec certaines exonérations

Mais

Le FCTVA est fixé comme en métropole à 15,4852 %

La Cour préconise :

- Une compensation au niveau de la TVA réellement versée
- Un dispositif de subventionnement complémentaire qui abonderait la DGE et prendrait en compte des spécificités locales

## ➤ Recommandations

### ❖ L'octroi de mer

- concevoir un outil d'analyse de son effet économique
- consacrer une part plus importante de son produit à l'investissement (abondement supplémentaire du FRDE, le fonds régional pour le développement et l'emploi)

## ❖ La fiscalité locale

- améliorer significativement l'identification et l'actualisation de la base taxable en dotant les services fiscaux de plus de moyens
- Mieux identifier le partage des compétences entre l'Etat et les CL

## ❖ Le FCTVA

- abonder la DGE d'un montant correspondant à la part de la compensation excédant le strict remboursement de la TVA
- verser cette subvention en fonction des investissements réalisés et selon des critères prenant en compte les spécificités locales



## ➤ **Chapitre 3 : Des politiques communales difficilement soutenables**

Compte tenu de:

- La forte croissance des charges de fonctionnement, notamment de personnel
- La diminution de l'épargne
- L'emploi public, amortisseur social
- Un investissement en grande partie assuré par des subventions

## I : les politiques de personnel

### **A : des dépenses de personnel très élevées**

- Progression importante entre 2001 et 2009
  - +37 % au niveau national
  - +44 % à la Réunion

- Une progression plus rapide que les ressources de fonctionnement

## B : des effectifs nombreux

- Un taux d'administration communale supérieur à la moyenne (2006)
  - 29 agents pour 1000 habitants pour la moyenne nationale
  - 34,3 en Guadeloupe
  - 35 en Guyane
  - 42 en Martinique
  - 45 à la Réunion

- Taux d'administration au 31 décembre 2008
  - 30,5 en moyenne nationale (+5,1%)
  - 39,6 en Guadeloupe (+15 %)
  - 38,1 en Guyane (+9 %)
  - 43,2 en Martinique (+3 %)
  - 44,2 à la Réunion

- Un rôle d'employeur social
  - recrutement sur des emplois précaires, peu qualifiés
  - recrutement et renouvellement peu réguliers
  - déficit de cadres, d'expertise et de pilotage
  - gestion non transparente des RH

- Les politiques de titularisation, avec la majoration de traitement, des trois départements d'Amérique ont provoqué une hausse significative des dépenses de personnel
- La situation est différente à la Réunion
  - 18 % de titulaires
  - Intégration des journaliers
  - Les tensions financières résultent davantage d'un effet de volume que de celui du coût unitaire des rémunérations

- L'Etat peut jouer un rôle dans la réduction des dépenses de personnel par un contrôle de légalité plus strict, notamment dans le recrutement des contractuels et les conditions de titularisation



## 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 (étude CNFPT)

- Guadeloupe: 54 % des agents jusqu'en 2020
- Guyane: 33 % jusqu'en 2017
- Martinique: 25 %
- Réunion: 43 à 46 % dans les années 2010 à 2015/2020

## 2 : un important déficit d'encadrement des services

- catégorie A (toutes collectivités, hors emplois aidés)
  - 9 % des effectifs en France entière
  - 4 % en Guadeloupe
  - 6 % à la Réunion
- Pour les seules communes: 3,3 % à la Réunion

- catégories A + B
  - 24 % en moyenne nationale
  - 14,8 % à la Réunion
  - 14 % en Guyane
  - 13,3 % en Martinique
  - 9,5 % en Guadeloupe

### 3 : une concentration des effectifs sur quelques métiers

- 81 % des agents à la Réunion sur neuf cadres d'emploi (sur cinq cadres en Guadeloupe)
- surreprésentation de la catégorie C
  - 95 % à la Réunion
- Nécessité de formations pour faire face aux départs en retraite

**D : des entorses aux règles statutaires de la FPT**

**1 : le recours abusif aux emplois de contractuels  
à l'exception de la Guadeloupe**

## 2 : le régime illégal des permanents non titulaires à la Réunion (accord local de 1998)

- Situation totalement spécifique (fin 2010)
  - 33,3 % de titulaires (25,4 % en 2005)
    - 73,5 % pour l'ensemble du territoire français
  - 45,2 % de non titulaires (43,7 % en 2005)
  - 21,5 % d'emplois aidés (30,9 % en 2005)
- Ces chiffres concernent toutes les collectivités et pas seulement les communes.
- (source: CNFPT La Réunion)

- Une circulaire interprétative du préfet de 2006 a conféré un statut légal aux « personnels permanents non titulaires » pour faire disparaître la catégorie des « journaliers » à raison d'une diminution d'un dixième de l'effectif
- Cette circulaire n'a pas tenu compte des conditions antérieures de recrutement
- À la Réunion (en raison des métiers concernés et de la taille des communes) , seul le recrutement concernant les contractuels A ouvrait le droit de conclure des CDI
- Une commune a placé en CDI ses 560 journaliers alors que seuls deux d'entre eux répondaient aux conditions de la loi

Les résultats des politiques de régularisation sont décevants car les communes ont continué à recruter des contractuels de tout niveau



## **E : des difficultés dans la gestion des effectifs communaux**

- Une faiblesse organique des DRH
- Un suivi peu transparent des emplois
- Une information budgétaire insuffisante sur les emplois
  - écarts importants entre emplois budgétaires et emplois pourvus
  - limitation de l'information et du pouvoir de décision de l'assemblée délibérante

## Recommandations :

- Mettre à profit les départs en retraite afin de diminuer les dépenses, en initiant une démarche de rationalisation de l'organisation des services communaux
- Accroître le contrôle de légalité sur les autorisations et le suivi des emplois ainsi que sur les conditions de recrutement des contractuels

## II : l'investissement

- Un investissement inférieur à la métropole sauf à la Réunion
- Un niveau d'équipement élevé au regard de leur autofinancement grâce aux subventions reçues (fonds structurels européens, Etat, région)
- Des communes plutôt moins endettées sauf à la Réunion

- L'investissement, parent pauvre des politiques communales
  - inférieur à la métropole sauf à la Réunion où il a encore augmenté en 2011
  - peu d'endettement sauf à la Réunion
  - des subventions plus importantes
  - Un déficit de professionnalisme dans la conduite juridique, technique et financière des opérations

B : la politique d'équipement et la faible capacité à conduire les projets

- Des besoins d'équipement élevés
  - Résorption de l'habitat insalubre
  - Constructions scolaires
  - surcoût

## Une faiblesse de l'investissement compte tenu :

- des difficultés financières de certaines communes
- d'une gestion insuffisamment rigoureuse de la programmation et du financement des équipements (faible taux de réalisation)
- d'une faible organisation des maîtrises d'ouvrage, notamment sur le contrôle des opérateurs (défaut de professionnalisme)

- Recommandations sur l'investissement
  - y consacrer une part plus importante de l'octroi de mer
  - renforcer les compétences

# III : la coopération intercommunale

A : des réalités différentes selon les DOM

- Un succès certain à la Réunion
  - 5 CA regroupant toutes les communes
- Une déficience d'interco à la Guadeloupe
- Des périmètres pas toujours cohérents
  - À la Réunion, l'existence de deux CA dans le sud



- La particularité de la taille des communes
- Le rythme des transferts est assez semblable à celui de la métropole
- La définition de l'IC a été faite de manière satisfaisante à la Réunion
- La mutualisation des ressources, notamment en personnel, a été faible

## IV : le constat des CRC à travers les procédures de contrôle budgétaire

1 : Une activité intense mais inégale dans le temps et selon les départements

- importante en Guadeloupe et à Mayotte

- modérée à la Réunion, après une période assez intense dans les années 90

- L'efficacité relative de la procédure de contrôle budgétaire
  - un bilan très mitigé
  - des progrès, notamment à la Réunion
  - les limites du contrôle budgétaire
    - les situations d'insolvabilité chronique
    - la dissimulation ou/et l'opposition de l'ordonnateur