



## CONFERENCE DES VILLES CAPITALES D'OUTRE-MER

### NOTE SUR LA SITUATION FINANCIERE DES COMMUNES D'OUTRE-MER

Mireille Pierre-Louis  
Mars 2017

#### LE CONTEXTE

La situation financière des communes d'outre-mer ne cesse de se dégrader depuis le milieu des années 2000. La plupart des communes se retrouvent aujourd'hui dans une **impasse budgétaire**<sup>1</sup>.

La **fiscalité locale indirecte, à bout de souffle**, ne leur permet plus, à la fois, de compenser des ressources manquantes et de financer des charges additionnelles<sup>2</sup>. Par ailleurs, l'on assiste à un **effondrement de l'octroi de mer** dans certains territoires. Il en résulte qu'en Martinique, par exemple, la croissante nette des recettes de fonctionnement des communes est quasiment nulle depuis près de dix ans !

Dans ces circonstances, la **forte maîtrise des dépenses de fonctionnement** des communes d'outre-mer depuis plusieurs années<sup>3</sup>, n'a pas servi à leur offrir, non plus, de nouvelles marges de manœuvre.

C'est dans ce contexte que les communes, au plan national<sup>4</sup>, sont invitées à **contribuer au redressement des comptes de l'Etat** en supportant une baisse de la Dotation globale de fonctionnement (DGF) avoisinant 3,6 milliards d'euros, dont 92 millions d'euros ciblés sur l'outre-mer. Mais, soucieux des difficultés que pourrait engendrer une telle contribution pour **les communes en**

<sup>1</sup> Cf Rapport Patient (2014) & Contribution des Villes capitales d'outre-mer (Vcom)

<sup>2</sup> Tableau des ressources manquantes et dépenses additionnelles des communes d'outre-mer :

Ressources manquantes des communes d'outre-mer	Dépenses additionnelles des communes d'outre-mer
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Faiblesse de la fiscalité locale directe.</li> <li>➤ Non prise en compte du critère de l'ultrapériphérie pour la répartition de la dotation forfaitaire</li> <li>➤ Pression migratoire à Mayotte et en Guyane non comptabilisée pour le calcul de la DGF.</li> <li>➤ Péréquation nationale défailante (absence de dotation de solidarité Urbaine malgré des défis urbains « hors normes »...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Rattrapage</li> <li>➤ Dépenses de fonctionnement induites par une crise sociale structurelle</li> <li>➤ Surcoûts liés à l'ultrapériphérie (divers surcoûts d'investissement et de fonctionnement, prime d'éloignement et de vie chère...)</li> <li>➤ Surcoûts des normes para-cycloniques et parasismiques...</li> <li>➤ Dépenses pour préparer l'adaptation au réchauffement climatique ...</li> </ul>

<sup>3</sup> Cf Analyse des Vcom du Rapport Lengrand & Stratorial sur « L'évaluation du volet finances locales de l'octroi de mer » (2015)

<sup>4</sup> A l'exception de celles de Mayotte et des COM

**grande difficulté**, le législateur a décidé **d'augmenter** les ressources de la **péréquation nationale** afin de **compenser la baisse des dotations de l'Etat**.

De fait, entre 2015 et 2017, la contribution des **10 280 communes défavorisées de l'hexagone**<sup>5</sup> a été **compensée** à plus de **100%**, par un accroissement exceptionnel de la péréquation nationale avoisinant **un milliard d'euros**. Cependant, s'agissant des **112 communes de Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion**, dont la situation budgétaire est critique, la loi n'a pas été appliquée à la lettre puisque leur Contribution n'a été compensée qu'à hauteur de **42%**, soit **38 millions d'euros** contre les 92 millions d'euros requis.

C'est que la **péréquation nationale**, reflet des arbitrages au sein du Comité des Finances locales, **s'attache** surtout à **soutenir les communes défavorisées de l'hexagone**, reléguant les **communes d'outre-mer** dans des **quoteparts** dites de « solidarité nationale » lesquelles, au final, leur sont **plus défavorables que le droit commun**.

Il a en effet été établi que la simple **application du droit commun** en matière de péréquation nationale<sup>6</sup>, verticale et horizontale, entrainerait de facto un gain supplémentaire de **42 millions d'euros** pour les communes d'outre-mer.

Or, la **récente réforme de la péréquation verticale**, faisant le constat des nettes insuffisances de la Dotation d'Aménagement des Communes d'Outre-mer (DACOM), n'a entériné qu'une **augmentation nette de 3 millions d'euros pour l'ensemble des 212 communes d'outre-mer** (dont 2 millions d'euros ciblés sur Mayotte en 2017).

Parallèlement, d'autres **motifs d'inquiétude** se font jour pour les communes d'outre mer autour de la **fiscalité indirecte**. En effet, plutôt que d'instaurer un mécanisme de solidarité nationale efficace (comme c'est le cas pour les collectivités pauvres de l'hexagone), en outre-mer, c'est sur les consommateurs locaux, disposant d'un faible pouvoir d'achat, que pèse toujours plus l'équilibre des budgets des collectivités locales.

De fait, fragilisées par des **transferts de compétences de l'Etat non compensés intégralement**<sup>7</sup>, et dont la **charge se fait de plus en plus lourde chaque année**, les Régions **peuvent être contraintes d'**

---

<sup>5</sup> Communes éligibles à la Dotation de solidarité urbaine et Dotation de solidarité Rurale cibles, représentant 20 millions d'habitants.

<sup>6</sup> Péréquation verticale : DACOM/Dotation d'aménagement des communes d'outre-mer ; Péréquation horizontale : FPIC/ Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales

<sup>7</sup> **L'Etat compense les collectivités selon le coût réel de la charge transférée la première année**, ensuite **l'évolution annuelle** des coûts **repose essentiellement sur les collectivités**. C'est d'ailleurs l'objectif du transfert. Quand on sait que l'outre-mer représente **12%** des dépenses du **RSA** au plan national contre un poids démographique de **2.8%**, il en résulte qu'avec le transfert de cette compétence de l'Etat vers les Départements en 2004, **la population ultramarine**, deux fois plus nécessaire que la moyenne nationale, **finance**, via la fiscalité directe (taxe foncière) et indirecte (taxe sur le tabac), au moins **4 fois plus** l'évolution inexorable des dépenses du RSA. En réalité, **l'effort de la population ultramarine est donc 8 fois plus important que la moyenne nationale**. Ainsi, par exemple, la Collectivité territoriale de Guyane se trouvera dans une impasse budgétaire tant que n'ait lieu une mise à plat des conditions d'assumer cette charge qui croit beaucoup plus vite que les capacités contributives de la population guyanaise. Sur 150 millions d'allocations versées par la CTG au titre du RSA, seuls 100 000 millions d'euros sont compensés par l'Etat en 2016. Cet exemple montre aussi que **le transfert de compétences, ne permet plus aux collectivités de rang supérieur (Régions, départements) de soutenir les communes**

augmenter les taux de l'octroi de mer régional -lesquels, plafonnés au taux de 2,5% pourront à partir de 2017 être déplafonnés jusqu'à 5%- obérant de la sorte les marges de progression de l'octroi de mer des communes.

A cet égard, Il importe toutefois de souligner qu'en **Guyane et à Mayotte**, la part de l'**Octroi de mer** des communes attribuée, de manière dérogatoire, aux **Conseils généraux**, sera progressivement **rétrécée aux communes**.

## **ANALYSE**

- ➡ **En dépit de certaines avancées** récentes (rétrocession de l'octroi de mer aux communes de Guyane et Mayotte, respect des premiers engagements du gouvernement pour Mayotte, exemption des COM et de Mayotte de la Contribution au redressement des finances publiques (CRFP), exemption de l'octroi de mer de la base de calcul de la CRFP des DROM) **la situation financière des communes d'outre-mer demeure extrêmement fragile et préoccupante.**
- ➡ Privées de toute marge de manœuvre, **les communes d'outre-mer ne peuvent plus endiguer le déclin économique, social et, par endroit, démographique** de territoires confrontés à des enjeux particulièrement lourds pour la puissance publique.
  - Pour exemple, la **Martinique a perdu près de 20 000 habitants**, ces dix dernières années, essentiellement des **jeunes migrant vers l'hexagone à la recherche d'un emploi**. Ce phénomène d'exode de la jeunesse concerne tous les DOM à différentes échelles.
- ➡ **Il convient dès lors de mobiliser urgemment les instruments législatifs adéquats** afin d'enrayer les conséquences de la grave crise financière des communes d'outre-mer, résultant, pour partie, d'une représentativité de l'outre-mer insuffisante dans les instances d'arbitrage des finances locales.

---

d'outre-mer. Au contraire, parfois contraintes à des **dépenses de fonctionnement obligatoires** comme par exemple le versement de prestations familiales dont les montants évoluent chaque année dans des proportions décidées par l'Etat, elles seraient plutôt enclines à rechercher des marges de manœuvre du côté ...des communes !

## PROPOSITIONS

➡ 1. **Un renforcement de la représentativité des élus d’outre-mer** au sein du **Comité des Finances locales**<sup>8</sup> et du nouvel **Observatoire des finances et de la gestion publique locales**.

*Cette proposition ne pourrait être efficiente que si les élus d’outre-mer disposent de toutes les informations relatives aux finances des communes d’outre-mer, souvent éparpillées, voire inaccessibles.*

➡ 2. La présentation au Parlement, chaque année, en septembre, **d’un rapport sur les finances des collectivités d’outre-mer, avec des simulations** pour les mesures du PLF affectant l’outre-mer.

- *Il avait été annoncé aux élus d’outre-mer, sans aucune projection, que la Contribution des communes d’outre-mer aurait été entièrement compensée par la hausse de la péréquation. Il a fallu les travaux de la Conférence des Vcom pour démontrer que cette assertion était inexacte.*
- *Par la suite, en dépit des chiffres évoqués plus avant, le CFL a continué d’affirmer que la contribution au redressement des comptes de l’Etat des communes défavorisées a été largement compensée par la hausse de la péréquation nationale : « idem pour les communes outre-mer ».*

➡ 3 **Un relèvement** de la quote-part de la péréquation verticale destinée à l’outre-mer (**DACOM**) avec un coefficient démographique majoré d’au moins **70 %** au lieu de 35% actuellement.

- *Pour apporter **une réponse appropriée au décalage persistant entre la DACOM et les mécanismes de péréquation verticale des communes de l’hexagone (DNP/DSU/DSR) et tenir compte des charges urbaines exceptionnelles de l’outre-mer.***
- *Pour réserver un **préciput aux villes capitales d’outre-mer, confrontées à des défis urbains et à des charges de centralité « hors normes », notamment Pointe à Pitre ou encore Mamoudzou hébergeant le plus grand bidonville de France et dont la dotation, rapportée en euros par habitant, est inférieure à celle des 10 000 communes rurales défavorisées de l’hexagone.***
- *Un tel relèvement entraînerait un gain de 65 millions d’euros pour l’outre-mer, soit 30 euros par habitant, contre un euro/hab. prévu dans le cadre de la réforme de la Dacom .*

➡ 4. Le **respect des engagements pris par l’Etat en avril 2016, en faveur des communes de Mayotte**, confrontées à une **réforme de la fiscalité directe** extrêmement **périlleuse pour les finances communales et le climat social**.

➡ 5. **Un relèvement de la quote-part du FPIC** destinée à l’outre-mer avec un coefficient démographique majoré d’au moins **100 %** au lieu de 33% actuellement.

- *Dans le système dérogatoire actuel<sup>9</sup>, les 112 communes des DROM sont perdantes pour un montant de 30 millions d’euros par an !*

---

<sup>8</sup> Le Comité des Finances Locales (CFL) a pour objet principal la défense des intérêts financiers des collectivités locales et permet d’harmoniser leur position avec celle de l’Etat. Le CFL a pour mission de fournir au Gouvernement et au Parlement les analyses nécessaires à l’élaboration des dispositions du projet de loi de finances intéressant les collectivités locales. »

- *Pour gagner 30 millions d'euros, soit le montant revenant à l'outre-mer dans le cadre du droit commun, il faudrait que le poids démographique de l'outre-mer soit majoré de 100% et non pas seulement de 33% au 35% !*

➡ 6. L'introduction **du critère de l'ultrapériphérie pour la répartition de la dotation forfaitaire.**

- *Sur recommandation du rapport préfigurant la réforme de la DGF, une **dotation d'insularité** d'un montant de 4 millions d'euros a été créée par la Loi de Finances pour 2017 afin de soutenir les **15 communes insulaires de l'hexagone peuplées de 15 000 habitants (soit une dotation de 266 euros par habitant)**.*
- ***Rien n'est prévu pour les 215 communes d'outre-mer**<sup>10</sup>, supportant des charges de l'ultrapériphérie, doublées pour la plupart de celles de l'insularité, voire de la double insularité.*

➡ 7. Que la part de la **TVA nationale** prévue pour les Régions d'outre-mer (et toutes les Régions), à partir de 2018, soit **en adéquation avec le poids spécifique que représente pour elles les transferts des compétences de l'Etat** afin notamment de ne **pas entamer les faibles marges de manœuvre fiscales des communes** par une forte augmentation des taux de l'octroi de mer régional.

- 
- <sup>9</sup> Le législateur a exclu, de façon dérogatoire, la moitié des communes des DROM du bénéfice du FPIC, pour concentrer la quote-part de l'outre-mer sur l'autre moitié la plus pauvre. Mais au final, par rapport au droit commun, toutes les communes des DROM sont perdantes, non seulement la moitié qui a été exclue de manière arbitraire, mais aussi l'autre moitié la plus pauvre !
  - Cet état qui perdure depuis la création du FPIC en 2012, dénoncé régulièrement par les élus d'outre-mer, avec une montée en charge des élus de la Réunion en 2016 au vu de nouvelles simulations, montre bien comment **il est difficile, voire impossible, de faire bouger les lignes en faveur de l'outre-mer dès lors qu'il s'agit de mécanismes de solidarité nationale.**
  - C'est que les élus de l'hexagone, au travers **du Comité des Finances locales**, considèrent que c'est à l'Etat de supporter les charges exorbitantes de l'outre-mer. De sorte que les collectivités d'outre-mer se retrouvent « **coincées** » entre **un Etat qui n'aurait pas de moyens** et le Comité des finances locales qui organise **la solidarité nationale à l'intérieur des limites de l'hexagone.**
  - Reste le levier fiscal qui ne peut même plus être actionné par les communes et qui, en tout état de cause, ne ferait qu'accélérer le déclin inéluctable de l'outre-mer, comme on l'a vu en 2009. (Pour rappel, les révoltes sociales de 2009 étaient parties de Guyane au motif des taxes des collectivités locales pesant sur le carburant).

<sup>10</sup> *En dehors d'une hausse de la Dacom de 1 euro par habitant.*