



#outremer

THINK TANK DES ECONOMIES D'OUTRE-MER

Février 2021

Restaurer les marges de manœuvre des collectivités d'outre-mer en grande difficulté financière

Synthèse

Pour le think tank, il est absolument nécessaire de mettre fin à la dérive financière de certaines communes et collectivités d'outre-mer et de restaurer progressivement leurs marges de manœuvre.

Pourquoi ? Il s'agit de regagner la confiance de la population, trop souvent absente des urnes et des débats politique locaux. Il s'agit aussi, pour les exécutifs locaux, de regagner la confiance du monde économique qui subit depuis des années des délais de paiement inacceptables. Il s'agit au total de restaurer l'attractivité de territoires, de plus en plus marqués par l'absence de développement et d'investissements, de recommencer à investir et de responsabiliser des élus dont la gestion a failli.

Comment ? Par un contrat d'accompagnement entre une collectivité en grande difficulté financière et l'État. Il s'agit d'un contrat sur mesure, fondé sur des conditionnalités librement négociées et acceptées, sur lequel chacun s'engage dans la durée, la collectivité au travers d'engagements de réduction des dépenses, de pratiques plus vertueuses et de politiques de développement de son territoire, l'État au travers d'une dotation exceptionnelle d'accompagnement, contrepartie contractuelle aux engagements de la collectivité, et, s'il y a lieu, d'un rattrapage accéléré des bases fiscales.

Pour ce faire, la collectivité contractante a besoin d'un « coach » pour l'accompagner. Le bon déroulement du contrat a besoin d'un tiers contrôleur (respect des engagements de la collectivité contre décaissement de la dotation) et une transparence accrue vis à vis de la population, des entreprises et d'éventuels investisseurs.

Enfin, on ne redira jamais assez combien la réduction progressive du contrôle budgétaire peut expliquer l'existence de ces collectivités financièrement très dégradées n'assurant plus les services qu'elles doivent à leur population et au monde économique. La restauration d'une démarche générale de contrôle (y compris a priori, pour les cas les plus dégradés, comme suggéré par le rapport Cazeneuve - Patient), doit constituer un impératif pour l'État central et l'Etat déconcentré, sous les formes les plus appropriées qu'appelle la transformation en cours de l'action publique.

L'objet de la présente note n'est pas de répéter une fois de plus que la situation financière des collectivités territoriales d'outre-mer est souvent « fragile, dégradée ou critique ». La Cour des Comptes l'a très bien fait dans son rapport de 2017 qui établissait que c'était le cas pour les 2/3 des collectivités de Guadeloupe, Martinique, Guyane et la Réunion. Le rapport Cazeneuve – Patient l'a redit en 2019. Même si des raisons objectives peuvent être mises en avant pour expliquer voire excuser ce constat (grande taille des communes davantage peuplées en moyenne que celles de métropole, climat, chômage, sur-rémunérations...), elles ne sauraient justifier les situations les plus dégradées.

L'objet de la note n'est pas de se prononcer sur les difficultés budgétaires des communes et les dysfonctionnements locaux ni de proposer des solutions pour l'ensemble des collectivités. On se reportera pour cela aux recommandations du rapport Cazeneuve – Patient et au rapport du think tank #outremer sur de nouvelles perspectives de développement pour l'outre-mer. L'objet de la présente note ***se limite au périmètre des seules collectivités les plus dégradées pour lesquelles est proposée une démarche destinée à venir à bout de ces situations.***

1) Pourquoi faut-il enclencher un retour de ces collectivités vers une plus grande « normalité » financière et innover dans la méthode ?

Ces collectivités, le plus souvent des communes, connaissent des déficits structurels récurrents et sont dans l'incapacité de dégager les ressources nécessaires à d'autres dépenses que le fonctionnement courant : l'entretien du patrimoine communal (écoles, routes...), le financement de nouveaux investissements, la nécessité pour ces communes d'apporter leur contrepartie aux financements européens, ou encore la mise en place et la bonne gestion des services de proximité attendus par les citoyens-contribuables. Les dysfonctionnements en matière d'alimentation en eau potable, d'assainissement ou de collecte et de traitement des déchets sont majeurs et défraient régulièrement la chronique. En l'absence de marges de manœuvre, la trésorerie de ces collectivités se fait pour partie sur le dos des organismes de sécurité sociale et des entreprises qui subissent depuis des années des délais de paiement inacceptables.

Il s'agit donc de redonner progressivement des marges de manœuvre à ces communes pour leur permettre d'exercer leurs compétences, d'assurer correctement les services publics dont elles ont la responsabilité, d'investir et de payer leurs factures. Il s'agit par là même de restaurer l'attractivité des territoires ultramarins. Comment, en effet, prétendre faire du tourisme le fer de lance du développement de certains de ces territoires si l'eau manque dans les hôtels ? Comment faire face aux difficultés de recrutement de cadres bien formés ? Comment attirer de nouveaux investisseurs, autres que les bénéficiaires de la défiscalisation métropolitaine, susceptibles de prendre des risques ? Il s'agit en définitive de rétablir la confiance de la population et des entreprises envers des exécutifs locaux fragilisés et, pour certains, largement déconsidérés.

Or, ***les outils de contrôle à la main de l'État sont aujourd'hui défailants.*** Le contrôle de légalité sur les actes et activités des collectivités est très partiel, voire partial, et se heurte parfois au poids politique des élus locaux dotés de responsabilités nationales ou d'une forte personnalité. Le contrôle budgétaire, exercé par les préfets, contrepartie de la décentralisation et de l'autonomie financière des collectivités, est devenu quasiment inexistant alors qu'il aurait été indispensable pour prévenir la dérive des comptes.

Les plans de redressement proposés aux préfets par les chambres régionales des comptes à l'occasion du vote des budgets ne sont pas toujours opérants ou à la hauteur des déficits rencontrés. Des tentatives ont eu lieu dans le passé pour enrayer la dégradation financière de certaines communes. Ainsi, le dispositif COCARDE (contrat d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement) a été expérimenté en Guadeloupe par l'AFD au début des années 2000 mais il a

rarement débouché sur des redressements pérennes : outre l'impossibilité juridique à financer du fonctionnement par l'emprunt, les mesures de redressement se sont avérées peu efficaces ou inappropriées (augmentation des impôts locaux) pour agir sur la dérive des comptes et notamment sur la dépense.

2) Comment intervenir auprès de ces collectivités ? Quelle méthode mettre en place ?

Une première voie pourrait être l'amélioration des outils de contrôle dont dispose l'État. Celle-ci se heurte à deux difficultés :

- la réduction progressive des effectifs consacrés aux contrôles, alliée à l'absence ou à la perte de technicité financière des personnels des préfectures pour réaliser ces contrôles. Il faut regretter que le contrôle budgétaire ne soit plus une priorité pour les préfectures ;

- une difficulté d'ordre politique à instaurer par la loi ou le règlement des contraintes de gestion plus fortes pour les seules collectivités d'outre-mer, dès lors que les collectivités métropolitaines ne connaissent pas en général la même dégradation financière.

Dans ces conditions, c'est par la voie contractuelle – donc celle du volontarisme – que devrait être recherché le redressement des collectivités ultramarines en grande difficulté. Cette voie a en effet été utilisée avec succès avec les « contrats Cahors » qui ont permis dans un grand nombre de cas, y compris outre-mer, de mieux maîtriser les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Mais ces contrats ne sont pas faits pour répondre aux difficultés des collectivités qui connaissent de graves problèmes financiers. On pourrait s'inspirer de cette méthode au travers de « contrats d'accompagnement ». Cette approche est apparue aussi bien dans les travaux de certains think tanks que dans le rapport Cazeneuve-Patient ou dans les débats ayant accompagné la présentation du PLF pour 2021.

Des « **contrats d'accompagnement** », **entre des collectivités en très grande difficulté et l'État**, peuvent constituer une opportunité et être gagnant-gagnant pour ces collectivités, dès lors que les **conditionnalités sur lesquelles ils reposent sont bien réelles, librement négociées et acceptées par celles-ci**. Outre le redressement de la situation financière des collectivités en grande difficulté, ces contrats doivent aussi être l'occasion d'instaurer de nouvelles pratiques, gage d'un redressement pérenne.

La voie d'une augmentation des ressources fiscales ne peut être exclue pour certaines communes peu fiscalisées. Le rapport Cazeneuve-Patient a effectivement montré que la fiscalité directe était minorée dans les DROM, même si cette minoration était largement compensée par la fiscalité indirecte (octroi de mer). Or, cette faiblesse s'explique à la fois par des exonérations non compensées, décidées par les collectivités elles-mêmes (réduction d'un tiers environ des bases brutes selon la Cour des comptes) et par des bases fiscales parfois non actualisées. Dans certaines collectivités, une action sur les recettes fiscales, sur les exonérations ou les bases fiscales, pourrait donc être mise en œuvre dans le cadre contractuel proposé.

Mais pour l'essentiel, c'est la voie de la réduction des dépenses de fonctionnement qui apparaît, dans un très grand nombre de cas, comme la source principale de restauration des marges de manœuvre financières. La recherche de ces marges de manœuvre passe par des **engagements précis, consentis et chiffrés de réduction des dépenses**, qui peuvent porter, selon la situation propre à chaque collectivité, sur différentes rubriques de charges :

- les charges liées aux dirigeants élus, pour des raisons d'économie mais aussi et surtout d'exemplarité à l'égard des personnels et de la population : réduction du nombre d'adjoints et/ou du montant des indemnités. Etant rappelé que le code général des collectivités territoriales fixe des plafonds, rien ne s'oppose à ce que la décision du conseil municipal porte sur des niveaux en deçà et même très en deçà des plafonds. Ainsi, par exemple, une commune de Guadeloupe a renoncé, après le renouvellement de juillet 2020, aux indemnités de mandats de ses élus pour une période de 3 ans ;

- les charges de personnel (leur part dans les dépenses de fonctionnement excède de 10 points en moyenne celle des communes de métropole, et même de 15 points pour les petites communes). Celles-ci ont augmenté de plus dix points en 20 ans selon le rapport Patient-Cazeneuve, qui considère que la maîtrise des dépenses de personnel constitue l'enjeu décisif. Pour un grand nombre de communes, ces charges constituent en effet le principal vecteur d'amélioration de la gestion : non remplacement des départs en retraite, non reconduction des vacataires et des CDD, plan d'incitation aux départs en retraite, ruptures conventionnelles, renoncement progressif aux contrats aidés, ceux-ci se traduisant bien souvent par des recrutements définitifs supplémentaires. Il apparaît difficile de revenir, dans ce cadre contractuel, sur les sur-rémunérations qui représentent, selon la Cour des comptes, entre 15 et 20 % de la masse salariale des communes d'outre-mer sauf à ce qu'une disposition législative en prévoit la possibilité ;

- la réduction de certains frais de fonctionnement : train de vie, parc automobile, représentation, voyages...etc. La crise sanitaire doit d'ailleurs être l'occasion d'instaurer de nouvelles pratiques de travail et de représentation permettant de voir disparaître les délégations pléthoriques d'élus aux manifestations métropolitaines (congrès des maires par exemple) ou lointaines.

Ces marges de manœuvre sur les dépenses peuvent être utilement complétées par la recherche d'une optimisation du fonctionnement, telle que la réduction du nombre de bâtiments municipaux (favorisée par le télétravail) et la vente de certains bâtiments, des efforts de productivité (digitalisation des services, contrôle des temps de présence effective des agents...) ou encore la réduction voire la suppression d'organismes satellites (SEM, SPL...) consommateurs d'indemnités. La contractualisation devrait aussi être l'occasion de favoriser une plus grande intégration intercommunale avec le transfert aux EPCI de certaines dépenses pouvant alors être mutualisées (notamment certaines fonctions support telles que la comptabilité ou les services RH..), et, dans quelques cas, une restructuration de la dette.

Ces contrats devraient aussi s'accompagner d'engagements des responsables locaux sur des modalités de fonctionnement plus « vertueuses », conditions d'un redressement pérenne des collectivités concernées et répondant à des dysfonctionnements évoqués dans de nombreux rapports :

- tenue effective d'une comptabilité d'engagements,
- mise en place d'un service facturier commun à l'ordonnateur et au comptable,
- plan de réorganisation des services territoriaux,
- paiement dans le délai légal de 30 jours du flux de nouvelles factures ainsi que les charges sociales nouvellement échues, et engagement de régler le stock de factures et de charges sociales en retard dans un délai convenu ...

Ces contrats devraient enfin être l'occasion d'instaurer ou d'expérimenter de nouvelles pratiques, qui vont au-delà du cadre réglementaire ou législatif, ne sont pas expérimentées outre-mer et sont pourtant susceptibles d'améliorer significativement le fonctionnement des collectivités dans la durée. Il s'agit notamment :

- d'un engagement ferme de l'ordonnateur (le maire) à ce que les mandats soient payés dans l'ordre strict de leur émission,

- du recours à un commissaire aux comptes, comme pour d'autres services publics locaux tels qu'un grand nombre d'offices publics de l'habitat ou d'hôpitaux,
- de la mise en place d'un comité d'audit (composé de personnalités extérieures au conseil municipal et aux services de la commune) pour accompagner dans la durée le redressement de la collectivité.

S'agissant de « contrats d'accompagnement », la négociation entre l'État et la collectivité devrait s'accompagner d'une « **dotatation exceptionnelle d'accompagnement** ». Celle-ci ne saurait être une simple dotation supplémentaire permettant de faire face aux difficultés du moment et de régler, par exemple, des factures en retard ou de reprendre la dette fournisseurs. Cette dotation exceptionnelle doit être **la contrepartie contractuelle aux engagements de la collectivité et de ses élus** permettant le retour à l'équilibre. Cette dotation serait versée sur la durée du contrat (3 à 5 ou 6 ans selon la gravité du déficit et la trajectoire retenue pour le redressement) par tranche annuelle, après vérification, avant chaque décaissement, que les objectifs de retour à l'équilibre ont bien été respectés.

Dans le cadre des débats du PLF pour 2021, a été annoncée une enveloppe de 10 M€ par an sur 3 ans destinée à l'accompagnement des communes en grande difficulté. C'est certes un début mais sans doute très loin des besoins de restructuration de ces collectivités. Ainsi, rien que la dette sociale des 5 DROM s'élevait (en septembre 2019) à plus de 127 millions € (rapport Cazeneuve – Patient). Après le temps nécessaire à la mise en place des contrats, il faudra envisager, sans doute dès 2022, une augmentation de l'enveloppe dès lors que la démarche de contractualisation conditionnelle aura été acceptée.

Outre cette dotation d'accompagnement, l'État pourrait aussi s'engager, en contrepartie des engagements de la commune contractante, là où c'est nécessaire, à un effort accru de rattrapage des bases fiscales comme le préconise le rapport Cazeneuve-Patient. Il pourrait aussi s'engager à ce que les investissements de la collectivité soient davantage subventionnés à titre exceptionnel.

3) Quelles conditions sont nécessaires pour que ces contrats produisent des effets durables?

On peut en citer au moins trois, qui doivent être mises en œuvre simultanément.

- **le soutien d'un « coach »**, qui peut, comme dans une entreprise ou une administration, guider et nourrir le processus de « transformation ». Celui-ci accompagne la collectivité dans la préparation du contrat, sa négociation avec l'État et son suivi. Doté d'une expertise en finances publiques locales et en matière de politiques publiques locales, son recrutement devrait être assuré par un opérateur (tel que l'AFD) délégué à cet effet par l'État et accepté par la collectivité. Ce coach serait temporairement mis à disposition de la collectivité et rémunéré sur l'enveloppe des contrats d'accompagnement annoncée par l'État. Il ne faut pas sous-estimer la difficulté de recrutement de ces « coaches » et de leur acceptation par les collectivités, comme en attestent les nombreuses et souvent vaines recommandations en matière d'appui en ingénierie et expertise ;

- **un tiers contrôleur**, nécessairement distinct du « coach ». Le contrôle des engagements de la collectivité devrait être effectué annuellement avant chaque décaissement de la dotation exceptionnelle d'accompagnement. Le contrôleur, spécifiquement missionné à cet effet, pourrait être, selon les disponibilités locales, un responsable de la DDFIP, de la CRC, un commissaire aux comptes

- **une transparence totale, assortie d'une plus grande implication des citoyens locaux**. Le redressement de la collectivité en grande difficulté financière doit être l'affaire de tous et pas seulement d'une confrontation entre l'État et la collectivité. Le verdict des urnes, une fois tous les 6

ans, ne permet que rarement de sanctionner un maire mauvais ou très mauvais gestionnaire, à la faveur d'un clientélisme encore parfois vigoureux. Il faut aller plus loin, au travers :

- de la publicité qui doit être faite sur le plan de redressement, par sa présentation en conseil municipal et un débat annuel en conseil sur la réalisation des objectifs, présentée par l'élu et le tiers contrôleur ;
- de l'amélioration du réseau d'alerte qui devrait être établi sous la seule responsabilité du DDFIP (et non plus conjointement avec le préfet) ;
- de « conférences de citoyens » (développées en Europe du Nord et expérimentée sur le site de stockage de l'ANDRA) et mise en œuvre du droit de pétition (article 72-1 de la Constitution) adressée à la collectivité en difficulté, ces formes d'expression directe des citoyens locaux permettant de peser dans le débat public pour contraindre la collectivité à se réformer.

Qu'attendre de ces contrats d'accompagnement si ce n'est le retour d'une plus grande attractivité de territoires aujourd'hui en grande difficulté et une plus grande responsabilisation de leurs élus, ces deux conditions étant indispensables au retour à une vie économique dynamique et à la création d'emplois ? Il s'agit surtout de regagner la confiance de la population et du monde économique envers les exécutifs locaux.

Ces contrats s'inscrivent nécessairement dans le temps long, ce qui exige de la constance dans l'action publique tant de la part des collectivités concernées que de l'État qui devra garantir dans la durée, financements et accompagnements humains (coach et personnels des CRC notamment).

Du point de vue de l'Etat, le rôle du préfet dans la préparation, la mise en œuvre et le suivi du contrat d'accompagnement est déterminant en ce qu'il doit fermement pousser au volontariat de la collectivité concernée. En l'absence de contrôle budgétaire effectif, il se doit de devenir le maître d'œuvre de la restauration des équilibres financiers locaux, qui, à ce titre, devrait figurer dans la feuille de route qui lui est confiée et sur laquelle il devrait être évalué.

Si ces contrats d'accompagnement étaient refusés en raison de contreparties considérées comme trop contraignantes par l'élu concerné ou trop difficiles à mettre en place ou ne permettaient pas le retour à l'équilibre, nul doute que la situation de ces collectivités se dégraderait davantage avec des conséquences de plus en plus graves sur leur attractivité économique et sociale et l'adhésion de la population. La mise en œuvre d'un pouvoir de substitution du préfet serait alors nécessaire.