

Chambres régionales
des comptes

Guadeloupe - Guyane - Martinique



Chambres territoriales
des comptes

Saint-Barthélemy - Saint-Martin

Association des juristes en droit des outre-mer (AJDOM)

décembre 2022



- ❑ Un mouvement de réformes sans précédent pour les CRC (JF 2025);

- ❑ Un éclairage sur la situation financière des outre-mer et le contrôle budgétaire

Chambres régionales
des comptes

Guadeloupe - Guyane - Martinique



Chambres territoriales
des comptes

Saint-Barthélemy - Saint-Martin

Un mouvement de réformes sans précédent

décembre 2022



DES RÉFORMES SANS PRÉCÉDENT

- 1) Un nouveau régime unifié de responsabilité du gestionnaire public ;
- 2) Deux nouvelles missions : l'évaluation des politiques publiques locales et l'avis sur les conséquences de tout projet d'investissement exceptionnel ;
- 3) Nouvelle approche/nouvelles méthodes;



1/ RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES GESTIONNAIRES PUBLICS

- Le contrôle du respect de l'ordre financier public n'est plus seulement l'affaire des juridictions financières, mais de nombreux autres personnes habilitées à déférer au PG près Cour des comptes des faits d'atteinte à la probité et à la régularité dans la gestion publique (ex : préfets, comptables, inspections, créanciers, les citoyens au travers d'un signalement (le PG peut s'autosaisir) ;
- L'extension des personnes habilitées augmente les possibilités d'identifier les atteintes à l'ordre public financier ;
- Au travers de la chambre du contentieux, les JF demeurent la seule autorité investie du pouvoir de juger et de sanctionner les atteintes à cet ordre ;
- Une chambre du contentieux « échevinage » (magistrats CC/CRC), appel (CC+CE), cassation (CE) ;
- Les CRC : contrôle de régularité et autorité de déféré ;



1/ RESPONSABILITÉ FINANCIÈRE DES GESTIONNAIRES PUBLICS

- Au 1^{er} janvier 2023 se met en place un régime répressif qui sanctionne les atteintes à l'ordre public financier, qui sanctionne la responsabilité pour faute. Disparition du jugement des comptes et de « la justice retenue »;
- Des justiciables (pers. physique, exceptions (ministres, élus locaux...)). Les élus locaux sont justiciables dans les fonctions *qui ne sont pas l'obligé de leurs fonctions électives*, l'inexécution des décisions de justice, également dirigeants d'entités privées contrôlées ;
- La responsabilité appréciée en fonction de la gravité de la faute individuelle, en tenant compte de toutes les circonstances (aggravantes, atténuantes, absolutoires et cas exonératoires);
- Des infractions (non respect du contrôle budgétaire, engag. Dépenses sans habilitation, inexécution de décision de justice, violation des règles (préjudice fi), octroi d'avantage injustifié (direct ou indirect);
- La RPP disparaît, mais la non-prod. Des comptes = une infraction, la gestion de fait = infraction (amende), échec au mandatement d'office, faute grave de gestion entreprises publiques (élargissement aux SPIC).



2/ DE NOUVELLES MISSIONS ET UNE POSSIBILITÉ DE SYNTHÈSE

- **L'évaluation des politiques publiques territoriales** (Loi 3DS article 229 + décret 8/12/2022)
- *Art. L. 211-15.-La chambre régionale des comptes contribue, dans son ressort, à l'évaluation des politiques publiques ;*
- *Art. R. 245-1-1. - La chambre régionale des comptes peut, de sa propre initiative, procéder à l'évaluation d'une politique publique relevant des collectivités territoriales et organismes soumis à sa compétence de contrôle des comptes et de la gestion ;*
- *Art. R. 245-1-2. – Les présidents CR, CD, Conseil métropolitain, saisine en propre, assemblée délibérante ou conjointe - 1 an.*
- *Les CRC étaient déjà associées à la Cour.*
- **Avis pour les grands projets d'investissement** (dispositions régl. à paraître)
- *Article L. 235-2: Les présidents CR, CD, Conseil métropolitain ou CU peuvent saisir, de leur propre initiative ou sur proposition de l'organe délibérant, la CRC pour avis sur les conséquences de tout projet d'investissement exceptionnel dont la maîtrise d'ouvrage est directement assurée par la CTou l'EPCI » - 6 mois ;*
- **Rapport public thématique** (dispositions régl. à paraître)
- *Art. L.243-11 CJF. Les chambres régionales et territoriales des comptes peuvent publier un rapport thématique des observations relatives à la gestion de plusieurs collectivités.*



3/ UNE NOUVELLE APPROCHE/NOUVELLES MÉTHODES

Une programmation commune

- *six orientations transversales organisation territoriale des politiques publiques, modernisation et simplification de la gestion des PP et impact sur le Fipu, inégalités et progrès social, anticipation, résilience et capacité à innover, qualité du service rendu à l'utilisateur, développement durable dans les PP*
- *et quatre objectifs stratégiques (améliorer l'efficacité, l'efficience de et la soutenabilité des politiques publiques, évaluer la qualité de l'action publique, maîtriser les risques d'atteinte à la régularité et s'assurer de la maîtrise des risques);*
- *Une augmentation forte des travaux communs (FIJ) 2017 : 17; 2023 : 30.*

Une intégration fonctionnelle

- *Une gouvernance plus intégrée CC/CRTC (programmation + participations aux instances (CRPP));*
- *Un lien renforcer avec le citoyen, un droit de requête des citoyens vis-à-vis de la Cour;*
- *Des travaux plus diversifiés, plus rapides (réduction des délais de contradiction à 1 mois; contrôle flash) et plus accessibles au citoyen.*

Chambres régionales
des comptes

Guadeloupe - Guyane - Martinique



Chambres territoriales
des comptes

Saint-Barthélemy - Saint-Martin

La situation financière des collectivités territoriales ultramarines et de leurs EPIC (article 73 de constitution – DROM)

décembre 2022



LA SITUATION FINANCIÈRE

(En Md€)	2019	2020	2021
RRF	8,41	8,23	8,64
DRF	7,39	7,48	7,49
ÉPARGNE BRUTE	1,02	0,76	1,15
RRI	1,27	1,41	1,29
DRI	2,22	2,31	2,51
Dépenses d'équipement +subv.	2,16	2,16	2,40
ENCOURS DE LA DETTE	5,61	5,89	6,16
Capacité de désendettement (en années)	5,5	7,8	5,4



2021 : UNE SOLVABILITÉ FINANCIÈRE RETROUVÉE

- Le poids financier dans les comptes nationaux (source Cour des comptes) : 3,7 %/RRF; 3,9 %/DRF; 3,4 %/endettement;
- Une augmentation plus rapide des RRF (+ 2,7 %) que des dépenses réelles (1,4 %). L'épargne brute s'est redressée (1,15 Md€), permettant d'emprunter davantage (0,6 Md€) sans dégrader le ratio de capacité de désendettement de 5,4 ans, soit un niveau équivalent à celui observé en 2019. L'encours de la dette est de 6,16 Md€;
- Par comparaison : France entière RRF +5,1 %, DRF +2,6 %, EB 18,3 %, capacité de désendettement 4,4 ans;
- RRF (8,6 Md€) : baisse impôts locaux, 1,28 Md€), mais augmentation octroi de mer (rôle d'amortisseur +107 M€ (1,33 Md€) + taxe sur les carburants + 9,1 % + taxe sur les alcools et les tabac), légère augmentation des dotations d'Etat (2,38 MD€; stabilité des DRF (7,49 Md€), mais hausse des dépenses de personnel (+ 1,7 %).



2021 : UNE SOLVABILITÉ EN TROMPE L'OEIL

- Vision macro ne rend pas compte des différences entre territoires et types de collectivités. Le poids budgétaire des départements et régions de la Guadeloupe et de La Réunion, du département de Mayotte, et des CT de la Martinique et de la Guyane masque les difficultés financières du bloc communal, qui pèse en mx 50 %, et en particulier des communes;
- Les dépenses de personnel des communes sur les DRF (58,4 % mx) (Guadeloupe 71 %, Guyane 61 %, Martinique 66 %); Stable en Guadeloupe, mais hausse de 30 M€ et de 60 M€ dans les 2 autres territoires;
- L'EB (Antilles - Guyane) des communes est de 110 M€, soit un taux de financement de 6,9 %;
- le niveau d'investissement varie : 370 M€ à Mayotte, 410 M€ en Guadeloupe, 590 M€ en Guyane, 970 M€ en Martinique, 1,5 Md€ à La Réunion. Un modèle de financement spécifique, en l'absence d'autofinancement : subventions 0,756 M€, dont 0,194 M€ Etat, 0,244 M€ fonds européens.



UNE SITUATION EN RÉALITÉ TRÈS DÉGRADÉE QUE NE MONTRE PAS LES DONNÉES FINANCIÈRES

- Un niveau de dépense publique locale exceptionnellement élevée (en fonctionnement) : 3982 €/hab (Guadeloupe, 2840 €/hab. Guyane, 4462 €/hab. Martinique (moyenne nationale : 2816 €/hab)).
- La situation dans les Antilles-Guyane s'est aggravée. Le montant des résultats prévisionnels cumulés des collectivités sous contrôle s'élève à – 324 M€, soit 39 % de leurs recettes de fonctionnement (294 M€ en 2020) ;
- Certaines collectivités locales rencontrent de très sérieuses difficultés de trésorerie (ex : les comptes au trésor des 32 communes de Guadeloupe s'élevaient à 78 M€, alimentés à hauteur de 25 M€ de crédits de trésorerie. En Guadeloupe, seules quatre étaient en mesure de faire face à plus d'un jour de trésorerie ;
- Des insincérités comptables sont mis en lumière dans les avis budgétaires et rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes.

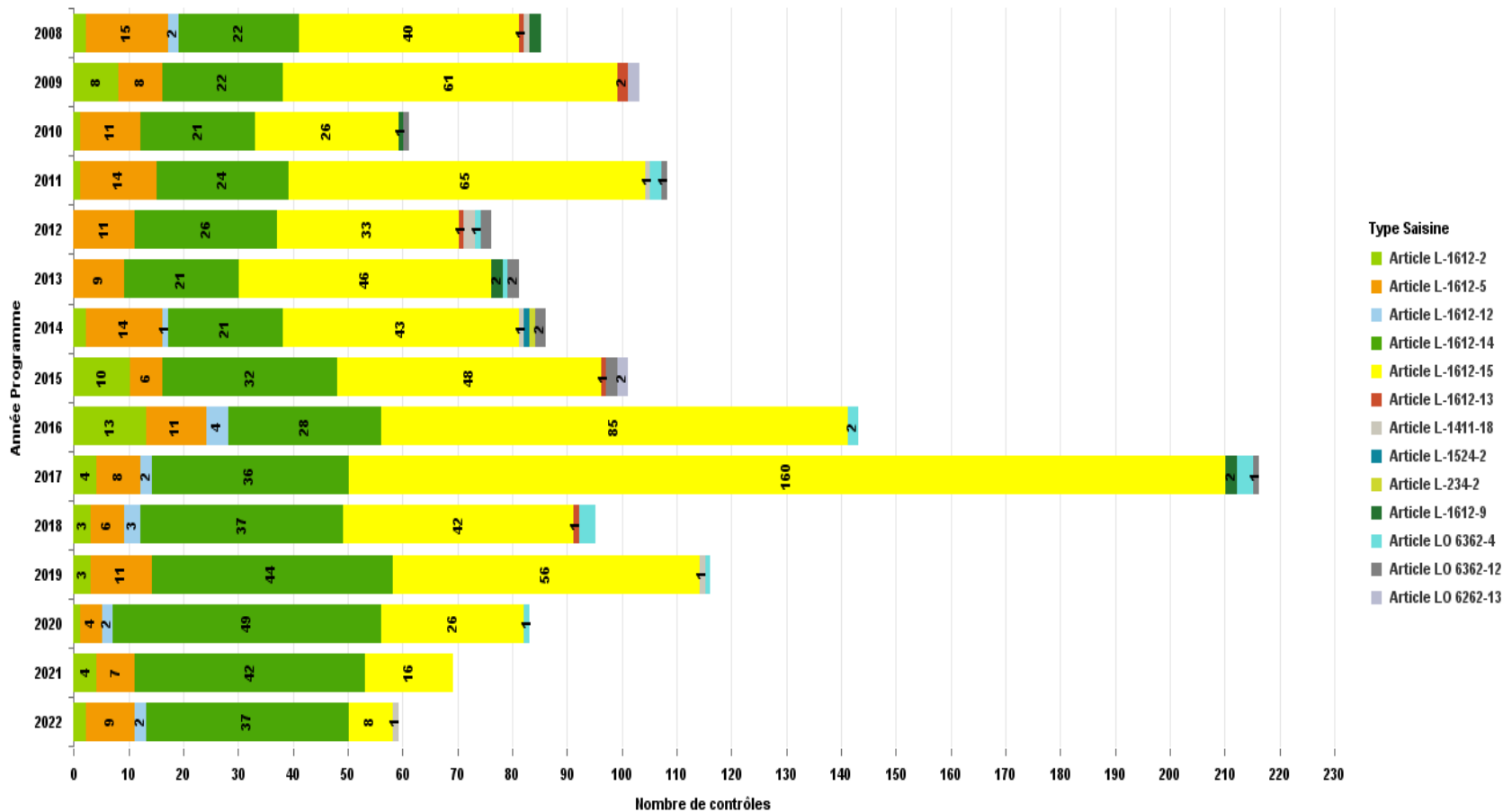


DES COLLECTIVITÉS SOUS CONTRÔLE BUDGÉTAIRE QUASI PERMANENT

- En 2021, sur 199 CT et EPCI, 33 sont sous contrôle budgétaire des CRC, dans le cadre du suivi de leur plan de redressement : 15 en Guadeloupe, 7 en Guyane, une à La Réunion, 8 en Martinique et deux à Mayotte ;
- Une situation incomparable : le rapport de la Cour des comptes sur « le contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture (2015-2021) » ne traite pas de leur dimension trop spécifiques;
- En 2021, 93 saisines préfectorales (35 % de l'activité nationale), dont 10 saisines pour déséquilibre réel (20 %) et 46 saisines pour défaut d'inscription de dépenses obligatoires.
- Les Antilles – Guyane, une illustration.



Evolution du contrôle des actes budgétaires depuis 2008





TYPES DE SAISINE

Nature des saisines (par référence aux articles du CGCT)	2022
Budget non adopté – Art. L. 1612-2	2
Budget voté en déséquilibre – Art. L. 1612-5	9
Compte administratif non adopté – Art. L. 1612-12	2
Compte administratif présentant un déficit excessif – Art. L. 1612-14 alinéa 1	3
Budget primitif (plan de redressement) – Art. L. 1612-14 alinéa 2	34
Sous-total des saisines préfectorales	50
Non inscription au budget d'une dépense obligatoire – Art. L. 1612-15*	12
Total	62
* 7 saisines n'ont pas donné lieu à des avis mais à l'envoi d'un courrier	
5 en Guadeloupe	
2 en Martinique	



PROPORTION DES COLLECTIVITÉS SOUS CONTRÔLE

	GUADELOUPE			GUYANE			MARTINIQUE		
	Nombre de collectivités	Nbre total des collectivités	Ratio	Nombre de collectivités	Nbre total des collectivités	Ratio	Nombre de collectivités	Nbre total des collectivités	Ratio
Communes	16	32	50%	8	23	35%	9	34	26%
EPCI	4	6	67%	1	5	20%	1	3	33%
Caisses des écoles	2	24	8%				3	34	9%
Syndicat							1	4	25%
Etablissement public de coopération	1	1	100%						
Total	23	63	37%	9	28	32%	14	75	32%



DES COLLECTIVITÉS SOUS CONTRÔLE BUDGÉTAIRE QUASI PERMANENT

- En 2021, sur 199 CT et EPCI, 33 sont sous contrôle budgétaire des CRC, dans le cadre du suivi de leur plan de redressement : 15 en Guadeloupe, 7 en Guyane, une à La Réunion, 8 en Martinique et deux à Mayotte ;
- Une situation incomparable : le rapport de la Cour des comptes sur « le contrôle de légalité et contrôle des actes budgétaires en préfecture (2015-2021) » ne traite pas de leur dimension trop spécifique;
- En 2021, 93 saisines préfectorales (35 % de l'activité nationale), dont 10 saisines pour déséquilibre réel (20 %) et 46 saisines pour défaut d'inscription de dépenses obligatoires.



LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE, UN EXERCICE DIFFICILE

- Une gestion administrative particulièrement défailante. Elle se caractérise par une absence de suivi des dossiers, des difficultés à élaborer les budgets, une incapacité à monter les dossiers d'investissement (dépenses et subventions) ...ce qui explique pour une grande part la sous-consommation des crédits d'Etat ;
- Une attitude peu coopérative de certains édiles locaux ;
- Une dépendance à la subvention publique d'équilibre ;
- En 2021, l'expérimentation des contrats d'accompagnement des communes d'outre-mer en difficultés financières (COROM) a débuté (appui d'ingénierie, accompagnement afin de mener des réformes structurelles (bases fiscales, maîtrise de certaines dépenses, dont l'amélioration de la gestion de la chaîne de la dépense et celle de la sincérité des comptes). L'objectif est vise la restauration des marges de manœuvre pour les collectivités concernées.



CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DES CRC, CERTAINES LIMITES

- La reconnaissance du caractère obligatoire de la dépense (Préfet, comptable, toute personne y ayant intérêt). Mise en demeure, puis proposition d'inscription de crédit;
- La CRC ne peut obliger la collectivité à régler sa dette ;
- Si la collectivité ne mandate pas, possibilité pour le créancier de saisir le Préfet pour un mandatement d'office;
- Dans les Antilles-Guyane, cette procédure n'est pas beaucoup plus efficace. Elle se heurte à la situation dégradée déjà évoquée et aux difficultés d'établir des arbitrages et des priorités dans le règlement des créances;
- Ces constats font que les créanciers utilisent de plus en plus la procédure du référé-provision des article R.541-1 et suivants du code de justice administrative (aucune condition d'urgence, pas d'obligation de recours au fond, possibilité de faire valoir la contestation sérieuse, procédure rapide confiée au juge des référés). Cette procédure paraît la plus efficace;
- Le nouveau régime de mise en jeu de la responsabilité du gestionnaire public, un levier ?