



Les collectivités locales des DROM : des acteurs majeurs du développement économique



INTRODUCTION

Remarque liminaire : l'étude porte sur les quatre régions monodépartementales d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion.

Le renforcement de la décentralisation en 2004 a conféré aux collectivités locales françaises, avec le soutien de l'Etat, un rôle majeur et essentiel dans le développement économique des territoires. Dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), les enjeux liés à l'accroissement des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales se posent avec d'autant plus d'acuité que les défis à relever sont importants et les besoins supérieurs à ceux de métropole. D'une part, le niveau d'infrastructures publiques et d'équipements structurants demeure encore inférieur à la moyenne métropolitaine, notamment dans les domaines du transport public, de l'aménagement urbain, du logement et de l'environnement. D'autre part, les caractéristiques démographiques et socio-économiques de ces départements exercent une pression à la hausse sur les dépenses des collectivités locales.

Face à ces défis, l'avenir des ressources des collectivités locales des DROM reste incertain en raison des réformes de la fiscalité locale introduites par la LODEOM ainsi que des incertitudes relatives au nouveau dispositif de l'octroi de mer d'après 2014 et aux montants des fonds européens à l'issue de la période 2007-2013.

Dans ces petits territoires où la commande publique constitue le principal levier de l'économie régionale, il est primordial de mesurer la capacité des collectivités locales à conduire et financer les politiques publiques qui leur sont confiées.

Cette note présente tout d'abord le contexte d'intervention des collectivités locales dans les DROM : aspects institutionnels, caractéristiques socio-économiques qui peuvent exercer des influences particulières sur les finances des collectivités locales de ces territoires, rôle moteur des collectivités locales dans l'économie et caractéristiques de la fonction publique territoriale. Elle analyse ensuite les finances locales aux différents niveaux (région, département, commune) en mettant notamment en exergue leurs spécificités par rapport aux collectivités de métropole. Elle s'attache enfin à analyser les modalités de financement des investissements publics locaux.



Les collectivités locales des DROM : des acteurs majeurs du développement économique



Sommaire

I – LE CONTEXTE D’INTERVENTION DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES DROM	5
1 - Un cadre d'intervention qui diffère légèrement de celui des collectivités métropolitaines	5
2 - Les spécificités socio-économiques et leurs impacts sur les finances locales	5
3 - Le poids économique des administrations publiques locales dans les DROM	6
4 - Les faiblesses de la fonction publique territoriale : précarité et sous-qualification	7
II – LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES DES DROM	9
1 - Des volumes budgétaires plus importants	9
2 - Une fiscalité locale particulière	9
3 - Des collectivités locales plus endettées qu’en métropole	11
4 - Arbitrage entre fiscalité et endettement : une hétérogénéité de situations pour les régions	13
5 - Caractéristiques des dépenses courantes	14
6 - Des équilibres financiers disparates	16
III – LES INVESTISSEMENTS PUBLICS LOCAUX ET LEUR FINANCEMENT	16
1 - Les spécificités des DROM en matière d’investissements publics locaux	16
2 - L’investissement des régions d’outre-mer sur la période 2000-2008 : des disparités importantes selon les géographiques	20
3 - Les investissements des départements : un écart moins prononcé avec la métropole	22
4 - Le financement des investissements publics locaux : un défi pour les années à venir	23
CONCLUSION	28
BIBLIOGRAPHIE	29



Les collectivités locales des DROM : des acteurs majeurs du développement économique



I – LE CONTEXTE D'INTERVENTION DES COLLECTIVITES LOCALES DANS LES DROM

1 - Un cadre d'intervention qui diffère légèrement de celui des collectivités métropolitaines

Les mouvements de décentralisation, qui ont été à l'origine de transferts de compétence de l'Etat vers les collectivités locales, ont concerné les collectivités des DROM au même titre que celles de métropole. Les nouvelles compétences transférées aux collectivités nécessitent un financement. Celui-ci s'est effectué par dotation pour la première vague de décentralisation (de 1982 à 2004). En revanche, la seconde période de transferts de compétence, initiée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, privilégie une compensation financière reposant sur un transfert de fiscalité qui ne s'applique pas pour les *régions* d'outre-mer. La compétence fiscale qui a été transférée aux régions de métropole pour une fraction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ne peut en effet être exercée par les régions d'outre-mer étant donné que cet impôt n'y est pas applicable.

Par ailleurs, compte tenu de l'histoire de ces géographies et de leurs situations géographique et sociale particulières, les collectivités locales des DROM exercent des compétences spécifiques tant en matière fiscale (octroi de mer, taxe spéciale sur les carburants, taxe sur le tabac...) qu'en matière de dépenses courantes (coopération régionale, répartition différente de la compétence sur les routes nationales, exercice de la compétence en matière de RMI par des agences départementales d'insertion...).

Le poids de la présence de l'Etat auprès des collectivités locales des DROM constitue une autre spécificité. Comme en métropole, celui-ci intervient sous diverses formes : en tant que partenaire ou fournisseur, bureau d'étude et conseiller, comptable et financeur (via les dotations de fonctionnement et d'investissement). Dans les DROM, un établissement public spécifique, l'Agence Française de Développement, intervient pour financer les collectivités locales ainsi que les sociétés d'économie mixte. Dans le cadre de la péréquation (redistribution des ressources entre les collectivités locales afin de pallier les inégalités de richesses entre les territoires), l'Etat intervient en faveur des DROM, considérés au niveau national comme les territoires les plus défavorisés. En outre, ses dotations financent en priorité, et de façon nettement plus importante qu'en métropole, la section d'investissement de leur budget. Enfin, l'intervention de l'Etat dans ces géographies est originale et diffère de celle en métropole. Citons pour exemple la politique de réhabilitation de l'habitat insalubre (RHI).

2 - Les spécificités socio-économiques et leurs impacts sur les finances locales

Pour rendre compte de la santé financière des collectivités locales, il est indispensable d'appréhender les caractéristiques physiques, démographiques et socio-économiques qui façonnent les territoires sur lesquels elles exercent leurs compétences. Ces spécificités conditionnent en effet les finances des collectivités locales. Les principales particularités socio-économiques des DROM qui ont été identifiées sont les suivantes :

1) Des communes plus étendues, densément peuplées et souvent à vocation touristique

La taille moyenne d'une commune dans un DROM est de 16 170 habitants contre 1 718 habitants en métropole et le taux d'urbanisation y est plus élevé qu'en métropole. Si cette concentration de la population en zone urbaine constitue un atout, dans la mesure où le coût de l'équipement par habitant desservi est plus faible, la grande taille des communes joue en sens inverse en raison du poids des infrastructures.

2) Une population structurellement plus jeune et qui évolue de façon différenciée selon les géographies...

En 2006, 34 % des habitants des DROM avaient moins de 20 ans, contre 25 % en métropole. La jeunesse relative de la population impacte les coûts des infrastructures scolaires : on compte, par exemple, près de 130 élèves pour 1 000 habitants dans l'enseignement secondaire en moyenne dans les DROM, contre environ 86 au niveau national.



3) ... mais qui vieillit plus rapidement dans les DROM insulaires qu'en métropole

Les trois départements d'outre-mer insulaires devront rapidement faire face aux défis du vieillissement de leur population¹. Selon les projections de l'INSEE, la part des plus de 60 ans doublerait entre 2005 et 2030 à la Martinique, à la Guadeloupe et à La Réunion, tandis qu'en métropole elle augmenterait de moins de 10 points. Ce phénomène est de nature à exercer une pression plus forte sur les dépenses liées à la solidarité vieillesse.

Caractéristiques socio-démographiques

	Population	Croissance démographique 2006-2009	Nombre d'élèves du secondaire 2008	Population de + 60 ans en 2005	Population de + 60 ans en 2030	Part des allocataires du minimum vieillesse en 2006
	estimations au 1 ^{er} janvier 2009	taux de variation annuel moyen	pour 1 000 hab.	en %	en %	dans la pop. des + de 60 ans
Guadeloupe	404 000	0,3	132,9	15,0	31,0	31
Martinique	402 000	0,4	115,1	17,0	34,0	27
Guyane	229 000	3,6	139,8	6,0	11,0	20
La Réunion	817 000	1,2	132,6	11,0	24,0	32
Métropole		--		--	29,0	
Outre-mer	1 852 000	--	129,6	--		
France	64 321 000	0,6	86,4	21,0		4,0

Sources : INSEE, DGCL, INED

4) La vétusté des cadastres

La vétusté, voire l'absence, des bases cadastrales est de nature à jouer en défaveur des recettes des collectivités des DROM, en minimisant la valeur des bases imposables.

5) Une plus grande fragilité économique et sociale

Au-delà de l'écart de niveau de vie entre régions d'outre-mer et régions métropolitaines, le PIB par habitant des DROM restant encore inférieur au PIB national, le chômage et la précarité, qui les touchent particulièrement, fragilisent leur tissu social et exercent une pression de plus en plus forte sur le système de solidarité familiale, pesant également sur le coût de l'action sociale.

Caractéristiques socio-économiques

	Part des ménages fiscaux imposés en 2007	Revenu moyen imposable en 2006 / hab.	Taux de chômage au 31/12/2008	Rmiste / Population active au 31/12/08	Familles monoparentales
	% du total des foyers fiscaux	en € /hab.	en %	en %	en % du total des familles
Guadeloupe	27,0	8 108	22,0	18%	35,9
Martinique	30,1	8 509	22,4	18%	38,3
Guyane	27,6	5 712	21,8	18%	36,0
La Réunion	37,9	7 799	24,5	21%	19,7
Métropole (hors Paris)	--	11 771	7,8*		
Outre-mer	--	7 787	--		
France entière	61,71*	12 042	--	4%	13,6

* France métropolitaine

Sources : INSEE, DGI, DGCL

3 - Le poids économique des administrations publiques locales dans les DROM

Plus qu'en métropole, le secteur des administrations publiques locales joue un rôle moteur sur l'activité économique des DROM. Cette influence s'exerce tout d'abord à travers les revenus distribués (13 % des salaires versés sur les territoires en 2007) et le nombre de personnes employées. Dans les DROM près de 77 000 personnes, travaillent dans une administration publique locale, soit 15,5 % des personnes salariées à fin 2007. La contribution du secteur de la fonction publique territoriale à l'emploi salarié total est ainsi deux fois plus importante qu'en métropole, où 8,3 % des salariés travaillent dans la fonction publique territoriale.

¹ « Les départements d'outre-mer face aux défis du vieillissement démographique et des migrations », *Population & Sociétés*, n° 460, INED, octobre 2009.



Alors qu'elles emploient en moyenne 46 % des effectifs publics, les administrations publiques locales des DROM contribuent à hauteur de 30 % en moyenne des salaires et traitements bruts versés par la fonction publique. Cet écart s'explique par l'importance relative des emplois aidés (contrats aidés, emplois jeunes et apprentis) dans la fonction publique territoriale dans les DROM (de 8 % à la Guadeloupe à 30 % à La Réunion).

Les administrations publiques locales dans l'emploi total des DROM

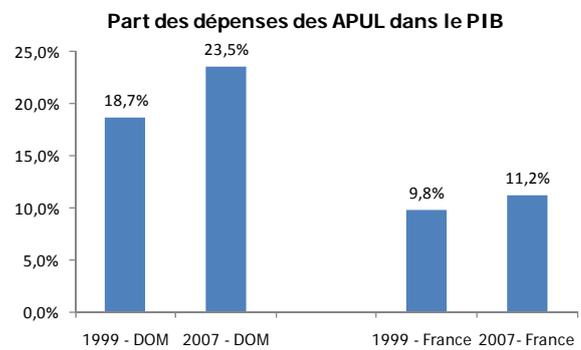
	Guyane	Martinique	Guadeloupe	La Réunion
Part des effectifs de la FP territoriale (y.c. emplois aidés) dans le nombre total de salariés (au 31/12/2007)	16,3%	14,5%	13,1%	17,3%
Part des salaires et traitements bruts versés par les APUL dans le total des salaires et traitements bruts (2006)	10,8%	17,7%	14,8%	8,4%

Sources : Insee - comptes économiques, Colter

En réalisant 70 % de l'investissement public en moyenne et en participant activement à la redistribution dans le cadre des prestations sociales versées, le secteur des administrations publiques locales est un acteur public de premier plan qui contribue, plus qu'en métropole, à la demande intérieure des territoires. La part de la formation brute de capital fixe (FBCF) dans le PIB atteint 19 % en moyenne sur la période 2000-2006, supérieure de 8 points à celle observée en métropole qui s'élève à 11 %.

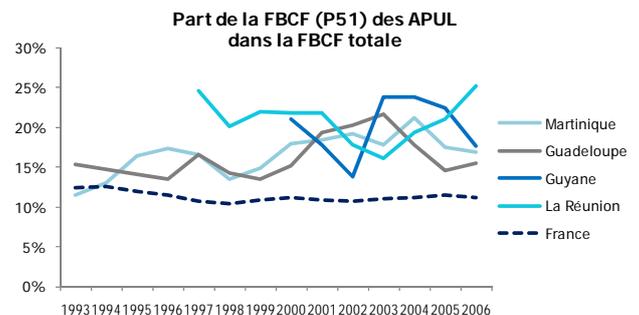
La part de la consommation finale des APUL dans le PIB (10 % de la consommation finale en moyenne sur la période 2000-2006) est supérieure de 3 points à celle observée en métropole.

Au total, leurs dépenses représentent 23,5 % du produit intérieur brut en moyenne pour les quatre DOM, contre seulement 11,2 % en métropole en 2007. Dans un contexte où les mesures de décentralisation ont pour effet de renforcer l'importance du secteur des administrations publiques locales dans les économies régionales, leur poids dans le produit intérieur brut total s'est accru de 4,8 points en moyenne entre 1999 et 2007, contre +1,4 point au niveau national. Le montant moyen des dépenses des APUL a été de 4 262 € par habitant en 2007 dans les DROM, contre 3 349 € par habitant au niveau national. Par rapport à 1999, ces dépenses ont augmenté de 78 % dans les DROM et de 51 % au niveau national.



Sources : comptes régionalisés, INSEE

Il faut noter cependant que la correspondance entre les effets de la décentralisation et une hausse de l'investissement des administrations publiques locales n'est pas automatique. Au cours des deux années qui ont suivi le vote de la loi du 13 août 2004, ou Acte II de la décentralisation, la part de l'investissement des APUL dans l'investissement total a diminué dans les départements français d'Amérique (DFA), alors qu'elle n'a cessé d'augmenter à La Réunion depuis 2003.



Source : INSEE

En effet, d'autres facteurs déterminent l'investissement, et plus globalement les dépenses, des collectivités locales, tels que leur capacité financière, la conjoncture économique, certains événements naturels nécessitant la reconstruction des infrastructures (cyclones, tremblement de terre...) et, bien évidemment, les orientations stratégiques choisies par les élus locaux.

4 - Les faiblesses de la fonction publique territoriale : précarité et sous-qualification

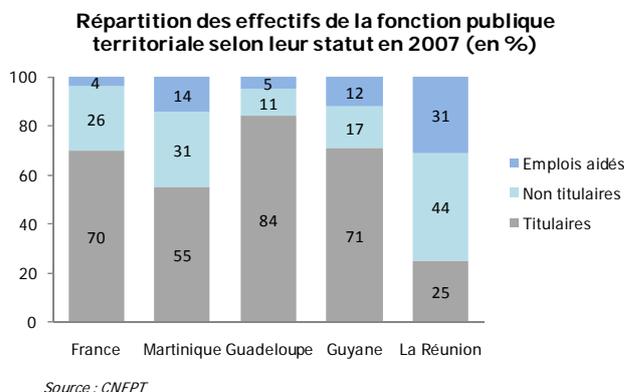
Les ressources humaines employées dans les collectivités locales des DOM présentent un certain nombre de spécificités par rapport à la métropole.

Sur l'ensemble des échelons des collectivités locales, le nombre d'agents territoriaux par habitant est globalement supérieur dans les DROM à celui observé au niveau métropolitain. C'est à La Réunion que le taux d'administration est le plus élevé, avec 46 agents au total pour 1 000 habitants contre 29 en moyenne métropolitaine.



Par type de collectivité, seules les intercommunalités de Guadeloupe et de Guyane ont un taux d'administration inférieur à la moyenne de métropole. Les communes enregistrent le plus fort taux d'administration (30 pour 1 000 à la Martinique, contre 19 pour 1 000 en métropole) et sont les collectivités qui recourent le plus à des emplois contractuels. Ceci leur confère alors un rôle de « buvard social », dont l'enjeu est particulièrement important dans des territoires où le chômage est endémique.

Par ailleurs, le recours à des emplois contractuels est une pratique relativement plus répandue dans les collectivités locales de La Réunion et de la Martinique : en 2007, 75 % des agents employés dans les collectivités locales sont des contractuels à La Réunion et 45 % à la Martinique, contre 30 % au niveau national. A la Guadeloupe, au contraire, les agents titulaires constituent la grande majorité des effectifs (84 %), suite à la vague de titularisation intervenue aux lendemains des grèves de 1998 et 1999. En Guyane, le pourcentage de titulaire est équivalent à celui de la moyenne nationale.



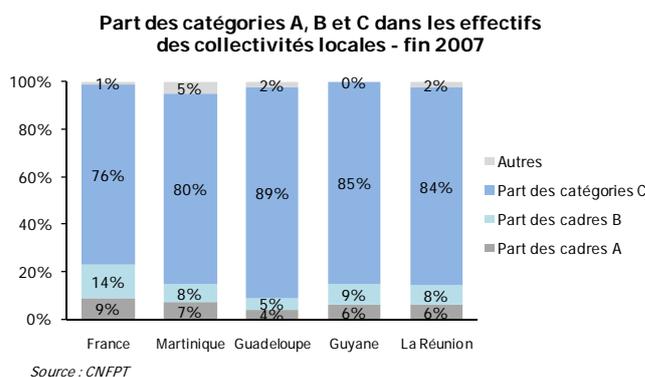
Taux d'administration pour 1 000 habitants

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	France métropolitaine
Départements	5,0	7,0	11,0	5,0
Régions	1,4	0,9	1,0	0,3
Intercommunalités	0,7	3,7	1,5	3,6
Communes	27,0	30,0	21,0	19,0
Autres	0,1	0,7	0,1	1,2
Ensemble	34,0	42,0	35,0	29,0

Source : Insee Colter 2006

Le niveau de qualification des agents de la fonction publique territoriale, qui bénéficient comme les agents de l'Etat en poste dans les DROM de la surrémunération², reste en deçà de celui constaté en métropole en termes d'encadrement. La proportion de cadres A et B y est globalement plus faible : la Guadeloupe présente le taux d'encadrement le plus faible, toutes collectivités confondues, avec seulement 4 % de cadres A et 5 % de cadres B, contre respectivement 9 % et 14 % en métropole. Ce sous-encadrement obère les possibilités de réflexion, de conception et d'impulsion pour les collectivités des DROM qui sont à l'origine de 75 % de la dépense publique.

Toutefois, la situation diffère selon le type de collectivité locale. Ainsi, la Région Martinique avait, en 2002, un taux d'encadrement (catégorie A) assez élevé de 17,5 %, bien qu'en diminution par rapport à celui de 1995 (19,8 %) et très largement inférieur à celui de la moyenne nationale (35 % en 1999).



De plus, la répartition des emplois territoriaux par secteurs d'intervention n'est pas toujours en phase avec les besoins. Comme en métropole, les affaires scolaires et périscolaires sont les services qui emploient le plus d'agents : de 15 % à la Martinique à 20,6 % en Guyane, contre 10,8 % en métropole, cet écart avec la métropole résultant de la jeunesse relative de la population. En revanche, les secteurs d'intervention technique (« eau et assainissement », « infrastructures et réseaux divers », « propreté et gestion des déchets ») emploient des effectifs relativement moins élevés qu'en métropole, sauf à la Martinique, alors que le renforcement des services urbains constitue une nécessité pour des territoires où les besoins dans ces domaines sont importants.

² Comme pour les fonctionnaires de l'Etat travaillant dans les DOM, les agents titulaires des fonctions publiques locales bénéficient d'un coefficient multiplicateur de leur salaire de base fixé à 40 % à la Guadeloupe, à la Martinique et en Guyane, et atteint 53 % à La Réunion depuis 1950.



II - LES FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES DES DROM

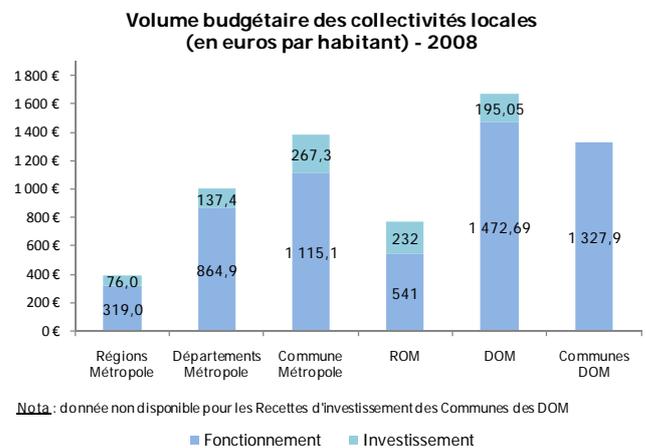
1 - Des volumes budgétaires particulièrement importants

Les ressources des collectivités locales par habitant sont nettement plus importantes dans les DROM qu'en métropole, et ce quel que soit l'échelon de la collectivité :

- les régions d'outre-mer disposent de près de 2 fois plus de ressources totales par habitant que les régions de métropole ;
- pour les départements d'outre-mer, c'est 1,7 fois plus que les départements de métropole ;
- les communes des DROM disposent de recettes de fonctionnement 1,2 fois supérieures à celles de métropole.

Comme en métropole, les régions³ d'outre-mer ont le plus petit volume budgétaire de fonctionnement, comparé aux communes et aux départements. En revanche, à la différence des régions de métropole, les ROM disposent de ressources d'investissement plus importantes que celles des départements. Malgré cela, les ROM ont des ressources totales inférieures à celles des DOM : elles s'élevaient à 1,4 milliard d'euros en 2008, contre 3,2 milliards d'euros pour les départements.

Les DROM bénéficient de ressources propres parmi les plus élevées des collectivités locales françaises : les régions ont perçu en moyenne 389 €/habitant en 2008, contre seulement 175 €/hab. en métropole ; les départements ont perçu la même année en moyenne 815 €/hab., contre 562 €/hab. en moyenne pour les départements de métropole hors Paris.



2 - Une fiscalité locale particulière

L'importance des produits de la fiscalité indirecte locale dans les recettes des DROM, en particulier des régions, constitue une caractéristique majeure des finances locales dromiennes : en 2008, ces produits représentaient en moyenne 64 % des recettes courantes des régions et 43 % des recettes courantes des départements en moyenne.

Les ressources des départements et des régions d'outre-mer proviennent :

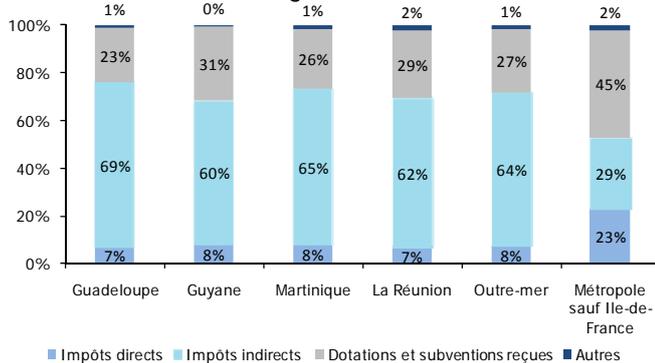
- 1) de leurs impôts indirects ;
- 2) des dotations et participations reçues de l'Etat et de l'Union européenne (surtout pour les régions) ;
- 3) des produits de la fiscalité directe locale.

En métropole, les dotations constituent la première ressource des régions et les produits de la fiscalité directe locale sont les premières ressources des départements.

³ Faute de données sur les recettes d'investissement des communes des DOM, il n'est pas possible de comparer le volume budgétaire total entre les communes, les départements et les régions d'outre-mer.

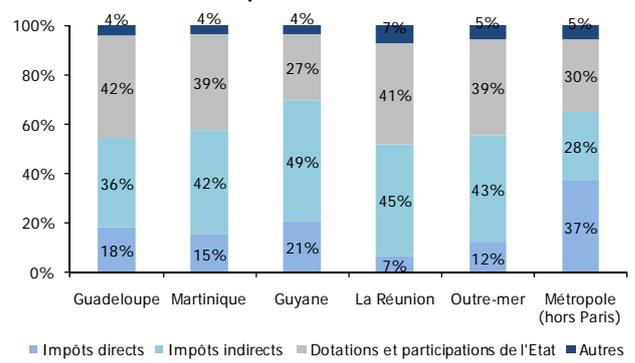


Structure des recettes de fonctionnement des régions en 2008



Source : DGCL

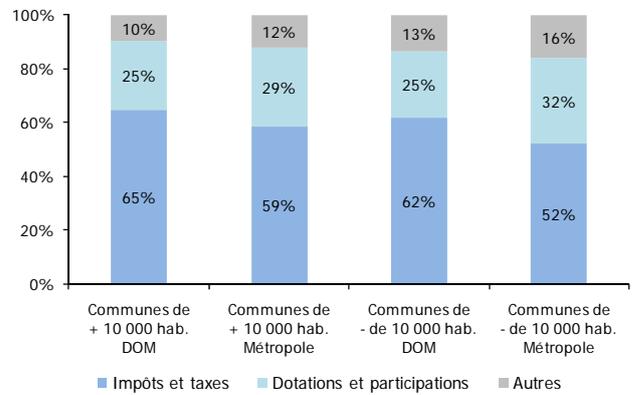
Structure des recettes de fonctionnement des départements en 2008



Source : DGCL

Les communes d'outre-mer, quelle que soit leur taille, sont moins dépendantes des dotations reçues que celles de métropole. Comme pour les régions et départements, les recettes de la fiscalité locale leur procurent une part plus importante de leurs recettes courantes : à hauteur de 65 % du total pour les communes de plus de 10 000 habitants (contre 59 % en métropole) et 62 % du total pour les communes de moins de 10 000 habitants (contre 52 % pour celles de métropole).

Structure des recettes de fonctionnement des communes en 2008



Source : DGCL

Dans les DROM, la fiscalité directe locale est identique à celle de la métropole. Par contre, la fiscalité indirecte locale y est sensiblement différente :

Les principaux impôts indirects : comparaison DROM et métropole

Le secteur communal	Départements	Régions
Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	Taxe sur les cartes grises
La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)	La taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	Taxe sur le permis de conduire
Les versements transports	Taxe intérieure sur les produits pétroliers (depuis 2008)	TIPP
Taxe locale d'équipement		Contribution au développement de l'apprentissage (CDA)
L'octroi de mer	L'octroi de mer seulement pour le département de la Guyane	L'octroi de mer régional ou additionnel
Taxe spéciale sur la consommation de carburants.	Taxe spéciale sur la consommation de carburants.	Taxe spéciale sur la consommation de carburants.

En bleu = fiscalité spécifique aux DROM

En rouge = fiscalité transférée en compensation de charges transférées par l'Etat en métropole

La plupart des impôts locaux spécifiques aux DROM sont prévus par le code général des douanes (et non des impôts). Certains d'entre eux sont historiques, d'autres sont plus récents :

- parmi les impôts anciens : l'octroi de mer, les droits sur les rhums, sur les carburants et sur les tabacs ; la décentralisation de 1982 a transféré ces impôts des départements aux régions, sans que les premiers voient leurs dotations augmenter à concurrence des moins-values subies ;



- plus récemment, la taxe d'embarquement⁴.

Malgré le principe de l'assimilation législative (article 73), ces impôts anciens n'ont pas été supprimés lors de la réforme sur la départementalisation en 1948, en raison de leur importance au sein des budgets locaux.

L'octroi de mer, recette essentielle pour les communes et les régions des DROM, s'assimile aujourd'hui à une taxe indirecte à la consommation mais ne possède pas la neutralité fiscale de la TVA. Il représente entre 25 et 35 % des recettes réelles de fonctionnement des communes et entre 27 et 44 % des recettes fiscales des régions.

Part de l'octroi de mer dans les recettes fiscales

	Communes		Départements		Régions	
	2006	2007	2006	2007	2006	2007
La Réunion	50%	40%	-	-	27%	34%
Guyane	45%	44%*	25%	19%	39%	45%
Martinique	52%	52%	-	-	42%	42%
Guadeloupe	39%	40%	-	-	44%	39%

* après prélèvement de 35 % au profit du département⁵
Sources : comptes administratifs, DGCL

En matière de pression fiscale, les régions des DFA appliquaient en 2008 des impôts directs locaux supérieurs à la moyenne nationale, en particulier la région Guadeloupe. A l'inverse, la région La Réunion exerçait en 2008 une pression fiscale directe parmi les plus faibles des régions françaises, la cinquième après la Corse, l'Île-de-France, l'Alsace et Rhône-Alpes.

3 - Des collectivités locales plus endettées qu'en métropole

La dette des collectivités locales (hors Etablissements publics de coopération intercommunale -EPCI-) s'élevait, en 2007, à 2,9 milliards d'euros, soit 8,9 % du PIB des DROM. Au plan national, la dette des APUL dans leur ensemble ne représentait que 6,6 % du PIB de la France.

L'endettement des collectivités locales* en 2007

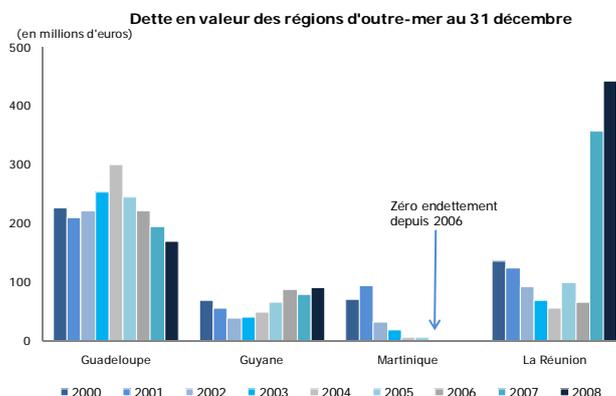
(en millions d'€)	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Total	France entière
Dette en capital au 1 ^{er} janvier	545	721,8	221	1 409	2 896	124 400
PIB	7 900	7 900	3 000	13 740	32 560	1 895 284
Rapport dette / PIB	6,9 %	9,1 %	7,4 %	10,2%	8,9 %	6,6 %

Sources : Trésoreries générales, INSEE, comptes rapides

* Champs : régions, départements et communes pour les DOM ; Administrations publiques locales (APUL) pour la France entière.

L'endettement des régions d'outre-mer a connu sur les dix dernières années des évolutions différenciées, avec parfois des variations de grande ampleur.

La dette de la région La Réunion a bondi en 2007 et 2008, suite à un emprunt d'ampleur historique de près de 300 millions d'euros contracté en 2007 et à un nouvel emprunt de 154 millions d'euros effectué en 2008 en lien avec le financement des investissements réalisés dans le cadre de la construction de la Route des Tamarins. D'un niveau relativement modeste au début des années 2000, l'endettement de la région Martinique s'est éteint à partir



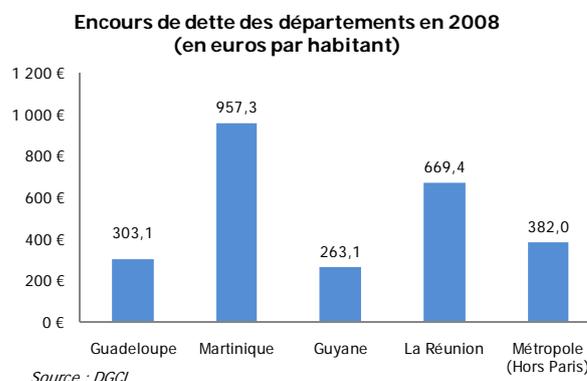
⁴ La taxe d'embarquement sur les passagers, instituée au profit de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion, est due par les entreprises de transport aérien et maritime, au titre des opérations d'embarquement de voyageurs réalisées sur les vols commerciaux ou sur les lignes maritimes régulières, y compris les vols « charter ».

⁵ Depuis 1974, le département recevait 35 % de la dotation globale garantie des communes de Guyane. A compter de 2004, la loi a plafonné sa dotation à 27 millions d'euros (l'équivalent de la dotation du département reçue en 2003).



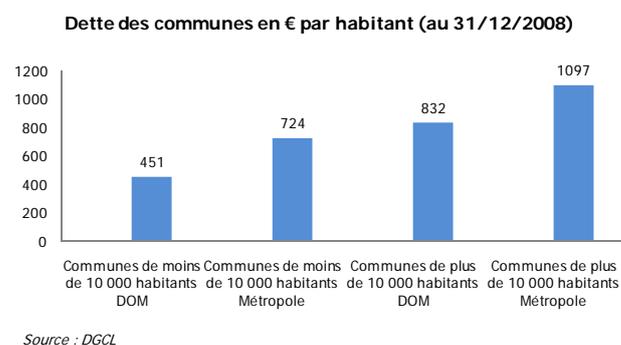
de 2006. Après avoir dépassé le seuil d'alerte durant plusieurs exercices, la région Guadeloupe s'est appliquée depuis 2006 à réduire sensiblement l'encours de sa dette. En Guyane, après une politique drastique d'assainissement, suite à des déficits très importants en 1993-1995, l'encours total de la dette a régulièrement baissé de la seconde moitié des années 1990 à 2004 puis a recommencé à augmenter à compter de 2004, comme la moyenne des régions métropolitaines.

Pour les départements, l'endettement par habitant est disparate selon les géographies. Il est sensiblement supérieur à la moyenne métropolitaine à la Martinique et à La Réunion et demeure nettement inférieur à la Guadeloupe et en Guyane. L'endettement est préoccupant pour le département de la Martinique, département d'outre-mer le plus endetté, et qui est le quatrième, par endettement décroissant, au niveau national en euros par habitant.



L'endettement par habitant des communes des DROM est inférieur à celui des communes de métropole, et ce quelle que soit leur taille. En 2008, il s'élevait à :

- 451 €/hab. pour les communes de petite taille, contre 724 €/hab. en métropole ;
- 832 €/hab. pour les communes de grande taille, contre 1 097 €/hab. en métropole.



Malgré ce niveau d'endettement relativement plus faible, les communes de grande taille des DROM ont une capacité de désendettement⁶ inférieure à celles de métropole puisque leur excédent de fonctionnement est nettement plus faible. Si l'intégralité de leur épargne brute était consacrée au remboursement de leur dette, il leur faudrait ainsi 9,4 années pour se désendetter contre 6 années pour les communes de métropole.

⁶ La capacité de désendettement rapporte le stock de dette sur l'épargne brute. Elle se mesure en nombre d'années qu'il faudrait pour rembourser la dette si l'intégralité de l'épargne brute lui était consacrée.



4 - Arbitrage entre fiscalité et endettement : une hétérogénéité de situations pour les régions

L'analyse du niveau de l'endettement par habitant doit tenir compte du choix fait par les collectivités locales pour le financement de leurs programmes d'investissement : recours à l'emprunt ou fiscalité.

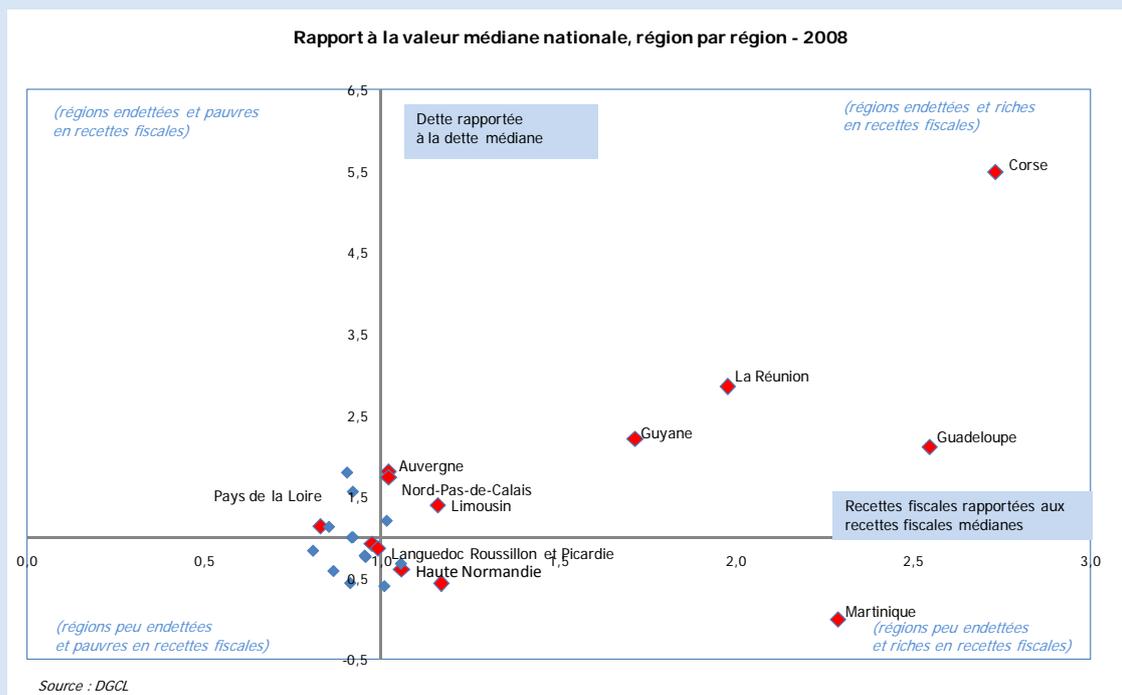
En la matière, les régions françaises se caractérisent par une grande diversité.

Le graphique ci-dessous permet de situer les régions d'outre-mer par rapport à l'ensemble des régions françaises. Chaque région est représentée par un point qui la situe en 2008 :

- sur l'axe vertical : par rapport à la valeur médiane de l'ensemble des régions en ce qui concerne la dette par habitant (encours de dette au 31/12/2008 sur la population régionale totale) ;

- sur l'axe horizontal : par rapport à la valeur médiane de l'ensemble des régions, en ce qui concerne les recettes fiscales totales (impôts directs et indirects) en euros par habitant.

Les régions indiquées par un losange rouge sont celles dont les dépenses totales par habitant sont supérieures à la valeur médiane des régions au niveau national.



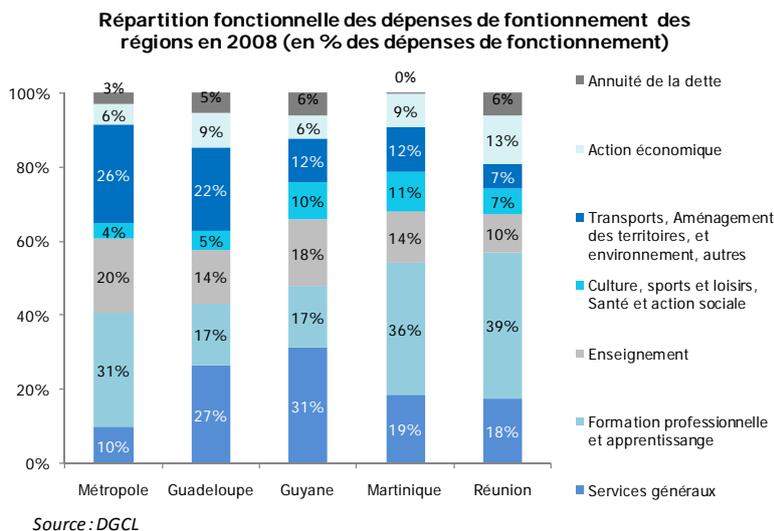
Sans surprise, les régions d'outre-mer se situent sur le côté droit du graphique (régions riches en recettes fiscales). Grâce à leurs impôts locaux spécifiques, les régions d'outre-mer perçoivent des ressources fiscales par habitant nettement supérieures à celles des régions de métropole. En ce qui concerne l'endettement, seule la région Martinique a un encours de dette par habitant inférieur à la moyenne nationale, avec un stock de dette nul à partir de 2006. Les régions Guyane, La Réunion et Guadeloupe, situées dans le quart supérieur droit (régions endettées et riches en recettes fiscales) sont, au contraire, sensiblement plus endettées que les régions de métropole.



5 - Caractéristiques des dépenses courantes

La structure des dépenses des **régions** d'outre-mer diffère de celle de la métropole :

- la répartition entre fonctionnement et investissement est en faveur de l'investissement (41/59 dans les régions d'outre-mer, contre 58/42 en métropole) ;
- le poids des frais de services généraux pèse deux à trois fois plus dans les ROM.

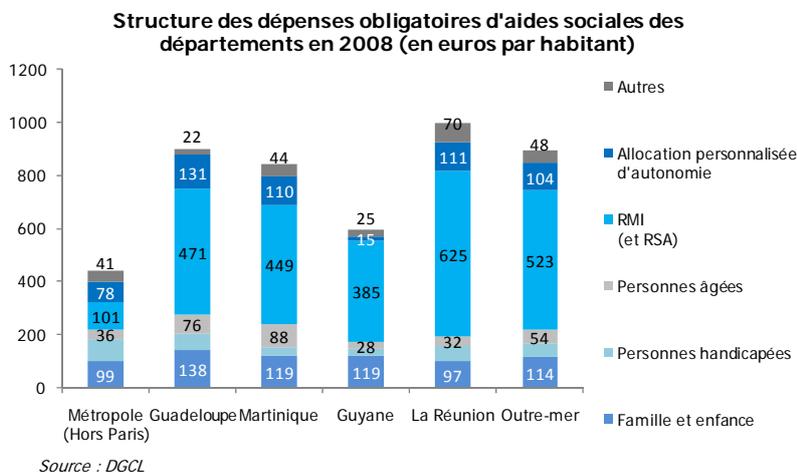


Pour les **départements**, des similarités plus fortes apparaissent :

- en Outre-mer comme en métropole, plus des trois quarts des dépenses sont consacrées au fonctionnement ;
- les dépenses de personnel sont contenues autour de 20 % du budget courant ;
- les dépenses d'action sociale concentrent environ les deux tiers des dépenses courantes.

Des différences sont à noter cependant :

- le poids du RMI est prédominant dans les dépenses des DOM, très supérieur à son poids en métropole.

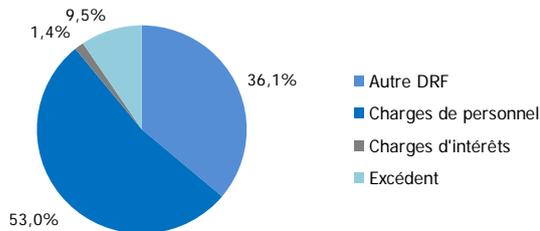


- la part des dépenses consacrées aux investissements est légèrement supérieure dans les départements de métropole.



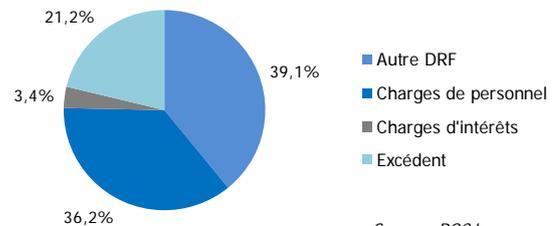
Le **secteur communal**, enfin, est l'échelon qui dépense le plus par habitant, qu'il s'agisse de dépenses de fonctionnement ou d'investissement, dans les DROM comme en métropole. Ceci tient à la nature de leurs dépenses (charges de personnel et compétences propres) qui entraîne une forte inertie.

Répartition des dépenses courantes dans le budget des communes de moins de 10 000 hab. des DOM - 2008



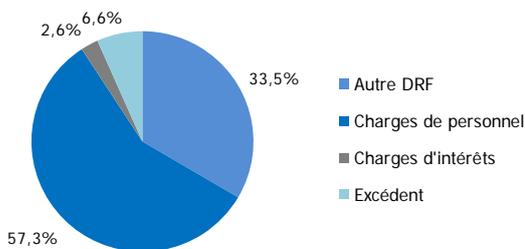
Source : DGCL

Répartition des dépenses courantes dans le budget des communes de moins de 10 000 hab. en métropole - 2008



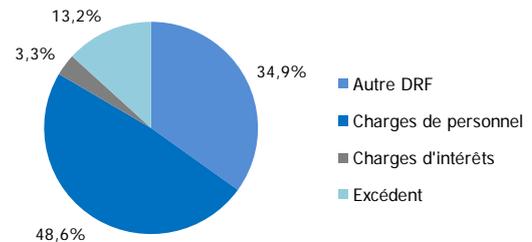
Source : DGCL

Répartition des dépenses courantes dans le budget des communes de + de 10 000 hab. des DOM - 2008



Source : DGCL

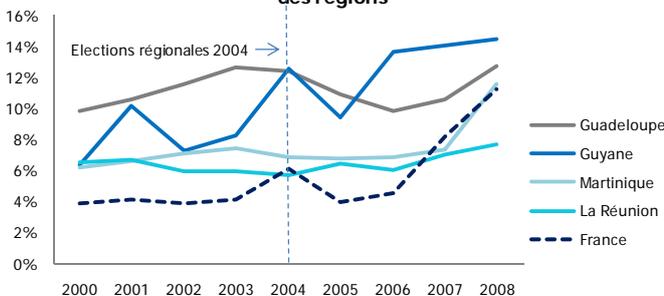
Répartition des dépenses courantes dans le budget des communes de + de 10 000 habitants en métropole - 2008



Source : DGCL

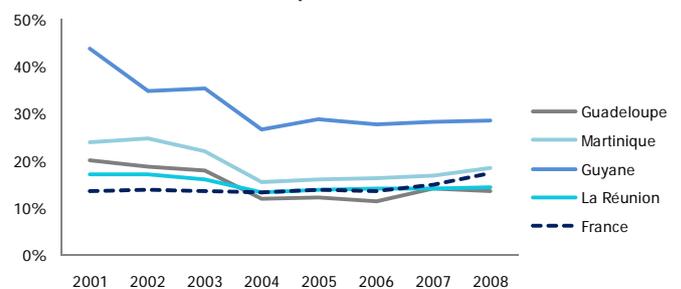
Le poids des dépenses de personnel a été dans les DROM structurellement plus élevé sur la période 2000-2008 qu'en métropole, et ce quel que soit l'échelon de la collectivité : + 3 points pour les départements, + 6 points pour les régions et + 10 points pour les communes en moyenne sur la période. Cet écart peut s'expliquer par un facteur « prix », compte tenu de l'application de la surrémunération, et par un facteur numérique, avec un nombre d'agents territoriaux pour 1 000 habitants supérieur en moyenne dans les DROM par rapport à la métropole. Cependant, avec le transfert des agents TOS et DDE vers les régions à partir de 2006, cet écart s'est significativement réduit, la proportion des TOS étant plus élevée en métropole.

Part des dépenses de personnel dans le budget des régions



Source : DGCL

Part des dépenses de personnel dans le budget des départements



Source : DGCL



6 - Des équilibres financiers disparates

Les principaux indicateurs montrent une situation hétérogène selon le type de collectivité locale et la géographie.

Pour les régions d'outre-mer, les seuils d'alerte ne sont pas atteints en 2008, faisant apparaître une situation financière globalement saine et qui ne semble pas présenter de risque grave dans le court terme. Les régions des Antilles sont les plus « riches », si on considère les recettes fiscales totales par habitant, et les moins endettées. Les régions Guyane et La Réunion sont les moins « riches » en termes de recettes fiscales par habitant. La région de la Martinique n'a aucune dette, et ce malgré un effort d'investissement supérieur à la région Guyane. La région La Réunion a le niveau de dette par habitant le plus élevé des ROM et le volume d'investissement le plus important (1,5 fois supérieur à la valeur médiane des régions d'outre-mer).

Pour les départements, les seuils d'alerte ont été dépassés à la Martinique qui souffre d'une insuffisance d'épargne brute importante et d'un endettement particulièrement élevé. Pour les autres DOM la situation financière est nettement plus saine. Celle de la Guyane reste toutefois à surveiller compte tenu d'une épargne brute à la limite du seuil d'alerte et de frais de personnel trop élevés.

Le secteur communal est globalement fragile financièrement : son épargne brute est relativement faible. Le seuil d'alerte est atteint pour les communes de plus de 10 000 habitants en termes de taux d'épargne, ce qui limite leur capacité d'autofinancement et le recours à l'emprunt bancaire. Ainsi, certaines communes des DOM ne parviennent pas à dégager un volume financier suffisant pour investir, voire parfois pour entreprendre des travaux de rénovation des équipements existants. Si elle persiste, voire s'aggrave, la situation financière du secteur communal risque d'obérer le rattrapage en matière d'équipements structurants, alors que l'écart avec la métropole demeure important. Or les communes sont à l'origine de 36 % de l'équipement brut des collectivités locales.

III - LES INVESTISSEMENTS PUBLICS LOCAUX ET LEUR FINANCEMENT

Nous l'avons souligné en introduction, les DROM sont et seront confrontés dans les années à venir à d'importants défis en matière d'investissements publics locaux, en raison d'un retard persistant en matière d'infrastructures (de communication, de santé, d'éducation, etc.), auquel s'ajoutent, en ce qui concerne La Réunion et la Guyane, les effets d'une croissance démographique qui restera soutenue au cours des vingt prochaines années.

1 - Les spécificités des DROM en matière d'investissements publics locaux

1-1 Prépondérance des investissements directs

L'investissement des départements et des régions d'outre-mer s'effectue majoritairement au travers d'immobilisations réalisées directement par ces collectivités.

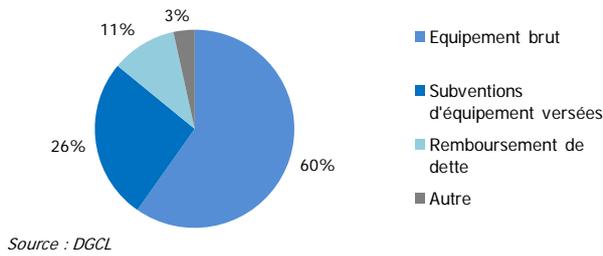
Les dépenses réelles d'investissement (DRI) sont réparties entre les remboursements de dette, les dépenses d'équipement brut réalisées directement par les collectivités et les subventions d'investissement versées à des organismes externes.

- Les régions d'outre-mer (ROM), exceptée celle de Guyane, effectuent leurs investissements via une maîtrise d'ouvrage directe, à la différence des régions de métropole qui privilégient les subventions d'investissements versées à des organismes externes⁷. Les investissements directs représentent :
 - 67 % des investissements (hors dette) de la région Guadeloupe,
 - jusqu'à 89 % des investissements (hors dette) de la région La Réunion,
 - 43 % des investissements (hors dette) de la région Guyane,
 - en moyenne 31 % des investissements des régions métropolitaines.

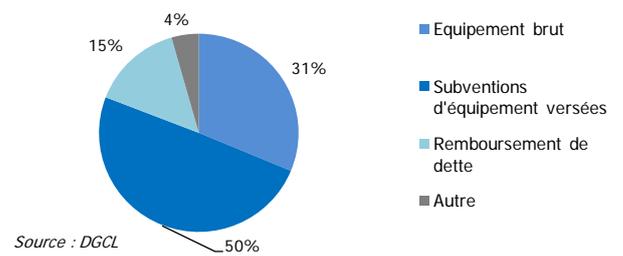
⁷ A noter qu'une part des subventions versées par les régions de métropole correspond à la dotation ferroviaire, que n'ont pas les régions d'outre-mer.



Structure des dépenses réelles d'investissement des régions d'outre-mer (moyenne 2000-2008)



Structure des dépenses d'investissement des régions de métropole (moyenne 2000-2008)

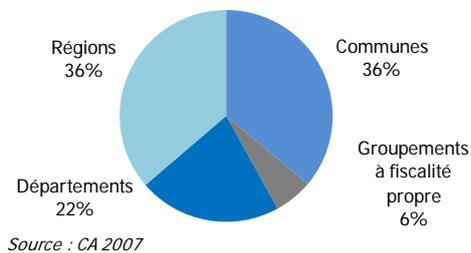


- Tant les DOM que les départements de métropole réalisent directement leurs investissements : à hauteur de 78 % en moyenne dans les DOM et 62 % pour les départements de métropole (hors Paris).

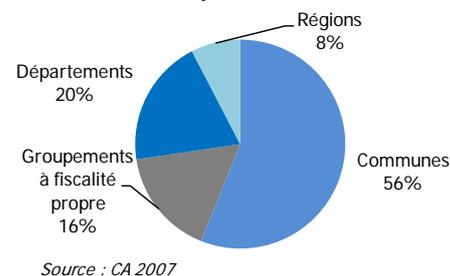
1-2 Contrairement à la métropole, l'effort d'investissement des régions est identique à celui des communes

Si les communes métropolitaines sont traditionnellement le premier investisseur, loin devant les départements et les régions, les régions d'outre-mer jouent un rôle aussi important que les communes, chacune réalisant 36 % des dépenses d'équipement brut des collectivités locales en 2007. Le rattrapage en matière d'équipements publics structurants semble à court terme être porté par les régions.

Les dépenses d'équipement brut des collectivités locales dans les DOM : structure en 2007



La dépenses d'équipement brut des collectivités locales en métropole : structure en 2007



Cette situation peut s'expliquer par des différences importantes en termes de volumes budgétaires et par les différences de modalités d'investissement (en privilégiant les investissements directs plutôt que les subventions d'investissement versées à des organismes externes⁸, les régions d'outre-mer ont un taux d'équipement relatif plus élevé⁹). Les groupements de communes à fiscalité propre – qui correspondent aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) – représentent une part relativement plus faible des dépenses d'équipement dans les DROM.

1-3 Les efforts d'équipement sont globalement supérieurs dans les DROM

L'effort d'équipement par habitant des communes, des départements et des régions d'outre-mer a été supérieur à celui des collectivités locales de métropole en 2008 :

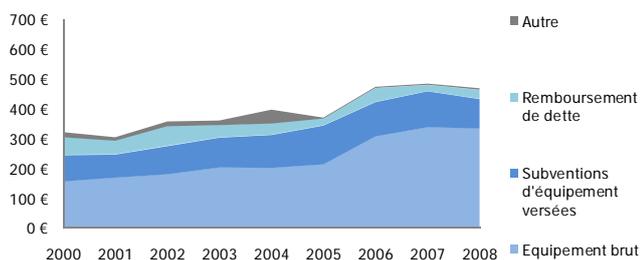
- les régions d'outre-mer ont dépensé en moyenne trois fois plus par habitant que les régions de métropole ;

⁸ A noter qu'une part des subventions versées par les régions de métropole correspond à la dotation ferroviaire, que n'ont pas les régions d'outre-mer.

⁹ Le taux d'équipement ne comprend pas les subventions d'investissement versées.

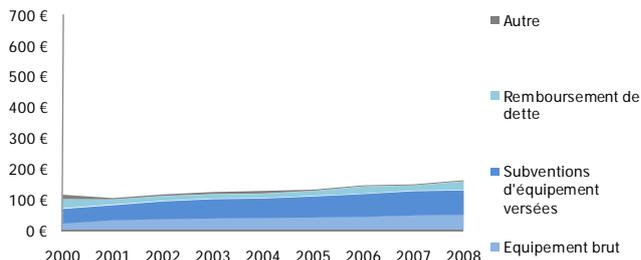


Les dépenses d'investissement des régions d'Outre-mer (en euros par habitant)



Source : DGCL

Les dépenses d'investissement des régions de métropole (en euros par habitant)



Source : DGCL

- les départements d'outre-mer ont dépensé environ 20 % de plus ;
- les communes ont dépensé 1,1 fois de plus que celles de métropole.

Pour les ROM et les DOM, cet écart est structurel sur la période 2000-2008 :

Effort d'équipement en moyenne sur la période 2000-2008*

	Régions		Départements	
	en % des RRF	en euro par hab.	en % des RRF	en euro par hab.
Guadeloupe	46%	218 €	17%	169 €
Guyane	44%	161 €	12%	126 €
Martinique	31%	175 €	19%	204 €
La Réunion	57%	293 €	15%	174 €
Outre-mer	44%	235 €	-	-
Métropole/France**	18%	41 €	16%	114 €

*2001-2008 pour les départements

**métropole pour les régions, et France pour les départements

En moyenne sur la période 2000-2008, les régions d'outre-mer ont dépensé six fois plus par habitant en équipement que les régions de métropole. Les départements d'outre-mer, quant à eux, ont dépensé 50 % de plus que les départements de métropole en équipement. Les données disponibles montrent en revanche que l'effort d'équipement des communes d'outre-mer n'est pas supérieur à celui des communes de métropole.

En termes budgétaires, l'effort des ROM au regard de leur richesse a été significativement plus élevé, avec un taux d'équipement (dépenses d'équipement / recettes réelles de fonctionnement) de 44 %, contre seulement 18 % en métropole.

Le taux d'équipement des départements est assez proche d'une géographie à l'autre, autour de 16 %. Le département de la Guyane est celui qui enregistre le plus faible taux d'équipement moyen sur cette période (12 %).

L'effort d'équipement des collectivités locales d'outre-mer s'explique tout d'abord par une politique de rattrapage en matière d'équipement et d'infrastructures publiques (gestion des déchets, aménagements, transports publics...). Ensuite, la pression démographique, plus vive en Guyane et dans une moindre mesure à La Réunion que dans le reste du territoire français, entraîne un volume d'investissement plus important, notamment dans la réalisation de collèges, lycées, transports publics, voirie... Mais surtout, ces dépenses ont pu s'effectuer grâce une capacité financière satisfaisante, particulièrement pour les quatre régions d'outre-mer.



Effort d'équipement des communes

	2003		2007		2008	
	Outre-mer	Métropole	Outre-mer	Métropole	Outre-mer	Métropole
DRI*/population (y.c travaux en régie)	405	451	419	475	461	444
Dép. d'Équipement brut / RRF (taux d'équipement)	ND	ND	ND	ND	28	32
Dép. d'Équipement brut / population	280	324	337	369	371	336

Source : DGCL, comptes de gestion comptes administratifs, calcul auteur

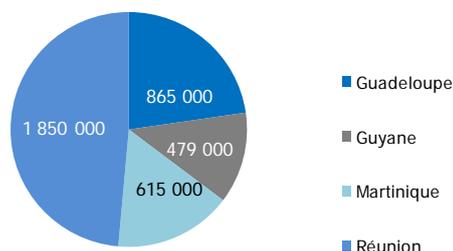
En 2008, le taux d'équipement moyen des communes a été inférieur à la moyenne métropolitaine: 28 % en moyenne contre 32 % en métropole. Les communes de grande taille (10 000 habitants et plus), qui couvrent 84 % de la population domienne, ont cependant enregistré un taux d'équipement plus élevé que la moyenne métropolitaine pour les communes de grande taille (26,9 % contre 22,9 % en métropole).

1-4 Les DROM disposent de subventions d'investissements spécifiques

Pour financer leurs investissements, les collectivités locales des DROM bénéficient de subventions d'investissements spécifiques, tels les fonds structurels européens. Pour la période 2007-2014, ces fonds représentent 3,8 milliards d'euros, au titre des Fonds pour le développement régional (FEDER), du Fonds social européen (FSE), du Fonds agricole pour le développement rural (FEADER), du Fonds pour la pêche (FEP) et du fonds spécifiques à l'éloignement et à l'insularité (POSEI). Les programmes du FEDER en représentent la plus grande part (2,3 milliards d'euros). En outre, la politique de cohésion a mis en place une allocation financière additionnelle de compensation des surcoûts applicable aux seules Régions ultra-périphériques (RUP) à concurrence de 35 € par habitant et par an (soit un montant de 979 millions d'euros pour l'ensemble des régions).

Répartition des subventions européennes* (2007-2013)

(en milliers d'euros)



*hors allocation additionnelle de compensation

Source : Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer

Ces dotations sont employées pour l'essentiel au financement des investissements des régions d'outre-mer, en particulier de celle de La Réunion, qui représente en termes de population la Guadeloupe et la Martinique réunies et reçoit 45 % de l'enveloppe destinée aux quatre DOM. Sur les 479 millions d'euros de subventions européennes destinées à la Guyane, 7 % sont dédiés aux constructions scolaires (écoles, collèges et lycées).

En Guyane, le CNES apporte également une contribution financière au développement au travers de conventions de financement passées avec la Région et annexées au Contrat de plan Etat / Région. Deux conventions ont ainsi été passées, en 1994 et en 2000. Ces conventions permettent notamment l'octroi d'aides directes à des entreprises sélectionnées. Il s'agit ici d'un partenariat original dans la mesure où les projets financés par ces contributions peuvent ne pas être inclus dans le contrat de Plan. Mais avec un taux moyen d'exécution de 28 % sur la période 1996-2004, ce sont des sommes non négligeables qui n'ont pu être utilisées, malgré d'importants besoins à satisfaire.

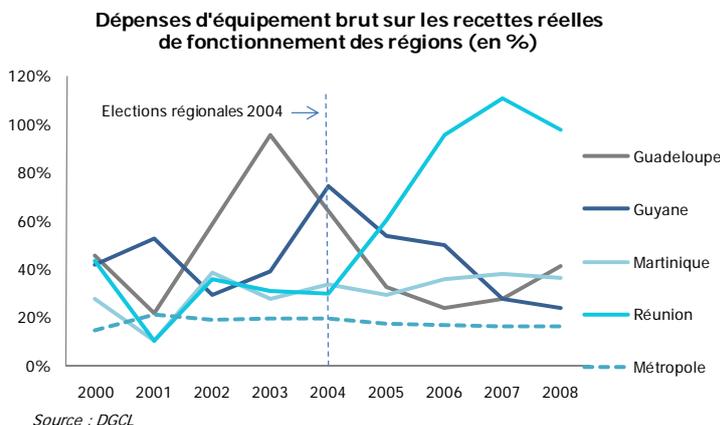
Le recours à des contrats de partenariat public-privé (PPP) par les collectivités locales des DOM est très peu utilisé (hormis les baux emphytéotiques administratifs¹⁰ utilisés notamment par la région Guyane pour financer la construction de lycées). Un PPP était prévu dans le cadre du financement du projet du tram-train à La Réunion qui a finalement été abandonné le 31 mai 2010.

¹⁰ Réservé aux seules collectivités locales et établissements publics de santé propriétaires d'un bien immobilier (terrains ou immeubles), le BEA est un contrat de bail immobilier de très longue durée (jusqu'à 99 ans) leur permettant de valoriser leur bien immobilier en le louant à un tiers qui pourra construire un ouvrage sur le domaine public et le louer ensuite à la collectivité.



2 - L'investissement des régions d'outre-mer sur la période 2000-2008 : des disparités importantes selon les géographies

L'effort d'investissement des régions d'outre-mer (ROM) a été disparate selon les géographies et les périodes.



Les régions La Réunion et Guadeloupe sont celles qui ont le plus investi sur la période 2000-2008, avec des dépenses d'équipement brut de respectivement 293 €/hab. et 218 €/hab.

A La Réunion, on distingue deux périodes bien distinctes :

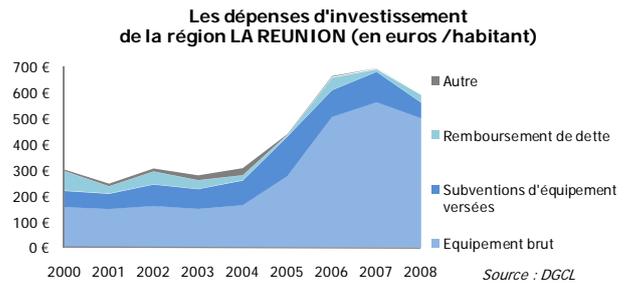
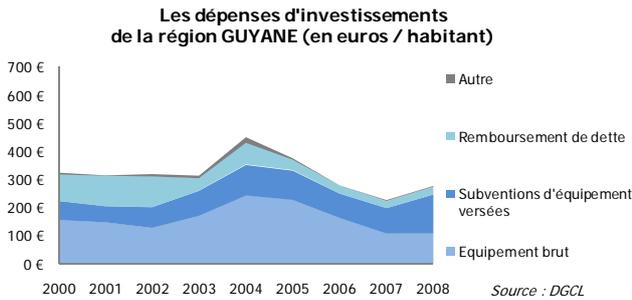
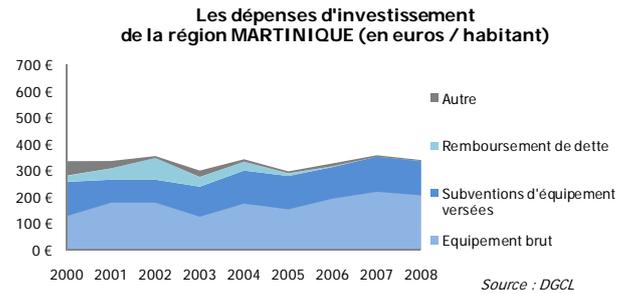
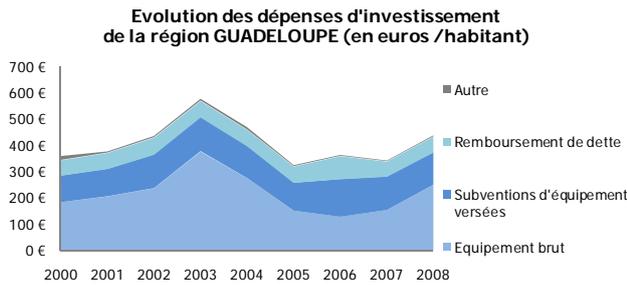
- 1) 2000-2004 : un effort d'équipement parmi les plus modestes des ROM : 157 €/hab. en moyenne et un taux d'équipement de 30 % en moyenne ;
- 2) 2005-2008 : une croissance exponentielle des dépenses d'équipement.

Entre ces deux périodes, les dépenses d'investissement par habitant ont été multipliées par 2,5 et le taux d'équipement est passé à 91 % en moyenne, avec un pic à 111 % en 2007. Cette très forte hausse place la région La Réunion en tête avec 563 €/hab. contre 433 €/hab. en moyenne pour les régions d'outre-mer et 131 €/hab. pour les régions métropolitaines en 2008. L'effort d'investissement s'est traduit par une augmentation significative des dépenses d'équipement directes, qui sont passées de 157 €/hab. en 2000 à 503 €/hab. en 2008, loin devant les régions métropolitaines (52 €/hab.).

A la Guadeloupe, la région a investi de façon particulièrement conséquente sur la période 2002-2004. Après une période de stabilité entre 1997 et 2001, les dépenses sont montées à 159,3 millions d'euros en 2003. Après cette période de forte hausse, l'effort d'équipement a décéléré jusqu'en 2007, pour repartir ensuite à partir de 2008.

La région Martinique est la ROM qui a enregistré le plus faible effort budgétaire en matière d'investissement sur la période. Ses dépenses en euros par habitant ont cependant augmenté tout au long de la période 2000-2008 et son effort d'équipement a été bien supérieur à celui des régions de métropole.

En Guyane, malgré un effort substantiel d'investissement en période préélectorale (2003-2004), le taux d'équipement a connu une décélération continue à partir de 2004, se rapprochant du niveau des régions de métropole ce qui, combiné à une croissance démographique particulièrement vive, a conduit à une baisse de 56 % des dépenses d'équipement brut par habitant. Les investissements indirects ont fortement progressé à partir de 2007. Il sera intéressant de suivre l'évolution du taux d'équipement de la région Guyane au-delà de 2008. La baisse observée de son taux d'équipement apparaît inquiétante, la Guyane étant la région d'outre-mer dont le déficit et les besoins d'équipements structurants et d'aménagement sont les plus importants de l'ensemble des régions d'outre-mer, notamment au regard de sa croissance démographique.



Les dépenses d'investissement par grands domaines d'intervention

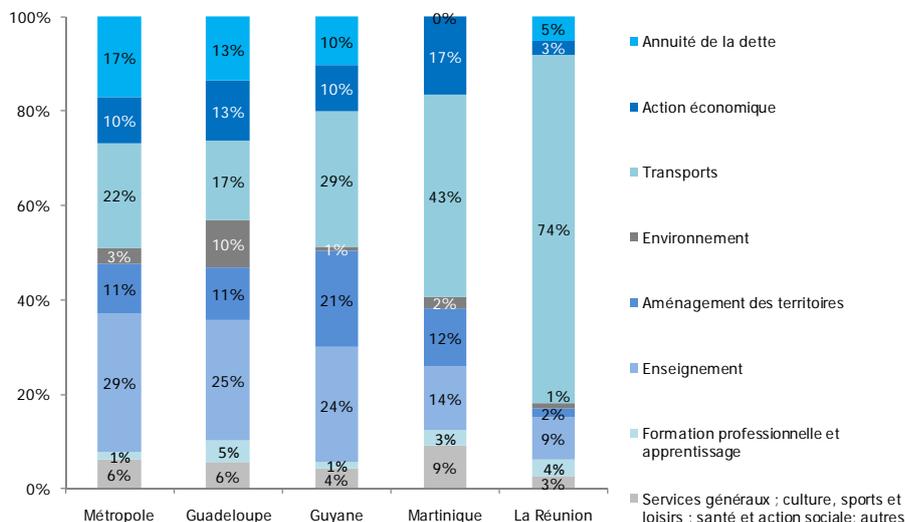
La répartition sectorielle des investissements des régions s'effectue au bénéfice de l'enseignement et des transports, qui mobilisent plus de la moitié des dépenses d'investissement.

La région Réunion se démarque par l'hypertrophie de son secteur des transports qui représentait en 2008 les trois quarts de ses investissements, soit trois fois plus de la moyenne nationale. Ce secteur a pris de l'ampleur à partir de 2002-2003 lors de la mise en chantier de grands travaux, et principalement de la route des Tamarins, au coût total de 1,1 milliard d'euros. En 2000, il ne pesait que pour un tiers des dépenses d'investissement de la région Réunion.

La Martinique concentre également son investissement au bénéfice des transports mais dans une moindre mesure (43 % de ses dépenses d'investissement).

L'aménagement du territoire arrive en troisième position, en particulier en Guyane qui doit faire face à d'importants défis dans ce domaine.

Répartition fonctionnelle des dépenses d'investissement des régions en 2008



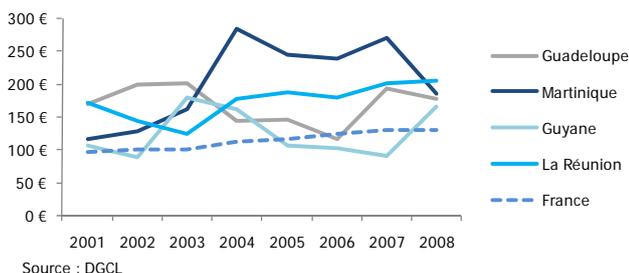


3 - Les investissements des départements : un écart moins prononcé avec la métropole

Comme pour les régions, les investissements des départements ont progressé moins rapidement que les dépenses de fonctionnement sur la période 2000-2008, tant dans les DOM qu'en métropole.

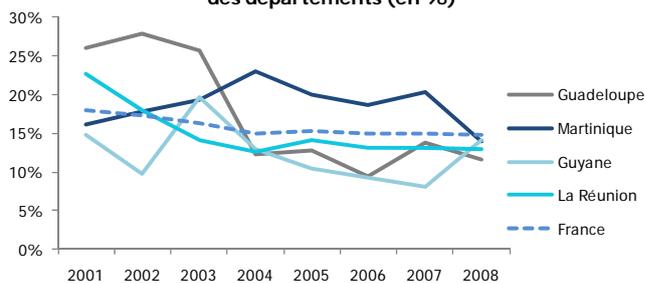
Pour les départements, l'investissement reste minoritaire, plus particulièrement dans les DOM qui lui consacrent en moyenne 20 % de leurs dépenses totales (26 % en métropole). Ceci traduit l'importance relative des dépenses de fonctionnement des départements d'outre-mer.

Dépenses d'équipement brut des départements (en euros par habitant)



Source : DGCL

Équipement brut sur les recettes de fonctionnement des départements (en %)



Source : DGCL

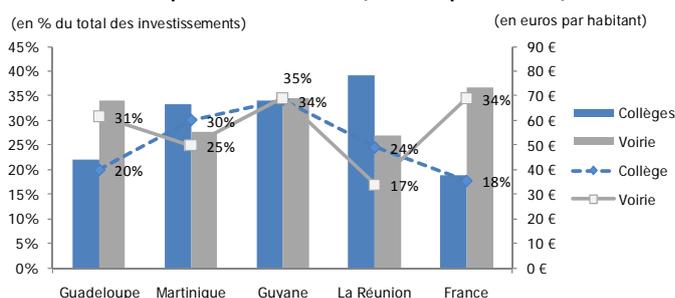
L'écart avec la métropole est moins prononcé que pour les régions. L'effort d'investissement des départements d'outre-mer est relativement équivalent à celui de métropole, avec un taux d'équipement de 16 % en moyenne sur la période 2001-2008. Les dépenses en euros par habitant ont été cependant plus élevées dans les DOM qu'en métropole avec en moyenne sur la période 168 €/hab. contre 114 €/hab. en métropole.

Le département de la Martinique est celui qui a réalisé l'effort d'investissement le plus important sur la période, avec un taux d'équipement moyen de 19 % et des dépenses en euros par habitant de 204 €.

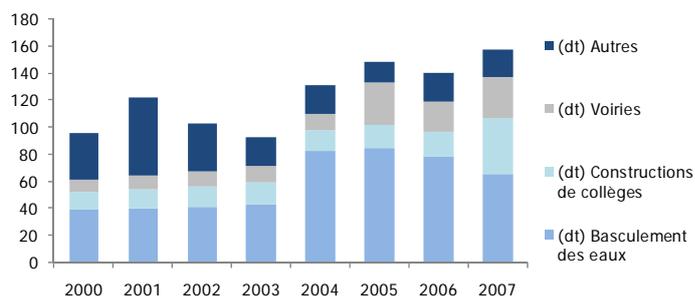
On observe sur la période une tendance à la réduction de l'effort d'investissement des départements d'outre-mer relativement à leurs recettes de fonctionnement, à l'instar des départements de métropole.

En 2008, les collèges et la voirie concentraient en moyenne 54 % des dépenses d'investissement (hors dette) des départements d'outre-mer, pour un coût total de 126 €/hab.

Dépenses d'investissement en voirie et collèges des départements en 2008 (en euros par habitant)



Répartition des dépenses d'investissements directs du département de La Réunion (en millions d'euros)



Sources : Conseil général, AFD



4 - Le financement des investissements publics locaux : un défi pour les années à venir

Pour financer leurs investissements, les collectivités locales, disposent de trois types de ressources : leur épargne brute, les dotations d'investissements reçues et le recours à l'emprunt. Elles peuvent également émettre des titres.

Les règles de la comptabilité publique locale précisent que l'autofinancement des collectivités est d'abord destiné au remboursement des dettes. L'épargne restante, appelée épargne nette, est ensuite complétée avec des dotations d'investissement reçues principalement de l'Etat, mais aussi d'autres collectivités locales et, dans le cas des DROM, de l'Union européenne. Le recours à l'emprunt s'opère, en dernier ressort, pour couvrir le besoin de financement éventuel¹¹.

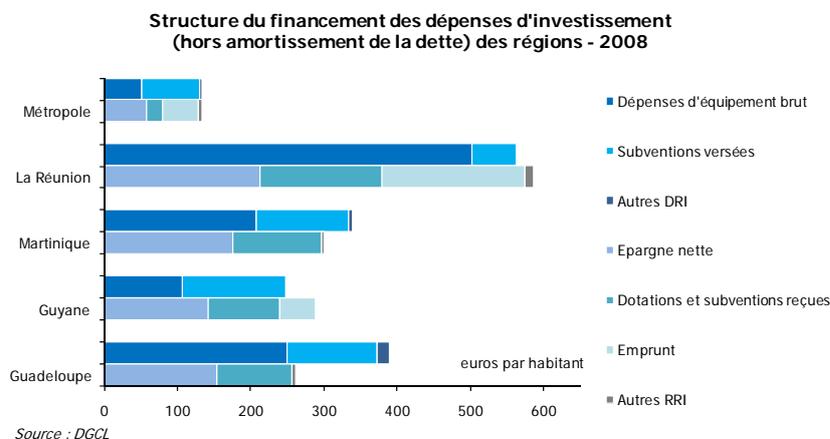
Par ailleurs, il existe des modes contractuels permettant de mobiliser des financements privés, au travers notamment de partenariats public-privé. Enfin, pour certains services publics, le paiement par les usagers permet de couvrir une partie des dépenses d'investissement (ex : péage finançant la construction de routes, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères).

Les trois principaux bailleurs de fonds des collectivités locales d'outre-mer sont au 31 décembre 2009¹² :

- l'Agence Française de Développement, avec 1 120 millions d'euros d'encours total de prêt,
- Dexia : 996 millions d'euros,
- la Caisse des Dépôts : 408 millions d'euros.

4-1 Les régions : l'épargne nette, première ressource d'investissement

L'épargne nette des régions a constitué leur première ressource d'investissement, en finançant en moyenne 46,5 % de leurs dépenses d'investissements réels (hors remboursement de la dette) en 2008. Les dotations et subventions reçues viennent en seconde position, devant le recours aux emprunts, excepté pour la région La Réunion. En métropole, l'épargne nette constitue également la première ressource d'investissement des régions, mais les régions métropolitaines recourent davantage à l'emprunt qui représente d'ailleurs leur seconde ressource d'investissement, loin devant les dotations d'investissement reçues.



¹¹ Les règles budgétaires qui encadrent strictement les dépenses des collectivités locales leur permettent d'avoir recours à l'endettement uniquement pour financer leurs investissements.

¹² Source : IEDOM.



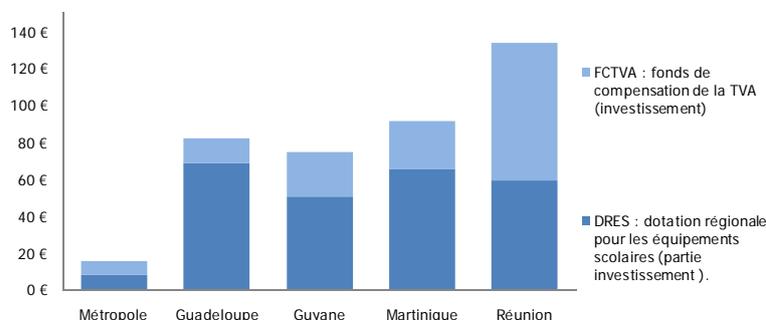
Les régions d'outre-mer sont les grands bénéficiaires des dotations d'investissement versées par l'Etat qui sont constituées à 78,5 % de la Dotation régionale pour les équipements scolaires (DRES) et le Fonds de compensation de la TVA (FCTVA) versées par l'Etat (contre 71 % en métropole).

Ces deux dotations ont représenté jusqu'à 133 euros par habitant à La Réunion, contre seulement 15,5 euros par habitant en métropole.

L'ensemble des dotations d'investissement reçues a permis d'augmenter de 30 points en moyenne le taux d'autofinancement net¹³ des régions d'outre-mer, alors qu'en métropole elles ne les ont augmenté que de 16 points en 2008.

La région Guyane est celle qui a le plus bénéficié de ces dotations d'investissement relativement à son volume de dépenses d'investissement, avec une augmentation de 40 points de son taux d'autofinancement net.

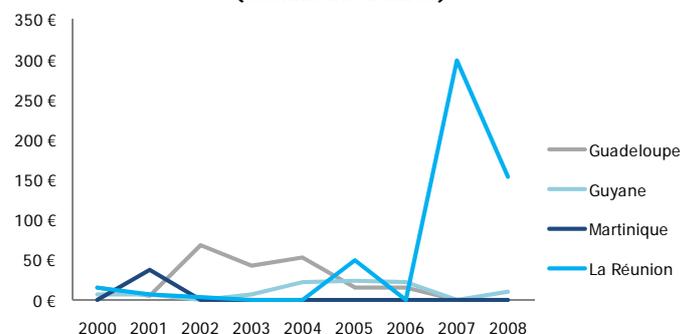
Les principales dotations et subventions reçues de l'Etat en investissement des régions en 2008 (en euros par habitant)



Source : DGCL

Le recours à l'emprunt a été différent selon les régions d'outre-mer. Les régions des Antilles, qui disposent des recettes fiscales les plus élevées, n'ont fait aucun recours à l'emprunt en 2008, alors qu'en fin d'exercice leurs ressources pour financer leurs investissements ont été inférieures aux emplois. Jusqu'en 2004, la région Réunion a pu constituer des niveaux élevés de fonds de roulement en prévision du financement des travaux de la route des Tamarins. A partir de 2005 (année à partir de laquelle les travaux de la route des Tamarins ont monté en charge), les excédents de fonds de roulement ont progressivement été consommés (stratégie d'une « gestion de trésorerie zéro ») et le choix du recours à l'emprunt s'est imposé (cf. Partie II-3). La région Réunion a contracté un emprunt très important en 2008, d'un montant de 195 €/hab. contre 49 €/hab. en métropole et en Guyane¹⁴.

Emprunts nouveaux des régions d'outre-mer (en millions d'euros)



Source : DGCL

¹³ Dans ce cas on ajoute au numérateur les dotations d'investissement reçues, soit (épargne nette + dotations d'investissements reçues) / (dépenses d'équipement brut + subventions d'équipement versées).

¹⁴ En 2007, le recours à l'emprunt était moins élevé de 10 euros par habitant en métropole.

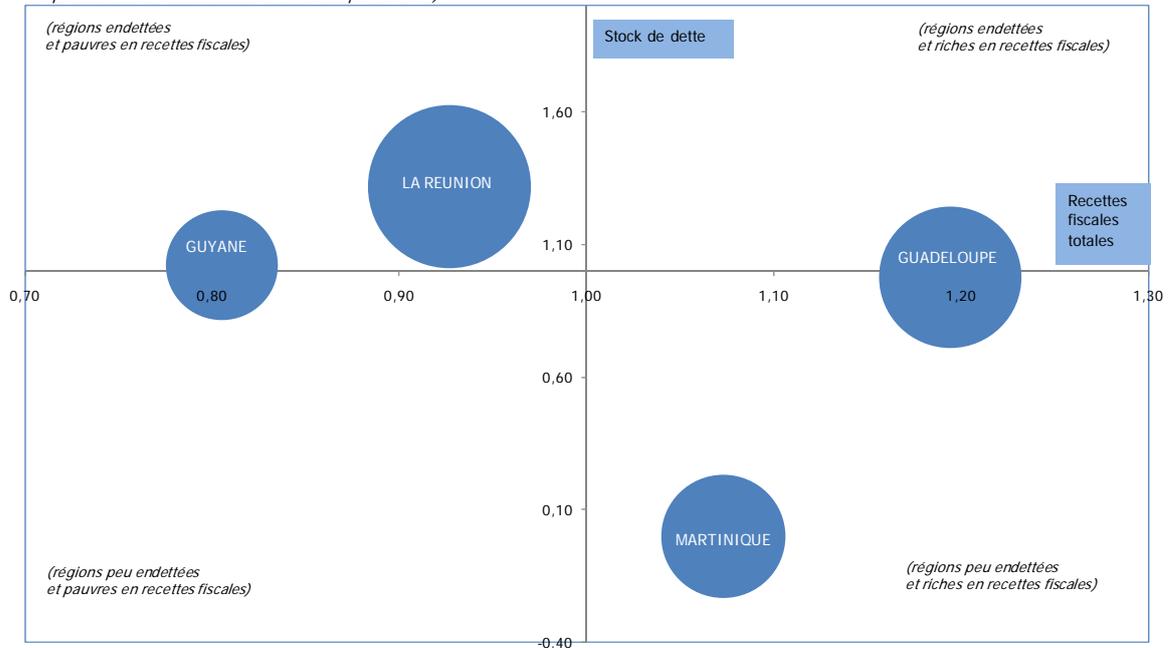


Le graphique ci-dessous situe les régions d'outre-mer les unes par rapport aux autres en considérant le stock de la dette et les recettes fiscales par habitant, et en les mettant en rapport avec les dépenses réelles d'investissement en euros par habitant (y compris les remboursements de dette, puisque celles-ci donnent une indication sur les réalisations passées).

Dettes, recettes fiscales et volume d'investissement des ROM en 2008

Ecart p.r valeur médiane Outre-mer, Régions d'outre-mer par Régions d'outre-mer - 2008

(La taille des bulles correspond à l'écart par rapport à la valeur médiane des dépenses réelles d'investissement en euros par habitant)



Source : DGCL

La région Guadeloupe est celle qui bénéficie du plus fort niveau de recettes fiscales par habitant, ce qui lui permet d'avoir un endettement proche de celui de la Guyane malgré des investissements supérieurs.

Les régions Guyane et La Réunion sont les moins riches en recettes fiscales par habitant, ce qui explique un endettement comparativement important.

La région Martinique n'enregistre aucune dette, malgré un effort d'investissement supérieur à la région Guyane.

La région La Réunion enregistre le niveau de dette par habitant le plus élevé des ROM et le volume d'investissement par habitant le plus élevé (1,5 fois supérieur à la valeur médiane des régions d'outre-mer).

4-2 Les départements : des capacités de financement disparates

L'investissement des départements des Antilles et de La Réunion a été surfinancé en 2008, en particulier pour le département de la Guadeloupe, puisque les ressources d'investissement y ont été nettement supérieures aux dépenses d'investissement. Cela n'a pas été le cas du département de la Guyane ni de la moyenne des départements de métropole, dont les ressources disponibles pour l'investissement ont été insuffisantes pour couvrir leurs dépenses d'investissement.

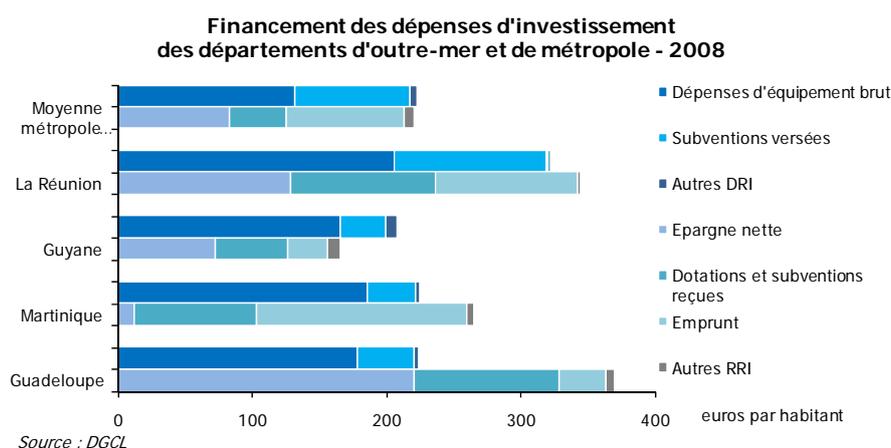
Le département de la Martinique, dont l'épargne nette n'a pu financer que 5,6 % de ses dépenses d'investissement hors dette, s'est tourné massivement vers l'emprunt pour financer ses investissements avec 156 €/hab. d'emprunts nouveaux.

Le département de la Guadeloupe bénéficie d'une marge d'autofinancement disponible après remboursement de la dette particulièrement importante, en relation avec un autofinancement important et un endettement relatif faible. Aussi, son épargne nette permettait-elle de financer 98 % de ses dépenses d'investissement en 2008.



L'épargne nette du département de Guyane lui a permis de financer 35 % de ses dépenses d'investissement (comme la moyenne des départements de métropole), mais les dotations d'Etat y ont été deux fois plus faibles que dans les autres DOM (53 €/hab. contre 102 €/hab. en moyenne dans les autres DOM) et le recours à l'emprunt a été insuffisant pour couvrir le besoin de financement. Avec 31 €/hab., les emprunts nouveaux par habitant ont été trois fois inférieurs à ceux des autres DOM.

Le département de La Réunion a reçu deux fois plus de dotations et de subventions d'investissement que le département de la Guyane, alors que ses dépenses d'investissement (hors dette) n'étaient supérieures que de 1,6 fois à celles de la Guyane. Malgré l'amélioration de sa capacité d'autofinancement par rapport au début des années 2000, le département a dû recourir à un nouvel emprunt en 2008. Or le produit de l'emprunt levé s'est avéré trop important et, en fin d'exercice, les ressources totales d'investissement ont été supérieures aux besoins de financement effectifs.



4-3 Les communes : les dotations et les subventions, principales ressources pour les dépenses d'investissement

En 2008, les investissements des communes d'outre-mer ont été financés majoritairement par des dotations et subventions reçues¹⁵ qui ont couvert les deux tiers environ des dépenses d'équipement brut des communes de moins de 10 000 habitants (contre 40 % en métropole) et 58 % des investissements des communes de 10 000 habitants et plus (contre 38 % en métropole).

L'importance relative de ces transferts peut s'expliquer par la faiblesse de leur épargne nette relativement à leurs dépenses d'investissement (surtout pour les communes de plus de 10 000 habitants) et par leur difficulté à recourir à l'emprunt bancaire, en particulier pour les petites communes. Ces dernières ont bénéficié des dotations d'investissement les plus importantes avec 298 €/hab. en 2008, en lien avec des dépenses d'équipement brut les plus importantes également (450 €/hab.).

Les emprunts réalisés en 2008 ont couvert 19 % des dépenses d'équipement des communes de petite taille (contre 29 % en métropole) et 42 % des dépenses d'équipement des communes de grande taille (contre 43 % en métropole).

Financement de l'effort d'équipement des communes

	Communes de 10 000 hab. et plus		Communes de moins de 10 000 hab.	
	Outre-mer	Métropole	Outre-mer	Métropole
Remboursement de dette* / population	72,0	101,0	47,0	78,0
Dotations et subventions d'investissement reçues / dép. équip. brut	58,0	38,8	66,3	40,1
Emprunt réalisé* / population	149,0	138,0	85,0	100,0
Emprunt réalisé*/dép. équip. brut	41,9	43,3	18,9	28,6

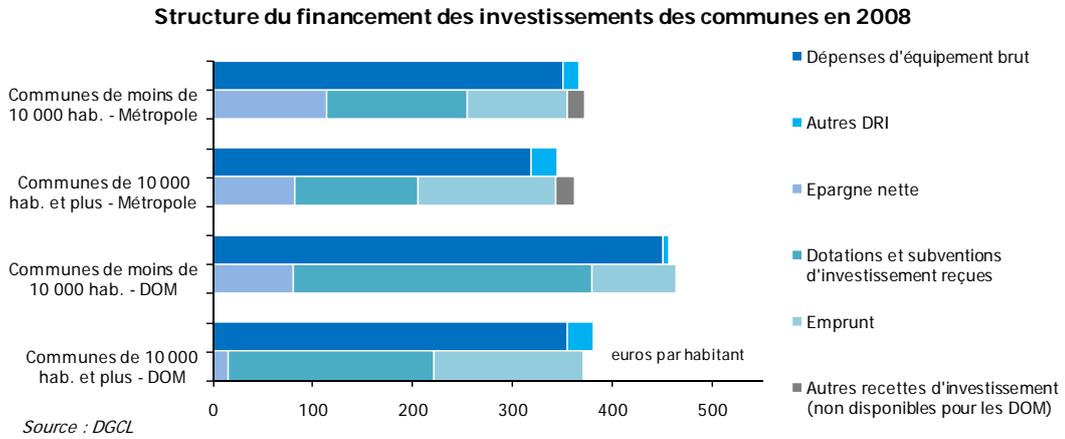
*hors gestion active de la dette

Source : DGCL

¹⁵ Essentiellement de l'Etat, des départements et des régions.



L'excédent des ressources d'investissement des communes d'outre-mer de moins de 10 000 habitants a permis une augmentation du fonds de roulement et donc la constitution de réserves pour ces collectivités.



Pour les communes de plus de 10 000 habitants, on ne peut conclure à un déficit de financement en l'absence de données relatives aux autres recettes d'investissement pour les DROM.



CONCLUSION

Les administrations publiques locales sont au cœur du développement économique des régions et départements d'outre-mer. Plus qu'en métropole, elles jouent un rôle moteur sur l'activité économique tant par les revenus distribués (13 % des salaires versés) et par le nombre de personnes qu'elles emploient (15,5 % des personnes salariées) que par le niveau de la demande de biens et services (10 % de la consommation finale) et par l'importance relative de leurs dépenses d'équipement (19 % de l'investissement total). En réalisant 70 % de l'investissement public en moyenne et en participant activement à la redistribution dans le cadre des prestations sociales versées, les collectivités locales constituent également un acteur public de premier plan. Au total, leurs dépenses représentent 23,5 % du produit intérieur brut en moyenne pour les quatre DOM, contre seulement 11,2 % en métropole en 2007.

Grâce à une fiscalité indirecte locale spécifique, les collectivités locales¹⁶ des DOM sont dotées de ressources propres par habitant supérieures à celles de leurs homologues de métropole, bien que les bases d'imposition soient nettement plus faibles. En revanche, elles sont les collectivités françaises qui supportent les niveaux de dépenses comptant parmi les plus élevés du territoire français en raison des enjeux démographiques et sociaux auxquels sont confrontées ces géographies plus densément peuplées, qui connaissent en outre une croissance démographique relativement forte (en Guyane et à La Réunion), un vieillissement plus rapide de la population (dans les DOM insulaires) et une situation de l'emploi difficile qui semble se détériorer à nouveau depuis 2008.

Indépendamment de la qualité de la gestion des finances locales, certaines collectivités pourraient connaître des difficultés dans les années qui viennent. Les communes, et plus particulièrement celles de plus de 10 000 habitants, disposent de marges de manœuvre financière très faibles.

La situation financière des régions d'outre-mer est plus saine. Elles parviennent globalement à dégager une capacité d'autofinancement supérieure à celles de leurs homologues de métropole. Toutefois, le niveau d'endettement de la Région La Réunion, en forte progression depuis 2006, en lien avec une politique volontariste d'investissement portée par la route des Tamarins, a dépassé le seuil d'alerte de 100 % des recettes courantes en 2008.

Contrairement à celle des départements de la Martinique et de la Guyane, la situation financière des départements de la Guadeloupe et de La Réunion est relativement saine. Les départements sont amenés à réaliser d'importantes dépenses obligatoires d'aides sociales (le département de La Réunion est celui qui dépense le plus en euros par habitant en actions d'aides sociales au niveau national).

Le rattrapage en matière d'équipements publics structurants semble à court terme pouvoir être porté par les régions. Alors qu'en métropole les régions sont à l'origine de seulement 8 % des dépenses d'équipement brut des collectivités locales, les régions d'outre-mer en réalisent 36 %. Les communes d'outre-mer, également à l'origine de 36 % des dépenses d'équipement brut des collectivités locales, sont par contre limitées par une solvabilité financière souvent insuffisante pour pouvoir financer de nouveaux investissements. Et certaines d'entre elles sont réduites à ne pouvoir financer que des travaux de rénovation d'équipements existants.

Dans ce contexte, l'Etat intervient de manière beaucoup plus conséquente qu'en métropole dans le financement des investissements des collectivités locales (communes, départements, régions) des DROM. Les dotations d'investissement par habitant ont ainsi été environ deux fois plus importantes pour les communes et les départements, et jusqu'à près de huit fois pour les régions.

Le renforcement de la décentralisation en 2004 ne semble pas avoir généré à court terme (en 2005 et 2006) d'augmentation relative de l'investissement des administrations publiques locales.

Cependant, le sous-encadrement dont souffrent la plupart des collectivités des DROM, notamment dans un certain nombre de domaines stratégiques (urbanisme, environnement...), est de nature à rendre moins efficace la mise en œuvre des politiques publiques locales. Malgré des efforts de rééquilibrage qualitatifs réalisés au cours de la décennie 2000, d'importantes marges de progrès sont encore possibles pour que les collectivités locales des DROM puissent remplir pleinement leurs missions en matière de développement local et d'aménagement du territoire.

¹⁶ S'agissant des départements et des régions.



BIBLIOGRAPHIE

Notes et Rapports

- « Les territoriaux domiens et de Mayotte au service du développement de leur territoire », l'Observatoire de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, CNFPT, Synthèse, numéro 31, février 2010.
- « Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales », Rapporteur Pierre JAMET Directeur général des services du Département du Rhône, 20 avril 2010.
- « Les DOM, Défi pour la République, chance pour la France », Rapport Sénat 2008-2009.
- « Les collectivités territoriales et la décentralisation », La Documentation française, 2008.
- « Les collectivités locales en chiffres 2009 », publication de Dexia.
- « Les finances des collectivités locales, Etat des Lieux » ; Rapports de l'Observatoire des Finances Locales (de 2006 à 2009)
http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/statistiques/budgets_locaux/rapport_de_l_ofl/
- Collection Statistiques et finances locales de la DGCL de 2000 à 2008 :
 - « Les finances des Départements »
 - « Les finances des Régions »
 - « Les finances des communes de 10 000 habitants et plus »
 - « Les finances des communes de moins de 10 000 habitants »
 - « Les finances des groupements de communes à fiscalité propre »
- « Un salarié sur trois dans la sphère publique en Guadeloupe », AntianEchos, n°3 janvier 2008.
- « L'investissement des administrations publiques locales – Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales », n°867, INSEE, octobre 2002.
- Rapports d'observations des Chambres régionales des comptes :
 - *La CRC de Guadeloupe- Guyane-Martinique*
 - 3) Contrôle des comptes et examen de la gestion du DEPARTEMENT de la Guadeloupe (2007) ;
 - 4) Contrôle des comptes et examen de la gestion du DEPARTEMENT de la Martinique (2007) ;
 - 5) Contrôle des comptes et examen de la gestion du DEPARTEMENT de la Guyane (2004) ;
 - 6) Contrôle des comptes et examen de la gestion de la REGION de la Guyane (2006) ;
 - 7) Contrôle des comptes et examen de la gestion de la REGION de la Guadeloupe (2005) ;
 - 8) Contrôle des comptes et examen de la gestion de la REGION de la Martinique (2004).
 - *La CRC de La Réunion*
 - 9) Contrôle des comptes et examen de la gestion du DEPARTEMENT de La Réunion (2006) ;
 - 10) Contrôle des comptes et examen de la gestion du REGION de La Réunion (2008) ;
 - 11) Examen de la gestion du Département de la Réunion volet insertion et de l'Agence départementale d'insertion pour les exercices 2005 et suivants (2010) ;
 - 12) Rapport sur la Gestion de l'octroi de mer à La Réunion (2006).
- Rapports annuels de l'AFD
- Notes de l'IEDOM :
 - « L'habitat dans les outre-mer français : progrès, enjeux et disparités », Avril 2010.
 - « La gestion des déchets ménagers dans les DCOM », Septembre 2008.



Sources statistiques :

- « Statistiques régionales et générales », Eurostat
- Les comptes administratifs :
 - <http://www.dgcl.interieur.gouv.fr/>
 - <http://www.colloc.bercy.gouv.fr/>
- Les comptes économiques :
 - o Les tableaux économiques d'ensemble simplifiés de la Guyane, de la Guadeloupe de la Martinique, de La Réunion.
 - o Les comptes définitifs du secteur institutionnels des APU

Autres sites Internet

- <http://www.dexia.be>
- La revue du Trésor <http://revuedutresor.com/>
- Les success stories des projets cofinancés par l'Union européenne dans les DOM :
http://ec.europa.eu/regional_policy/projects/stories/search.cfm?LAN=fr&PAY=FR&the=ALL&type=ALL®ion=ALL
- La fonction publique territoriale : http://www.observatoire.cnfpt.fr/pages_local/theme.phtml?id=34&from



Remerciements à :

Eric Moriame,
David Perrain,
Françoise Rivière
et à l'équipe de l'INSEE Guadeloupe
pour leur précieuse collaboration.



Toutes les publications de l'IEDOM sont accessibles et téléchargeables gratuitement sur le site www.iedom.fr.