SOUTENIR LES COMMUNES DES DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER

POUR UN ACCOMPAGNEMENT EN RESPONSABILITE

Rapport établi par

Jean-René CAZENEUVE, député du Gers,
Président de la délégation aux collectivités territoriales

Georges PATIENT, sénateur de Guyane
Vice-président de la Commission des finances

Décembre 2019

SOMMAIRE

Synthèse 7

Liste des recommandations 13

1. Les difficultés budgétaires des communes interpellent par leur ampleur et leur généralisation ***19***

1.1 Les communes des DROM présentent des caractéristiques structurelles atypiques qui influent sur leur situation budgétaire **19**

1.1.1 Une organisation institutionnelle classique mais des caractéristiques communales atypiques 19
A. La taille des communes est une singularité des DROM 19
B. Une intercommunalité peu intégrée 20
- Un exercice partiel des compétences 21
- Un transfert de moyens inachevé 21

C. Des ratios de gestion atypiques 22
1.1.2. Des charges structurellement plus élevées 26
A. Des surcoûts indéniables à prendre en compte 26
B. Les dépenses de personnel : une charge alourdie par les majorations de traitement outre-mer 29
- Le poids des dépenses de personnel : un constat bien établi 29
- La « surrémunération » est un facteur de coût indéniable 31

C. Les sureffectifs dans certaines collectivités : une réalité liée au traitement social du chômage 32
- L'Etat a encouragé le traitement social du chômage, contribuant à mettre les communes en situation de risque 33
- Les sureffectifs sont une réalité dans une partie des communes des DROM 34

1.1.3. Une structure atypique des recettes 36
A. La part prépondérante de la fiscalité indirecte, en particulier l'octroi de mer, au regard d'une fiscalité directe au rendement faible 38
- La fiscalité indirecte : première ressource des communes d'outre-mer 38
- La fiscalité directe : une ressource minorée dans les DROM 39

B. La dotation globale de fonctionnement (DGF), une ressource peu dynamique 41
- La DGF des communes et ses singularités outre-mer 41
- La dotation forfaitaire des communes 41
- Les quotes-parts outre-mer de la dotation d'aménagement : la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions d'outre-mer (DACOM) 42

1.2 Une généralisation des difficultés budgétaires et de trésorerie qui impacte tous les champs de la vie locale **44**

1.2.1 Une dégradation des finances communales illustrée par des critères d'alerte nombreux et concordants 44
1.2.2. L'impact aggravant de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) 46
A. Une contribution de droit commun entre 2014 et 2016 mais un impact différent dans les DROM du fait de la DACOM 46
B. Un dispositif cependant inadapté au contexte local, en particulier pour les communes les plus fragiles 47
1.2.3 Des conséquences directes sur le développement local 48
A. Les usagers attendent des services publics performants que la faiblesse de l'investissement communal fragilise 48
- Des attentes légitimes en matière d'accès au service public 48
- Une érosion des capacités communales d'investissement 49

- Une faiblesse de l'investissement communal que l'engagement des collectivités supérieures et les subventions ne compensent que partiellement ____ 51
- L'endettement : une marge de manœuvre épuisée dans certains territoires ____ 53

B. Un impact sur le développement des entreprises ____ 54

C. Une dette très élevée à l'égard des organismes de sécurité sociale ____ 56

2. Des réformes doivent être entreprises au soutien des recettes communales ____ 57

2.1 La prise en compte de l'octroi de mer dans le potentiel financier du bloc communal : un déterminant majeur des choix opérés ____ 57

2.1.1 Une approche pragmatique du législateur ____ 57

2.1.2 Une recette dont la nature juridique pose question ____ 58

2.2 La DACOM présente plusieurs faiblesses structurelles et sa mise à niveau est nécessaire pour rétablir l'équité ____ 59

2.2.1 La DACOM est répartie en fonction de critères peu péréquateurs ____ 59

2.2.2 La DACOM défavorise globalement les communes des DROM ____ 60

2.2.3 La mise à niveau de la DACOM : une première réponse dans le projet de loi de finances pour 2020 62

2.2.4 Une réforme pérenne doit être envisagée ____ 62

A. Objectif 1 : Eviter l'absence de dérive et garantir le rattrapage attendu ____ 64

- Le passage au droit commun : une option à écarter à court terme ____ 64
- Le changement des modalités de calcul de la quote-part outre-mer : une évolution incompatible avec l'objectif de rattrapage ____ 64
- Un rattrapage à conforter ____ 65

B. Objectif 2 : Assurer une meilleure péréquation entre les communes des DROM ____ 67

- Une montée en charge plus rapide de la péréquation ____ 67
- Des critères de péréquation plus adaptés aux réalités locales ____ 68
- Une péréquation permettant de rapprocher les DROM du droit commun ____ 69

2.3 La prise en compte des enjeux ultramarins devra être une priorité à l'occasion de la réforme annoncée du FPIC ____ 70

2.3.1 Les conditions actuelles de fonctionnement du FPIC pour l'outre-mer ____ 70

2.3.2 L'intégration au droit commun produirait des effets opposés en fonction de la prise en compte ou non de l'octroi de mer dans le potentiel financier ____ 71

2.3.3 La réforme à venir du FPIC ouvre des opportunités ____ 72

2.4 Les autres recettes des communes doivent être mobilisées ____ 72

2.4.1 La mise à jour des bases fiscales et la question foncière ____ 72

A. La mise à jour des bases fiscales ____ 73

- La cellule Outre-mer et le projet Foncier innovant de la DGFiP ____ 73
- Le renforcement des partenariats entre les services locaux de la DGFiP et les communes ____ 74

B. La nécessaire amélioration de l'adressage par les communes, avec le soutien de l'Etat ____ 76

C. Des marges de manœuvre existent en matière de taxe foncière ____ 78

- L'imposition aux taxes foncières des occupants de locaux bâtis sur sol d'autrui ____ 78
- Les taxes foncières dues par l'Office national des forêts (ONF) en Guyane ____ 79

D. Une meilleure répartition des effectifs des DRFIP ____ 80

2.4.2 L'introduction de la péréquation dans la répartition de l'octroi de mer ____ 81

2.4.3 Les enjeux ultramarins dans la réforme de la taxe d'habitation ____ 83

A. Les abattements et exonérations non-compensés doivent être pris en compte dans les réformes à venir 83

B. La suppression de la taxe d'habitation et ses modalités de compensation pourraient avoir un impact spécifique outre-mer 84

3. Un accompagnement renforcé dans une logique de soutien et de responsabilisation 87

3.1 Poursuivre l'amélioration de la gestion des collectivités locales 87

3.1.1. La sincérité des budgets et la fiabilité des comptes constituent des préalables au redressement des finances des collectivités locales 87

A. La certification : une expérimentation difficile à généraliser 88

B. Les dispositifs alternatifs de fiabilisation des comptes 89

- Les attestations de fiabilité des comptes 89
- La présentation des comptes par le comptable public à l'assemblée délibérante 90

C. Les services facturiers : une initiative à encourager outre-mer 90

D. Le compte financier unique 92

3.1.2. Gestion de la fonction publique territoriale : une dynamique à entretenir 93

A. Les collectivités doivent profiter des départs en retraite à venir pour réduire leur masse salariale 93

B. La loi a ouvert des souplesses de gestion à mobiliser pour dynamiser la gestion et renforcer l'encadrement des collectivités 96

C. La poursuite de l'intégration communautaire dans les EPCI 97

3.1.3. L'externalisation de certaines fonctions peut offrir des marges de manœuvre budgétaires 97

3.1.4. Accompagner les démarches de bonne gestion via l'Agence française de développement 98

3.2 Renforcer les moyens de contrôle et de conseil en matière budgétaire 100

3.2.1 Les missions de contrôle et de conseil de l'Etat doivent être pleinement exercées 100

3.2.2 Améliorer certaines normes pour plus de cohérence, de transparence et d'efficacité 103

A. Mettre en cohérence les procédures de contrôle 103

B. Introduire plus de transparence et d'efficacité en matière de délais de paiement 104

3.3. De nouvelles modalités d'accompagnement des communes en difficulté 106

3.3.1 Les modalités existantes d'accompagnement n'ont pas permis de redresser durablement les comptes des collectivités 107

A. Les mesures de soutien exceptionnel bénéficient largement aux communes ultramarines mais ne sont pas dimensionnées pour faire face aux enjeux actuels 107

B. Des expériences contractuelles peu concluantes malgré le premier bilan positif des contrats Cahors 108

- Les contrats Cocarde n'ont pas permis de redressement durable 108
- Les contrats Cahors sont respectés mais n'ont pas pour objet de permettre aux collectivités de se redresser 109

C. La reprise des compétences par l'Etat, une solution très ponctuelle 111

3.3.2 Un accompagnement financier dans une logique de coresponsabilité 113

A. Réinventer un contrat d'accompagnement 113

- Des critères d'éligibilité stricts 114
- Un double suivi local et national 114
- Un décaissement progressif par tranche 115

B. Mobiliser des moyens financiers d'accompagnement 115

C. Permettre un encadrement plus strict dans les cas exceptionnels 118

3.3.3 Organiser un meilleur suivi des enjeux ultramarins 119

Annexes 120

SYNTHESE ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Par une lettre de mission du 19 juin 2019, le Premier ministre a sollicité la mise en place d'une mission parlementaire relative à la situation des collectivités territoriales ultramarines en lui fixant deux objectifs clairs : restaurer les marges de manœuvre des budgets locaux et améliorer l'efficacité des procédures d'alerte et de contrôle.

La mission a décidé, dans la continuité des travaux du comité des finances locales (CFL), de **concentrer ses réflexions et ses propositions sur la situation des communes des départements et régions d'outre-mer (DROM),** qui font face aux problématiques les plus urgentes.

La mission a conduit 54 auditions.

Elle est également allée à la rencontre des élus et des responsables des services de l'Etat en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe au début du mois de septembre 2019. Elle a auditionné les représentants des institutions de La Réunion et de Mayotte en visioconférence.

Compte tenu de la nécessité de prendre en considération certaines recommandations dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, les rapporteurs ont porté plusieurs amendements, dont la mission a noté avec satisfaction qu'ils avaient obtenu le soutien du gouvernement et des deux chambres[1].

*

Les difficultés budgétaires des communes des DROM interpellent par leur ampleur et leur généralisation

La mission a veillé à prendre en compte **les spécificités des communes ultramarines dans l'analyse de leur situation budgétaire**. Elles sont plus peuplées et plus vastes que celles de métropole. En conséquence, les comparer à la moyenne nationale, comme c'est trop souvent le cas, n'est pas pertinent. Elle a donc essayé d'affiner les analyses pour apporter une **lecture tenant compte des réalités locales**.

A ce titre, elle relève que si les communes bénéficient outre-mer de recettes importantes grâce à l'apport de la fiscalité indirecte, elles ont aussi des **dépenses structurellement supérieures aux communes métropolitaines** qui peuvent s'expliquer notamment par des facteurs géographiques (les risques naturels, les distances, le climat), démographiques (en particulier à Mayotte et en Guyane), sociaux (pauvreté, chômage) ou juridiques (surrémunération).

L'analyse des comptes des communes des DROM confirme une dégradation très marquée : sur 129 communes, 46 ont des délais de paiement supérieurs à 30 jours, 84 sont inscrites au réseau d'alerte des finances locales, 26 font l'objet d'un plan de redressement et 24 ont vu leur budget arrêté par le préfet en 2018, dont 16 pour la troisième fois consécutive. 20 communes cumulent l'ensemble de ces critères d'alerte.

Ces difficultés sont la traduction d'**une rigidité budgétaire** qui génère **une faible capacité d'autofinancement.** Les conséquences de cette situation sont importantes pour ces territoires :

[1] Annexe 9.

faibles capacités d'investissement du bloc communal, retards de cotisations sociales, délais de paiement aux entreprises allongés, fragilisation des services publics locaux.

L'analyse des dépenses des communes et de leurs groupements montre que **la maîtrise des dépenses de personnel** constitue un enjeu commun aux communes des DROM, où leur poids dans les dépenses de fonctionnement a progressé de plus de 10 points en vingt ans. Sans minimiser les dérives qui existent dans certaines collectivités, la mission a constaté des **responsabilités partagées entre l'Etat et les élus locaux** dans la mise en place d'un système de **traitement social du chômage** qui a eu des conséquences lourdes sur les budgets locaux.

L'analyse des recettes met en exergue des enjeux structurels, en particulier les **retards alarmants dans l'établissement des bases fiscales**, mais aussi le **caractère peu péréquateur de la répartition des dotations** perçues par les communes des DROM (principalement la dotation d'aménagement des communes et l'octroi de mer).

La mission a également relevé que **la contribution au redressement des finances publiques (CRFP) appliquée entre 2014 et 2017** a compliqué la situation des communes de Guadeloupe, de Guyane, de Martinique et de La Réunion, alors que leur mauvaise santé budgétaire, ainsi que leur contexte économique et social, auraient pu conduire à les en exempter, comme ce fut le cas pour les communes des collectivités d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie et de Mayotte.

*

Dynamiser les recettes est indispensable pour redonner des marges de manœuvre financières aux communes

La mission s'est donné trois objectifs structurants en matière de recettes :

- tendre vers plus d'équité entre les communes des départements et régions d'outre-mer et celles de métropole en matière de dotations ;
- mobiliser les autres ressources communales ;
- introduire des mécanismes de péréquation dans leur répartition.

En amont de la répartition des dotations, la mission a noté que le choix d'inclure l'octroi de mer dans le **potentiel financier** des communes avait un impact décisif. Elle a estimé, comme le Comité des finances locales (CFL), que celui-ci devait être pris en compte. Elle juge cependant indispensable d'ouvrir une réflexion sur ce critère peu adapté aux réalités des DROM.

> ⇨ **Inclure dans les travaux à venir sur le potentiel financier une réflexion sur les spécificités des DROM**

Dans la continuité des travaux initiés en 2017 par le ministère des outre-mer, la mission a étudié plusieurs options de réforme de **la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer (DACOM)** compte tenu de l'écart défavorable aux communes des DROM constaté par rapport au droit commun, mais aussi du caractère peu péréquateur de cette dotation.

Elle propose de **concrétiser l'engagement du Président de la République** en assurant tout d'abord un indispensable rattrapage.

> ⇨ **Augmenter le niveau de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement pour rétablir l'équité et donner des marges de manœuvre aux communes**

Avec la correction proposée par la mission et déjà prise en compte dans le projet de loi de finances (ajout de Mayotte dans le calcul), **le rattrapage, prévu sur 5 ans, sera enclenché à hauteur de 18,3M€ en 2020.** Il devra faire l'objet d'une évaluation annuelle par rapport aux évolutions des dotations de péréquation de droit commun, afin d'en ajuster le montant et éviter ainsi l'apparition dans le temps d'un nouvel écart défavorable aux DROM.

L'objectif est que puisse être envisagée, un fois le rattrapage effectué, une intégration des communes des DROM dans le droit commun.

> ⇨ **Calculer annuellement l'écart éventuel au droit commun et ajuster le montant du rattrapage en conséquence**

Dans la continuité des travaux du CFL, la mission a jugé nécessaire d'introduire de la péréquation dans la répartition de cette quote-part outre-mer en créant **une dotation de péréquation** (DPOM) répartie entre les communes des DROM en fonction de critères péréquateurs. Cette orientation, concrétisée en loi de finances pour 2020, doit être accentuée par une augmentation progressive de la part consacrée à la péréquation et la diminution du « socle ». Ce mécanisme sera équilibré par la garantie du maintien du montant perçu par habitant dans chaque commune.

> ⇨ **Accélérer la montée en puissance de la DPOM par prélèvement chaque année de 5% du total de la DACOM-socle**

Il est également nécessaire de dégager des critères permettant de mettre en place une péréquation fine, afin de **répondre le plus justement possible aux besoins des communes**.

Sur les bases d'une évaluation de la pertinence des critères utilisés dans le droit commun de la dotation de solidarité urbaine (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR), mais aussi au regard des attentes exprimées lors des entretiens qu'elle a conduits, la mission recommande de définir un **indice synthétique adapté**.

> ⇨ **Répartir la dotation de péréquation des communes de manière à prendre en compte les poches de pauvreté, l'enjeu scolaire et les charges de centralité**

Concernant les autres recettes communales et dans la continuité des travaux antérieurs relatifs aux enjeux fonciers outre-mer, la mission a noté l'importance de la mobilisation des DRFIP et des collectivités pour augmenter dans la durée les recettes de fiscalité directe locale.

> ⇨ **Intensifier les travaux de fiabilisation des bases de fiscalité directe locale**

Pour concrétiser cet engagement, tous les outils doivent être mobilisés, qu'il s'agisse de faciliter les **recrutements dans les DRFIP peu attractives** ou d'assurer l'effectivité de mesures législatives déjà adoptées mais pas appliquées, comme le **paiement par l'ONF de la taxe foncière en Guyane**.

En matière législative, l'ampleur des enjeux fonciers outre-mer et la prégnance des constructions illégales appellent également des réponses adaptées au contexte local. A cet égard, la problématique de la taxation des constructions sur sol d'autrui doit donner lieu à la mise en place d'un cadre juridique clair.

> ⇨ **Sécuriser juridiquement la taxation des constructions sur sol d'autrui**

Enfin, en matière de recettes, alors qu'une réflexion est ouverte sur la péréquation dans la répartition de la DGF, cette exigence doit être prise en considération dans la répartition de **l'octroi de mer, principale dotation dont bénéficient les communes des DROM** (975M€ en 2018 contre 456M€ pour la DGF des communes). Il appartient aux régions de se saisir de cette question.

⇨ **Introduire une part de péréquation dans la répartition de l'octroi de mer entre les communes**

*

Soutenir l'amélioration de la gestion des communes

Les communes doivent contribuer à se redonner des marges de manœuvre et à contrôler leurs dépenses. Pour cela, il est indispensable qu'elles poursuivent leurs efforts de bonne gestion dans tous les domaines et qu'elles soient accompagnées, en particulier par l'Agence française de développement (AFD).

⇨ **Poursuivre la montée en puissance de l'accompagnement aux collectivités par l'AFD au titre de ses missions d'appui-conseil et d'assistance à maîtrise d'ouvrage**

En matière comptable, la mission a constaté la faiblesse de certaines collectivités mais aussi la rareté de leur association aux **expérimentations en cours au plan national** (attestation de fiabilité des comptes, présentation des comptes par le comptable, compte financier unique). Elle recommande donc de les y associer plus fréquemment. Elle souligne également les **opportunités offertes par l'intégration intercommunale** pour rationaliser les charges du bloc communal et améliorer la qualité du service rendu aux usagers.

⇨ **Engager des mutualisations de fonctions-support, en particulier concernant la fonction comptable et financière**

Au regard de son poids dans les dépenses de fonctionnement, **la dynamisation de la gestion des ressources humaines** constitue le principal vecteur de progrès et d'économie dans les communes des DROM. Le recours aux nouveaux outils mis à leur disposition, comme les contrats de projet, les dispositifs de mobilité inter-fonctions publiques ou encore la rupture conventionnelle est une opportunité à saisir.

⇨ **Mobiliser les outils créés par la loi de transformation de la fonction publique**

L'analyse des effectifs des communes et EPCI révèle des fragilités, tant en terme d'encadrement hiérarchique (faible nombre de cadres) que d'âge des agents. Les majorations de traitement conduisent les fonctionnaires en poste dans les collectivités des DROM à retarder leur départ en retraite. La mission juge donc nécessaire d'aider les communes à **rajeunir leurs pyramides des âges en favorisant les départs en retraite**.

⇨ **Ouvrir aux collectivités ultramarines la possibilité de mettre en œuvre des plans d'incitation au départ en retraite**

*

Renforcer l'accompagnement des collectivités

La mission a exploré la question centrale de l'accompagnement des collectivités en difficulté, avec le souci d'apporter le plus rapidement possible des propositions. A ce titre, elle a centré ses réflexions sur le renforcement des procédures d'alerte et de contrôle, conformément à la lettre de

mission du Premier ministre, ainsi qu'à la mise en place d'outils plus efficaces pour accompagner leur redressement financier.

Il appartient à l'Etat de remplir ses missions de contrôle et de conseil, ce qui implique de **renforcer certains services (CRC, préfectures, DRFIP)** et de mobiliser les forces disponibles dans les administrations centrales.

> ⇨ **Conforter une capacité d'action interministérielle chargée du suivi, au côté des services territoriaux de l'Etat, des situations les plus critiques**

Au cours des entretiens conduits, de nombreux acteurs locaux ont souligné le besoin de renforcer le cadre juridique du contrôle budgétaire. Des **évolutions législatives permettant d'assurer l'efficacité des procédures de contrôle** doivent être envisagées, à la fois pour corriger certaines imperfections du droit actuel, mais aussi pour créer un cadre adapté à la prise en compte de dérives exceptionnelles.

> ⇨ **Introduire dans les cas exceptionnels la possibilité d'un contrôle budgétaire a priori sur certaines dépenses**

Le contrôle de l'Etat ne devrait être que supplétif du **contrôle démocratique interne et externe** aux collectivités qui doit permettre d'éviter la spirale de la mauvaise gestion. C'est pourquoi la mission estime nécessaire de **renforcer la transparence** sur la situation financière des collectivités, **notamment en matière de délais de paiement**.

> ⇨ **Publier régulièrement les délais de paiement des collectivités territoriales**

Ces mesures générales ne répondent pas, en elles-mêmes, au besoin des communes les plus en difficulté. **Certaines communes des DROM sont parfois dans une situation qui rend improbable sinon impossible un redressement financier sans soutien extérieur**. Une mobilisation de l'Etat est indispensable.

Les dispositifs actuels, comme les subventions exceptionnelles de fonctionnement de la mission « Relation avec les collectivités territoriales », ne sont pas dimensionnés pour répondre à ce besoin. La mission a par ailleurs relevé que le bilan des contrats Cocarde, mis en œuvre à partir de 2004 dans certains DROM, était peu satisfaisant. Elle a donc exploré les modalités d'une nouvelle contractualisation d'accompagnement, plus exigeante et plus efficace.

> ⇨ **Créer un contrat d'accompagnement pour les collectivités en difficulté**

Elle propose de mettre en place des contrats couplant des **engagements concrets des collectivités** dans la voie du redressement à un **soutien financier de l'Etat** libéré par tranche au regard du respect de la trajectoire définie. Cette démarche contractuelle serait proposée aux communes sur la base de critères d'éligibilité stricts.

> ⇨ **Consacrer à terme 30M€ par an à l'accompagnement des communes ultramarines en difficulté**

Enfin, la mission regrette que la question des collectivités ultramarines ne soit pas suivie plus régulièrement par le biais d'études et par les instances nationales de représentation des collectivités, où les outre-mer sont peu représentés. Elle propose donc de donner plus de visibilité aux enjeux ultramarins.

> ⇨ **Garantir la prise en compte des enjeux ultramarins au sein du comité des finances locales en renforçant la représentation de ces territoires et en organisant au moins une réunion dédiée par an**

Liste des recommandations

Dynamiser les recettes des communes

Mettre à niveau la dotation d'aménagement et introduire de la péréquation dans sa répartition

RECOMMANDATION N°1 : Inclure dans les travaux sur le potentiel financier une réflexion sur les spécificités des DROM

RECOMMANDATION N°2 : Augmenter le niveau de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement pour rétablir l'équité et donner des marges de manœuvre aux communes

RECOMMANDATION N°3 : Introduire de la péréquation dans la répartition de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement pour les communes des DROM en créant une dotation dédiée (DPOM)

RECOMMANDATION N°4 : Calculer annuellement l'écart éventuel au droit commun et ajuster le montant en conséquence

RECOMMANDATION N°5 : Ajuster le montant du rattrapage pour prendre en compte, dès le PLF 2020, les communes de Mayotte

RECOMMANDATION N°6 : Définir des modalités transitoires de calcul de la population légale à Mayotte

RECOMMANDATION N°7 : Faire progresser chaque année la DPOM par prélèvement de 5% du total de DACOM-socle afin de donner plus de poids à la péréquation

RECOMMANDATION N°8 : Répartir la dotation de péréquation des communes en utilisant un indice à définir permettant de prendre en compte les poches de pauvreté, l'enjeu scolaire et les charges de centralité

RECOMMANDATION N°9 : Evaluer en 2024 la possibilité d'inclure les communes des DROM dans le droit commun de la péréquation nationale

RECOMMANDATION N°10 : Verser la DACOM mensuellement pour faciliter la gestion de trésorerie des collectivités

RECOMMANDATION N°11 : Engager dès 2020 les travaux préparatoires à la réforme des modalités de répartition du FPIC en accordant une attention particulière à la situation des ensembles intercommunaux des DROM pour les intégrer dans le droit commun

Mobiliser et mieux répartir les autres recettes

RECOMMANDATION N°12 : Intensifier les travaux de fiabilisation des bases de fiscalité directe et faire de la signature de conventions de partenariat entre les

DRFIP et les collectivités une composante des contrats d'accompagnement

RECOMMANDATION N°13 : Ouvrir aux autres DROM le bénéfice de la dotation de premier numérotage mise en place à Mayotte

RECOMMANDATION N°14 : Sécuriser juridiquement la taxation des constructions sur sol d'autrui

RECOMMANDATION N°15 : Assurer le paiement de la TFPNB due par l'ONF au titre des parcelles de forêt qu'elle gère en Guyane

RECOMMANDATION N°16 : Favoriser les recrutements locaux pour remédier aux difficultés de gestion liées au manque d'attractivité des affectations dans les DRFIP de Guyane et de Mayotte

RECOMMANDATION N°17 : Défendre le renouvellement de la dérogation dont bénéficie l'octroi de mer au plan communautaire

RECOMMANDATION N°18 : (aux régions) Introduire une part de péréquation dans la répartition de l'octroi de mer entre communes

RECOMMANDATION N°19 : Corriger les dispositions relatives aux modalités de répartition de l'octroi de mer entre les communes de Mayotte et inciter le conseil départemental à délibérer pour mettre en place des critères péréquateurs

RECOMMANDATION N°20 : Créer un groupe de travail dédié aux outre-mer afin d'évaluer territoire par territoire et strate par strate, les conséquences de la réforme de la taxe d'habitation

Poursuivre les efforts de bonne gestion

Soutenir l'amélioration des pratiques

RECOMMANDATION N°21 : Promouvoir auprès des communes la démarche d'attestation de fiabilité des comptes

RECOMMANDATION N°22 : Elargir à des communes ultramarines l'expérimentation de la présentation des comptes par le comptable public à l'assemblée délibérante

RECOMMANDATION N°23: Promouvoir la création de services facturiers et accompagner les collectivités volontaires

RECOMMANDATION N°24 : (aux EPCI) Engager des mutualisations de fonctions support, en particulier concernant la fonction comptable et financière

RECOMMANDATION N°25 : Etendre à d'autres DROM que La Réunion l'expérimentation du compte financier unique

RECOMMANDATION N°26 : Favoriser le rajeunissement de la pyramide d'âge des communes en ouvrant aux collectivités ultramarines la possibilité de mettre en œuvre des plans d'incitation au départ en retraite

RECOMMANDATION N°27 : Elargir à titre expérimental les possibilités de recours à la rupture conventionnelle pour faciliter les départs en retraite dans les DROM

RECOMMANDATION N°28 : Mobiliser les outils créés par la loi de transformation de la fonction publique en faveur de la mobilité des agents et des facilités de gestion RH

RECOMMANDATION N°29 : Poursuivre l'intégration communautaire pour rationaliser les charges du bloc communal et améliorer la qualité du service rendu aux usagers

RECOMMANDATION N°30 : Recourir plus fréquemment à l'externalisation afin de gagner en souplesse de gestion

RECOMMANDATION N°31 : Poursuivre la montée en puissance de l'accompagnement des collectivités par l'AFD au titre de ses missions d'appui-conseil et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage par un engagement financier réaffirmé du ministère des outre-mer

Renforcer les moyens de contrôle et de conseil

RECOMMANDATION N°32 : Renforcer les effectifs de la Chambre régionale des comptes Antilles-Guyane

RECOMMANDATION N°33 : Créer et baser outre-mer un pôle national d'appui juridique en matière de contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales

RECOMMANDATION N°34 : Conforter une capacité d'action interministérielle chargée du suivi, au côté des services territoriaux de l'Etat, des situations les plus critiques

RECOMMANDATION N°35 : Compléter les dispositions du CGCT pour renforcer le contrôle des décisions budgétaires modificatives lorsque le budget a été arrêté par le préfet

RECOMMANDATION N°36 : Créer une obligation d'information des assemblées délibérantes sur les montants des restes à payer et leur ancienneté

RECOMMANDATION N°37 : Réaffirmer l'applicabilité des règles permettant au préfet de définir la priorité des paiements lorsque les délais réglementaires ne sont pas respectés

RECOMMANDATION N°38 : Publier régulièrement les délais de paiement des collectivités territoriales

Accompagner les collectivités en difficulté

RECOMMANDATION N°39 : Créer un contrat d'accompagnement pour les collectivités en difficulté

RECOMMANDATION N°40 : Consacrer à terme 30M€ par an à l'accompagnement contractuel des communes ultramarines en difficulté avec un montée en charge progressive entre 2020 et 2024

RECOMMANDATION N°41 : Introduire dans les cas exceptionnels la possibilité d'un contrôle budgétaire a priori sur certaines dépenses

RECOMMANDATION N°42 : Rendre obligatoire pour les collectivités en difficulté grave la reprise dans le budget primitif du résultat de la section de fonctionnement de l'exercice antérieur

RECOMMANDATION N°43 : Porter le taux de subvention du FEI à 100%, sur proposition du préfet, pour les projets de communes en contrat d'accompagnement qui respectent la trajectoire prévue

RECOMMANDATION N°44 : Réserver aux communes en contrat les annulations, réductions ou rééchelonnements des dettes sociales par les organismes de sécurité sociale

RECOMMANDATION N°45 : Garantir la prise en compte des enjeux ultramarins au CFL en renforçant la représentation de ces territoires et en organisant au moins une réunion dédiée par an

RECOMMANDATION N°46 : Développer les études sur les finances locales ultramarines par la mise en place d'un Observatoire des finances locales outre-mer et la publication par l'AFD d'un état des finances communales dans chaque DROM

Propos liminaire

Le Premier ministre a jugé nécessaire de mettre en place une mission parlementaire relative à la situation des collectivités territoriales ultramarines dans un contexte de difficultés budgétaires marquées.

Les objectifs affirmés sont clairs : restaurer les marges de manœuvre des budgets locaux et améliorer l'efficacité des procédures d'alerte et de contrôle.

La lettre de mission[2] ouvre un champ de réflexion portant sur les dotations budgétaires, la maîtrise des charges de personnel, les conditions d'accès aux financements bancaires, les procédures d'alerte et de contrôle budgétaire, les programmes pluriannuels de redressement et l'appui à l'ingénierie des collectivités territoriales ultramarines.

Ce programme de travail ambitieux ne pouvait être traité dans son intégralité en quelques semaines. La mission a donc décidé de faire œuvre utile en finalisant dans un premier temps des propositions répondant aux problématiques les plus urgentes. Elle souhaite poursuivre ses travaux et pourrait être amenée à formuler des propositions complémentaires.

Indéniablement, c'est **l'échelon communal** qui concentre la majeure partie des difficultés budgétaires, c'est donc à lui qu'est consacré l'essentiel du présent rapport. La situation budgétaire des collectivités départementales, régionales ou territoriales ne présente pas, à quelques exceptions près, de déséquilibre budgétaire majeur[3]. Des travaux spécifiques sont conduits pour l'accompagnement de la Collectivité territoriale de Guyane qui, comme le Département de Mayotte, fait face à des défis hors norme[4].

La mission a également pris acte de la **différence de situation entre les communes des DROM et celles des COM** pour ce qui concerne le volet de ses travaux relatifs à cette strate.

En premier lieu, il apparaît clairement que les communes des DROM connaissent des difficultés budgétaires sans commune mesure avec celles que peuvent rencontrer les communes des COM[5] ou de métropole. L'urgence, indéniablement, est de leur offrir des perspectives.

En second lieu, si les dotations dont elles bénéficient sont strictement équivalentes en matière de DACOM par habitant, une distinction très nette apparaît lorsqu'est prise en considération la DGF dans son ensemble. Cet écart est largement imputable à l'exonération de CRFP dont ont bénéficié les communes des COM à partir de 2014.

La mission a donc décidé de centrer ses travaux sur la strate communale des DROM, dans la continuité des travaux conduits dans le cadre du comité des finances locales (CFL) (Partie 1).

[2] Annexe 1.
[3] Annexe 4.
[4] Un point d'étape de ces travaux est présenté en annexe 5.
[5] Les communes de Polynésie française ont par ailleurs un champ de compétences plus restreint.

Tableau 1 : DGF perçue par les communes (en € par habitant)

Code dép.	Territoire	DACOM / hab	DGF / hab
971	Guadeloupe	90 €	210 €
972	Martinique	90 €	207 €
973	Guyane	95 €	236 €
947	La Réunion	90 €	193 €
975	Saint-Pierre-et-Miquelon	166 €	370 €
976	Mayotte	90 €	234 €
986	Wallis-et-Futuna	90 €	312 €
987	Polynésie française	89 €	268 €
988	Nouvelle-Calédonie	90 €	264 €
DROM		**91 €**	**209 €**
COM + N-C		**90 €**	**268 €**
TOTAL GENERAL		**90 €**	**222 €**

Source DGOM

Elle s'est attachée à étudier en particulier la problématique des recettes communales, en écho aux propositions de réforme de la dotation d'aménagement formulée par le CFL. La mission s'est fixé un triple objectif : tendre vers plus d'équité entre les communes des départements et régions d'outre-mer et celles de métropole en matière de dotation, mobiliser les autres ressources communales, mais aussi introduire des mécanismes de péréquation indispensables (Partie 2).

Enfin, la mission se devait d'explorer la question centrale de l'accompagnement des collectivités en difficultés, dans un même souci d'apporter le plus rapidement possible des propositions. A ce titre, elle a centré ses réflexions sur le renforcement des procédures d'alerte et de contrôle, conformément à la lettre de mission du Premier ministre, ainsi qu'à la mise en place d'outils d'accompagnement plus efficaces pour accompagner leur redressement financier (Partie 3).

La mission a conduit 54 auditions[6].

Elle s'est également rendue à la rencontre des élus locaux et des responsables des services de l'Etat en Guyane, en Martinique et en Guadeloupe au début du mois de septembre 2018. Elle a auditionné les représentants des institutions de La Réunion et de Mayotte en visioconférence.

[6] Annexe 3.

1. Les difficultés budgétaires des communes interpellent par leur ampleur et leur généralisation

1.1 Les communes des DROM présentent des caractéristiques structurelles atypiques qui influent sur leur situation budgétaire

1.1.1 Une organisation institutionnelle classique mais des caractéristiques communales atypiques

A. La taille des communes est une singularité des DROM

D'une population de 2,2 millions d'habitants en 2016, les collectivités ultramarines possèdent une certaine diversité des formes institutionnelles. De surcroît, la une répartition des compétences entre elles et l'Etat a parfois donné lieu à des adaptations[7].

Par ailleurs, le caractère récent des institutions locales singularise parfois les outre-mer, soit par la création plus tardive des institutions elles-mêmes soit par des compétences mises en place avec retard. C'est en particulier le cas à Mayotte où la fiscalité locale n'a par exemple été instaurée qu'en 2014.

Pour autant, au-delà des différences qui ont pu se développer au regard de l'organisation métropolitaine mais aussi entre territoires, force est de constater que les outre-mer ont des traits institutionnels classiques, avec l'existence d'une strate communale et intercommunale, et d'institutions « supracommunales ».

Ce parallélisme institutionnel fonde la possibilité de comparer la situation des collectivités ultramarines à leurs homologues métropolitaines. Certes, il existe des différences institutionnelles, mais à l'exception de certains cas particuliers du Pacifique, c'est bien le canevas national qui prédomine.

Bien plus qu'une organisation particulière, ce qui singularise les collectivités ultramarines, c'est **le faible nombre de communes**, **en moyenne plus peuplées et plus étendues que les communes métropolitaines** : ainsi, les communes des DROM comptaient en moyenne 16 350 habitants en 2016, contre 1879 en métropole[8].

En conséquence, les intercommunalités des DROM regroupent moins de communes qu'en métropole (5,6 en moyenne contre 41,5 au plan national) et comptent une population plus importante (91 705 hab., soit près de trois fois la moyenne nationale à 31 789 hab.). **L'intercommunalité dans ces départements présente donc un profil atypique**.

[7] Annexe 1.
[8] *Les collectivités territoriales en chiffres*, 2018.

Figure 1 : Nombre de communes par département et par strate

Population	Mayotte	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	TOTAL
< 10 000	7	18	21	14	7	67
De 10 000 à 19 999	8	7	9	3	4	31
De 20 000 à 49 999	1	6	3	4	7	21
De 50 000 à 99 999	1	1	1	1	4	8
> 100 000	0	0	0	0	2	2
TOTAL	17	32	34	22	24	129

Source DGOM

Enfin, illustration de la taille plus importante des communes, 83,7 % de la population des DROM vit dans une commune de plus de 10 000 habitants, contre 48,8 % en métropole. Les DROM se caractérisent par une densité de population plus élevée que la moyenne nationale (104,9 hab./km^2). C'est à Mayotte que la densité de la population est la plus forte (721 hab./km^2), suivie de La Réunion (344 hab./km^2), de la Martinique (323 hab./km^2) et de la Guadeloupe (235 hab./km^2).

Cette singularité doit conduire, pour comparer les communes ultramarines aux communes métropolitaines et comme l'a souligné régulièrement l'Association des villes-capitales d'outre-mer, à éviter le recours pourtant fréquent à la moyenne nationale : près de 75 % des communes de métropoles comptant moins de 1 000 habitants, la moyenne nationale est en effet un indicateur peu fiable des réalités communales. La mission tâchera donc, lorsque les données sont disponibles, de fournir des comparaisons plus précises.

B. Une intercommunalité peu intégrée

La couverture intercommunale est achevée dans les cinq DROM, où toutes les communes sont membres d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.

Tableau 2 : EPCI des DROM

	Communautés de communes	Communautés d'agglomération
Guadeloupe	1	5
Guyane	3	1
Martinique	-	3
Mayotte	4	1
La Réunion	-	5
TOTAL	8	15

Cette couverture correspond à celle de territoires peuplés, avec une majorité de communautés d'agglomération, bien que **le développement de l'intercommunalité ne fût pas une évidence dans certains territoires**. C'est en particulier le cas à Mayotte où les communes elles-mêmes sont issues de la réunion de différents villages. Plus largement et contrairement à la situation métropolitaine, une même commune ultramarine peut recouvrir des territoires très différents,

notamment des zones rurales, urbaines denses, littorales et montagnardes. La commune correspond parfois, en elle-même, à un bassin de vie. Cette singularité a sans aucun doute freiné la création d'intercommunalités.

Aujourd'hui, le développement des EPCI demeure en retrait, d'une part avec un exercice de compétences souvent partiel au niveau intercommunal, d'autre part avec l'inachèvement du transfert des moyens à l'EPCI.

- **<u>Un exercice partiel des compétences</u>**

Certaines compétences font l'objet d'une intégration théorique mais sans exercice effectif de la compétence par les EPCI. L'exercice des compétences « eau et assainissement » est l'exemple le plus emblématique de ce retard. Ainsi, en Guadeloupe, les communes membres continuent en pratique d'exercer les compétences transférées aux EPCI à fiscalité propre. A Mayotte, le transfert de ces compétences est reporté au 1er janvier 2026 dans quatre communautés de communes sur les cinq EPCI du département. Il en est de même en Guyane où le transfert de ces compétences est reporté au 1er janvier 2026 dans les trois communautés de communes.

De manière générale, la commune demeure l'acteur principal du développement local, les EPCI à fiscalité propre ne mettant pas en œuvre l'ensemble des prérogatives relatives aux compétences transférées.

A titre d'exemple, en Guyane, alors que les EPCI à fiscalité propre exercent de plein droit la compétence « aménagement », seuls 2 d'entre eux ont engagé la démarche d'élaboration d'un schéma de cohérence territoriale (Scot).

Les données sur l'investissement démontrent que les intercommunalités ultramarines participent relativement moins à l'effort d'équipement du bloc communal que celles de la métropole (cf. infra).

- **<u>Un transfert de moyens inachevé</u>**

Le caractère incomplet du transfert de moyens aggrave les difficultés budgétaires du bloc communal, les EPCI n'étant pas attributaires des moyens nécessaires à l'exercice de leurs compétences et les communes continuant à gérer des moyens humains et/ou matériels relatifs à des compétences qu'elles ne sont plus censées exercer.

Cette situation est particulièrement marquée aux Antilles selon la chambre régionale des comptes. En Guadeloupe, les compétences transférées n'ont pas, ou peu, fait l'objet d'une évaluation précise de l'actif et du passif y étant rattachés. Cette situation ne permet pas de gérer efficacement les moyens et pénalise les finances du bloc communal du fait :

- d'une part, d'un risque de perte de subventions (notamment du FEDER) faute de désignation d'un unique maître d'ouvrage,
- d'autre part, d'une perte de DGF (dotation d'intercommunalité) du fait de la minoration du coefficient d'intégration fiscale.

Les modalités de transfert des compétences « eau et assainissement » soulèvent également des difficultés en Martinique où les trois syndicats intercommunaux chargés de l'eau (SCNA, SCCCNO et SICSM) ont été dissous à la suite du transfert de la compétence aux trois communautés

d'agglomération que compte la collectivité. L'absence d'accord entre les élus sur la répartition de l'actif des trois anciens syndicats donne lieu à des contentieux[9].

Ainsi, alors que les 3 communautés d'agglomération exercent de manière effective les compétences transférées, l'absence d'accord entre les élus sur la répartition de l'actif des trois anciens syndicats pénalise la situation financière des EPCI.

C. Des ratios de gestion atypiques

Les ratios de gestion des communes des DROM présentent un caractère atypique, le cas de Mayotte devant être traité à part.

Figure 2 : Ratios de gestion des communes en 2018[10]

Ratios	R1	R2	R3	R4	R5
Guadeloupe	1387	404	1472	252	849
Guyane	1136	234	1217	292	463
Martinique	1313	419	1396	133	1026
Réunion	1255	457	1399	331	1025
Mayotte	535	52	606	251	232
Outre-mer	1185	362	1285	266	831
France métropolitaine	985	521	1173	304	961
Communes - de 10 000 hab. métro	739	398	918	310	707
Communes + de 10 000 hab. (hors Paris)	1189	635	1986	290	1090

Ratios	R6	R7	R8	R9	R10
Guadeloupe	217	67,1%	98,7%	17,1%	57,7%
Guyane	237	60,6%	97,2%	24,0%	38,0%
Martinique	211	65,2%	99,8%	9,5%	73,5%
Réunion	192	66,1%	97,0%	23,6%	73,3%
Mayotte	235	67,7%	90,4%	41,5%	38,2%
Outre-mer	210	65,8%	98,0%	20,7%	64,7%
France métropolitaine	172	55,7%	92,1%	25,7%	81,4%
Communes - de 10 000 hab. métro	155	48,8%	88,9%	33,7%	77,0%
Communes + de 10 000 hab. (hors Paris)	198	60,2%	93,7%	20,9%	78,6%

Source DGCL

[9] L'arrêté préfectoral transférant la propriété des usines de production d'eau à la communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) est contesté devant le tribunal administratif par les communes de Saint-Joseph et du Lamentin sur le territoire desquelles sont situés ces ouvrages. L'arrêté portant transfert de l'actif et du passif du SICSM est également contesté par la communauté d'agglomération de l'espace sud de la Martinique (CAESM) et la communauté d'agglomération du Cap Nord Martinique (CAP Nord).

[10] R1 : dépenses réelles de fonctionnement / population
R2 : produit des impositions directes / population
R3 : recettes réelles de fonctionnement / population
R4 : dépenses d'équipement brutes / population
R5 : dette / population
R6 : DGF / population
R7 : dépenses de personnels / DRF
R8 : marge d'autofinancement courant (charges de fonctionnement + remboursement de la dette / produits de fonctionnement)
R9 : taux d'équipement (dépenses d'équipement / RRF)
R10 : taux d'endettement (dette / RRF)

Les constats ont été dressés à maintes reprises et l'analyse des ratios 2018 ne fait que les confirmer :

- Des **dépenses réelles de fonctionnement (R1) plus élevées** mais très proches, en moyenne, de celles constatées pour les communes de plus de 10 000 habitants de métropole. Ce constat est à relier au fait que 48 % des communes des DROM recensent plus de 10 000 habitants et que 84 % de la population vit dans ces communes.

- Des **produits d'imposition directe (R2) plus faibles**.

- Des **recettes réelles de fonctionnement plus importantes (R3)** grâce aux impôts indirects (octroi de mer surtout) mais qui sont, comparativement à la métropole, quelle que soit la strate, largement consacrées à couvrir les dépenses de fonctionnement (écart R3 / R1 plus faible) et en particulier les **dépenses de personnels (R7)**.

- Des **dépenses d'équipement plus faibles (R4),** ce qui se traduit par un taux d'équipement des communes très en-deçà de la norme nationale (R10), le niveau atteint en Martinique étant particulièrement préoccupant.

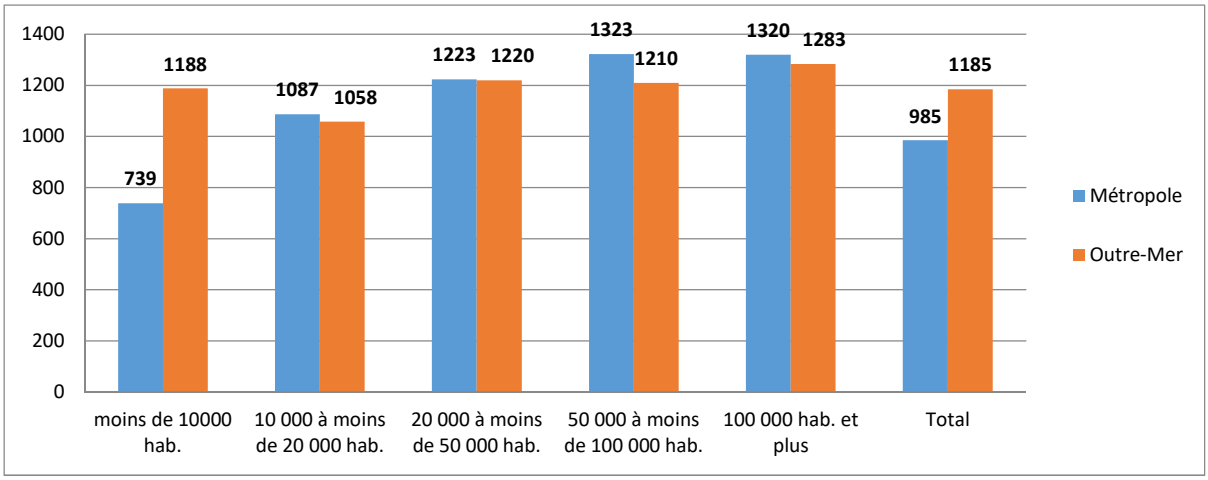
- Un **niveau d'endettement faible** sauf dans quelques communes de Martinique et de La Réunion (R5) qui font augmenter la moyenne de leur territoire.

- Une **DGF par habitant légèrement plus élevée (R6)** que la moyenne métropolitaine.

- Une **marge d'autofinancement courant approchant les 100 % (R8)** et traduisant une rigidité budgétaire.

Ces ratios illustrent les risques qui pèsent sur les communes des DROM, dont les budgets sont consacrés pour l'essentiel à assurer les charges de fonctionnement. Afin d'analyser plus avant ces constats, il est nécessaire d'interroger le poids de ces dépenses de fonctionnement et, en parallèle, le niveau de recettes des communes.

Figure 3 : Dépenses réelles de fonctionnement des communes par strate démographique (en € par habitant)

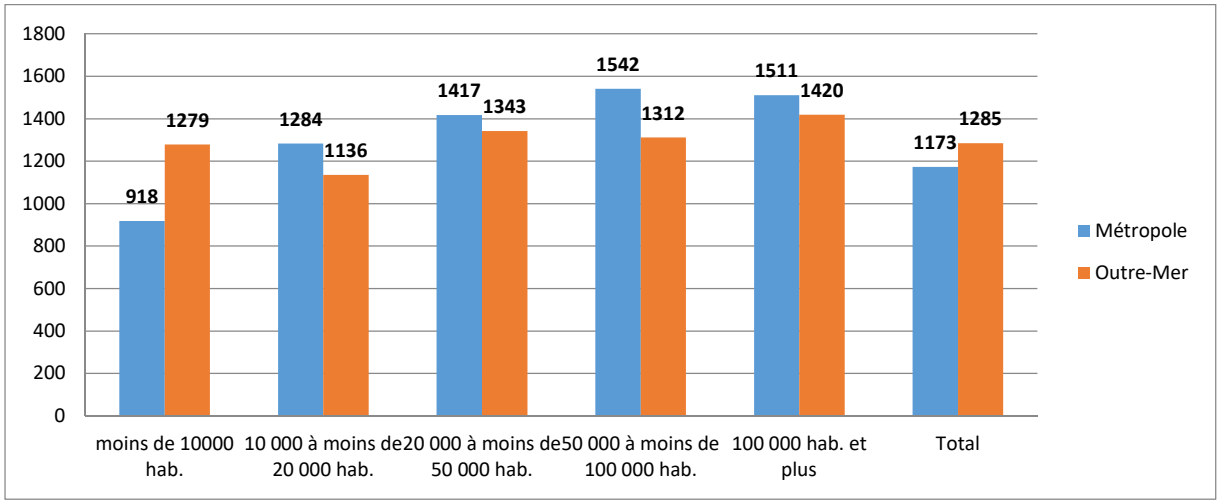


Source DGCL

Si, au total, les communes des DROM présentent des dépenses réelles de fonctionnement par habitant supérieures de 20 % aux dépenses des communes de métropole, **l'écart est surtout marqué pour les communes de moins de 10 000 habitants**, une strate qui regroupe 97 % des communes de métropole (contre 52 % des communes des DROM) et 51 % de la population métropolitaine (contre 16 % de la population domienne).

Pour les communes appartenant aux autres strates démographiques, aucun écart significatif n'est à relever en moyenne entre la métropole et les DROM s'agissant des dépenses réelles de fonctionnement par habitant[11].

Figure 4 : Recettes réelles de fonctionnement des communes par strate démographique (en € par habitant)



Source DGCL

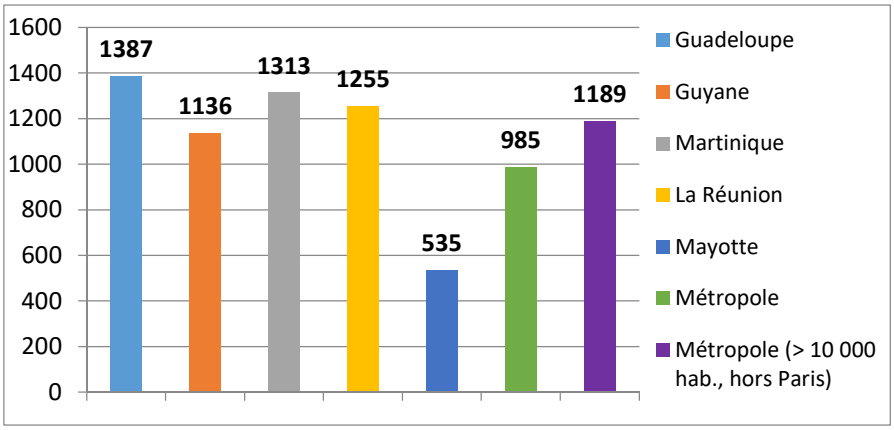
En parallèle, les recettes réelles de fonctionnement des communes des DROM sont plus élevées de 9,5% que celles des communes métropolitaines. Comme en matière de dépenses, l'écart le plus significatif concerne les communes de moins de 10 000 habitants, strate pour laquelle les communes des DROM disposent de recettes nettement supérieures aux communes de métropole. Pour toutes les autres strates, ce sont les communes de métropole qui jouissent de recettes réelles plus élevées en fonctionnement.

Cependant, l'observation des données à l'échelle territoriale (figures 4 et 5) montre que la moyenne des DROM est tirée vers le bas par le niveau des dépenses et des recettes réelles de fonctionnement des communes de Mayotte. Les communes guyanaises se situent dans un entre-deux. **Les dépenses et recettes des communes de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion sont supérieures à celles de leurs homologues métropolitaines**[12].

[11] A noter que les deux dernières strates peuvent être considérées comme non-représentatives car seulement huit communes des DROM comptent entre 50 000 et 100 000 habitants et seulement deux en comptent plus de 100 000.

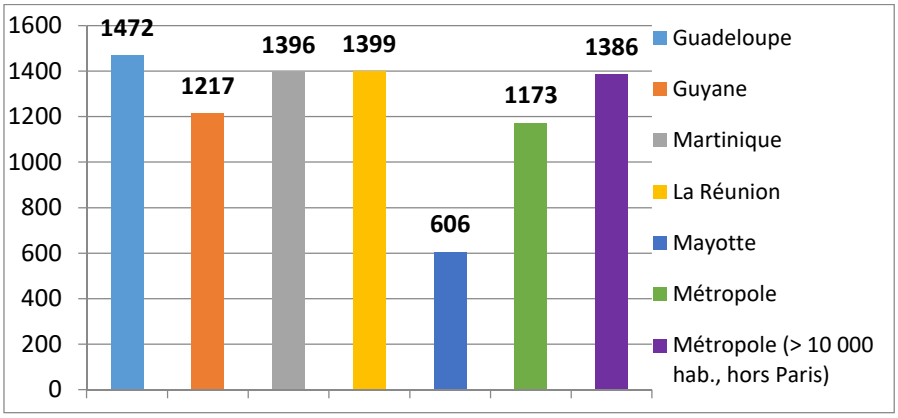
[12] Des comparaisons à un niveau plus fin, croisant à la fois la variable territoriale et la variable par strate démographique, perdraient en pertinence statistique. Au sein d'un département, certaines strates sont, en effet, composées d'un très faible nombre de communes.

Figure 5 : Dépenses réelles de fonctionnement des communes (en € par habitant)



Source DGCL

Figure 6 : Recettes réelles de fonctionnement des communes (en € par habitant)



Source DGCL

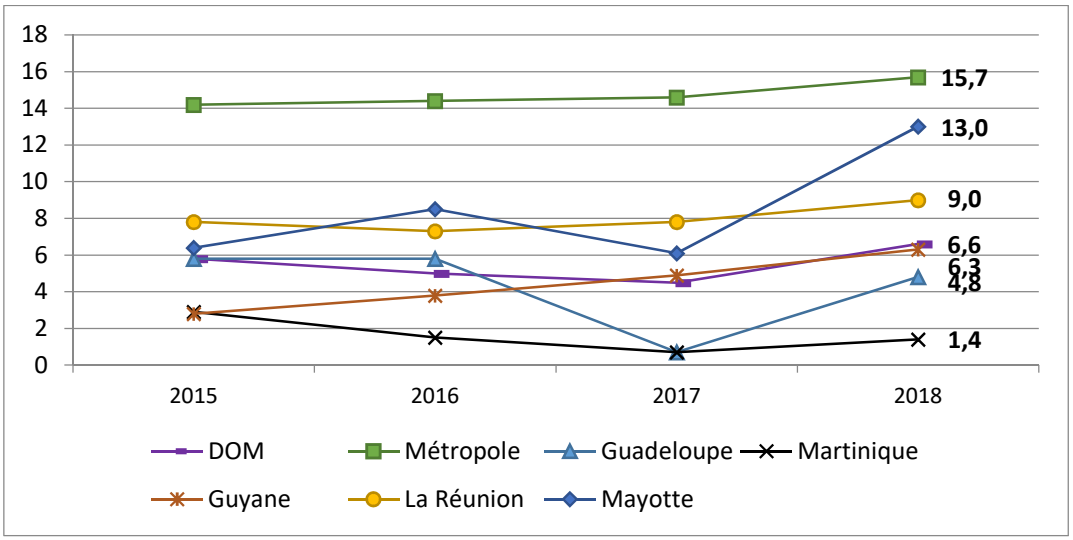
Sur la base de ce constat, **les charges et les recettes des communes doivent être analysées**, en particulier pour identifier les marges de manœuvre disponibles.

En effet, les communes des DROM ne dégagent pas une épargne brute suffisante[13]. **Leur taux d'épargne brute est généralement en-deçà de la moyenne métropolitaine et des standards communément admis comme indiquant une situation financière satisfaisante**[14]. En 2018, il était de 6,6 % en moyenne contre 15,7 % dans les communes de métropole, avec des disparités allant de 1,4 % en Martinique à 13,0 % à Mayotte.

[13] L'épargne brute résulte de la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Lorsqu'il existe, cet excédent finance la section d'investissement, en priorité pour rembourser le capital de la dette, et, pour le surplus, pour financer les dépenses d'équipement.

[14] Rapportée aux recettes réelles de fonctionnement, l'épargne brute renseigne un ratio de gestion appelé taux d'épargne brute (TEB).

Figure 7 : Taux d'épargne brute des communes



Source DGCL

Ce premier diagnostic doit donc être approfondi en analysant les facteurs de charge des communes ultramarines (1.1.2) et les recettes dont elles disposent (1.1.3).

1.1.2. Des charges structurellement plus élevées

L'analyse des charges des communes des DROM conduit à relever qu'elles font face à des surcoûts qui sont souvent difficiles à chiffrer mais qui n'en demeurent pas moins des facteurs de charge réels (a.). S'y ajoute le poids des dépenses de personnel qui résulte en partie de la contrainte liée aux majorations de traitement des fonctionnaires (b.).

A. Des surcoûts indéniables à prendre en compte

Si les lois et règlements peuvent faire l'objet d'adaptation dans les départements et les régions d'outre-mer, c'est bien comme en dispose la Constitution au regard des « *caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités*[15] », lesquels induisent sans aucun doute des surcoûts pour les collectivités locales.

Le **premier facteur est purement géographique** : ainsi de la Guyane où les communes couvrent des territoires d'une superficie comparable à des départements métropolitains[16], ou de certaines communes des Antilles qui sont exposées à de nombreux aléas naturels majeurs (cyclone, séisme, volcan, etc.). Si les situations locales sont variées, la distance à la métropole et l'insularité – sauf en Guyane – constituent des points communs évidents, accentués parfois par une « double

[15] Article 73 alinéa 1.

[16] La commune de Maripasoula, avec 18 360 km² représente à elle seule près de deux fois la superficie du plus grand département métropolitain, la Gironde, et ses 10 000 km².

insularité », notamment en Guadeloupe. L'enjeu de la continuité territoriale prend donc une ampleur particulière et représente une source de surcoût pour les collectivités[17].

De ces particularités géographiques, qui fondent la notion même d'outre-mer, dérivent des **problématiques concrètes d'étroitesse des marchés et de dépendance aux importations qui ont des conséquences directes en matière de charges**.

Le coût élevé de la vie se traduit pour les collectivités par des surcoûts à l'occasion de chaque dépense d'entretien, de fourniture ou d'équipement. S'il n'existe aucun indicateur permettant de mesurer ces surcoûts, le niveau général des prix fournit un premier indice. La dernière étude conduite par l'INSEE en 2015 a estimé que le niveau général des prix à la consommation est de 7 à 12,5 % plus élevé dans les départements d'outre-mer qu'en France métropolitaine.

Tableau 3 : Niveau général des prix
Ecarts à la métropole (écarts de prix Fischer)

Guadeloupe	12,5%
Martinique	12,3%
Guyane	11,6%
La Réunion	7,1%
Mayotte	6,9%

Dans son avis du 4 juillet 2019 relatif à la concurrence outre-mer, l'Autorité de la concurrence a ainsi dressé le constat de la persistance d'écarts de prix substantiels, dans des proportions variables selon les produits et les territoires, entre la métropole et les outre-mer[18]. Certains secteurs sont particulièrement concernés : ainsi, l'Autorité a relevé que les prix des matériaux de construction sont plus élevés de 39 % à la Réunion et de 35 % à Mayotte par rapport à la métropole[19]. L'impact de tels écarts sur les coûts de construction conduit à grever les budgets d'investissement locaux.

De même, **le contexte économique et social difficile relativement à la métropole constitue sans aucun doute un facteur de charges**. Après un rattrapage rapide dans les années 1990, le mouvement de convergence a nettement ralenti depuis 2000, le nombre d'années d'écart de développement étant estimé à plus de 20[20].

Les indicateurs de richesse et de développement témoignent d'une situation économique dégradée. Le PIB par habitant moyen dans les DROM est inférieur de près de 40 % au niveau métropolitain.

Selon les données d'Eurostat, le PIB par habitant s'échelonne de 11 400 € (Mayotte) à 25 000 € (Martinique), contre 34 300 € France entière[21]. De même, selon l'INSEE, les ménages des départements d'outre-mer disposaient en 2014 d'un revenu disponible brut de 14 451 € en moyenne contre 19 499 € en France métropolitaine (hors Île-de-France)[22]. A Mayotte, où il est le

[17] C'est sur la base d'une réflexion identique qu'avait d'ailleurs été mise en place, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017, une dotation d'insularité pour les communes iliennes de métropole.
[18] Autorité de la concurrence, avis n° 19-A-12 du 4 juillet 2019, *Le fonctionnement de la concurrence outre-mer*.
[19] Autorité de la concurrence, avis n° 18-A-09 du 3 octobre 2018 relatif à la situation concurrentielle sur les marchés des matériaux de construction à La Réunion et à Mayotte.
[20] Sénat, rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer du 9 juillet 2014, *Les niveaux de vie outre-mer : un rattrapage en panne ?*, par MM. Eric Doligé et Michel Vergoz
[21] Données Eurostat, NUTS2016, publiées le 26 février 2019.
[22] Données INSEE, Division des statistiques régionales et locales - comptes régionaux des ménages définitifs.

plus bas, il ne représentait que 33 % de la moyenne métropolitaine hors Île-de-France. Ces indicateurs ne prennent cependant pas en compte les revenus issus de l'économie informelle dont la part est non-négligeable, notamment en Guyane.

Tableau 4 : Taux de chômage par zone d'emploi
(en moyenne annuelle)

Zone d'emploi	2018
Pointe à Pitre	22,5%
Basse-Terre	20,3%
Marie-Galante	24,9%
Est - Grande-Terre	28,1%
Martinique Centre agglomération	16,1%
Martinique Sud-Caraibe	16,8%
Martinique Sud	19,8%
Martinique Centre-Atlantique	21,4%
Martinique Nord-Caraibe	17,7%
Martinique Nord-Atlantique	19,3%
Cayenne	16,1%
Kourou	19,9%
Saint-Laurent-du-Maroni	32,9%
La Réunion Est	27,7%
La Réunion Nord	17,9%
La Réunion Ouest	23,4%
La Réunion Sud	29,2%

Source INSEE, enquête emploi DOM

Les DROM sont également marqués par des inégalités de revenus fortes. Ainsi, l'indice de Gini y est en moyenne de l'ordre de 0,40 contre 0,29 en France métropolitaine[23], situation pour partie liée à un taux de chômage élevé (tableau 4).

Le taux de pauvreté moyen dans les DROM est aussi significativement supérieur au taux métropolitain (de 10 à 20 points), ce qui induit une demande d'aide sociale plus élevée.

La prise en charge des catégories les plus vulnérables de la population est reportée sur les collectivités locales, tant en matière d'aide sociale que de formation, d'aides à la réinsertion, voire de contrats aidés, qui alourdissent le volume des dépenses de tous les niveaux de collectivités, notamment les départements et collectivités uniques.

Ces constats sont bien établis. Pourtant, **les surcharges réelles supportées par les collectivités ultramarines sont difficiles à évaluer**. Aucun outil pertinent de calcul n'existe et, comme l'a rappelé lors de son audition par la mission le président du Comité des finances locales (CFL) : « *L'estimation des charges des collectivités a donné lieu à de nombreux travaux qui n'ont jamais abouti, ni au plan national, ni concernant l'outre-mer* ».

L'estimation de ces surcoûts se heurte par ailleurs à la diversité des situations au sein et entre les territoires ultramarins.

La **question démographique** illustre parfaitement cette difficulté. D'après les estimations de l'INSEE, la Guadeloupe et la Martinique font partie des départements les plus touchés par le

[23] Source : *Tableau de bord des outre-mer*, IEDOM 2019

vieillissement démographique : leur indice de vieillissement, soit le rapport de la population de plus de 65 ans sur la population de moins de 20 ans, atteint 75,8 % en Guadeloupe et 95,3 % à la Martinique. Ces départements sont en décrue démographique : leur population a diminué respectivement de 4,7 % et 8,1 % entre 2009 et 2019, alors que la population des DOM a crû de 7,2 % sur la même période.

La Guyane et Mayotte, en revanche, présentent une forte croissance démographique de respectivement 2,8 % et 3,3 % par an entre 2009 et 2019. Ces deux territoires figurent parmi les départements les plus jeunes de France puisque 41,3 % de la population est âgée de moins de 20 ans en Guyane et 53,8 % à Mayotte.

La Guyane et Mayotte se trouvent dans une situation d'autant plus particulière que l'accroissement de leur population est à la fois dû à un fort taux de natalité (respectivement de 26,4 ‰ et 37,3 ‰ en 2018) et à une forte pression migratoire. La part de la population de nationalité étrangère y est respectivement de 36 % et 48 %. Aux étrangers recensés par l'INSEE, s'ajoutent également de nombreux clandestins qui ne sont pas comptabilisés.

Cette dynamique apparaît comme un facteur de charges important pour les communes de ces départements, confrontées, dans les cas les plus extrêmes, à l'obligation de construire de nouvelles écoles chaque année.

Exemples de l'enjeu scolaire à Mayotte et en Guyane

La commune de Saint-Laurent-du-Maroni compte aujourd'hui 393 classes primaires pour une population officielle de 45 000 habitants et devrait construire une école de 16 classes chaque année pour suivre l'accroissement de la population. Dans ce département, la création de 35 classes supplémentaires dans le primaire est nécessaire chaque année[24].

La commune de Dzaoudzi-Labattoir à Mayotte compte officiellement 18 000 habitants dont 4 100 élèves scolarisés. Elle estime que 500 enfants sont en liste d'attente faute de classe et qu'une partie de la population en âge scolaire n'est pas comptabilisée.

A l'inverse, la baisse de la population dans les Antilles constitue un facteur de rigidité budgétaire pour les collectivités qui doivent fermer des établissements scolaires et sont confrontées à un effet ciseaux entre une baisse programmée des ressources – fiscalité locale peu dynamique et baisse des dotations liées à la baisse de la population communale – et une masse salariale peu flexible. Les enjeux démographiques des DROM sont donc très contrastés.

B. Les dépenses de personnel : une charge alourdie par les majorations de traitement outre-mer

• Le poids des dépenses de personnel : un constat bien établi

Malgré des trajectoires différentes, voire opposées, les collectivités des DROM, en particulier la strate communale, font l'objet de critiques récurrentes des magistrats financiers à cause du poids prépondérant de la masse salariale dans leurs dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de personnel des communes d'outre-mer sont significativement plus élevées que la moyenne pour leur strate de population. Ce constat déjà ancien est confirmé chaque

[24] Observatoire des communes de Guyane 2019, Agence française de développement, p. 18.

année par les données de l'Observatoire des finances locales et de la direction générale des collectivités locales[25].

La part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement des communes, l'un des ratios régulièrement suivi au titre de l'article L.2313-1 du CGCT, dépassait ainsi en 2017 de 10 points le ratio national.

Tableau 5 : Part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement des communes en 2018

Métropole	**55,0%**
Outre-Mer	**65,0%**
Guadeloupe	67,1%
Guyane	60,6%
Martinique	65,2%
La Réunion	66,1%
Mayotte	67,7%

L'écart est particulièrement marqué pour les petites communes. Dans ces strates, l'outre-mer connaît des niveaux de dépenses de personnels de plus de 15 points supérieurs à la moyenne. Cet écart résulte en partie de moyens de fonctionnement très supérieurs à ceux des communes métropolitaines de cette taille (cf. infra).

Il est plus réduit lorsqu'est atténué le poids des petites communes dans la moyenne nationale. **Pour les strates comptant plus de 10 000 habitants, les communes d'outre-mer sont dans une situation plus proche de la moyenne nationale**.

Tableau 6 : Part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement des communes, par strate, en 2018

Strates de communes	De 10 000 à 20 000	De 20 000 à 50 000	De 50 000 à 100 000	100 000 et +
Métropole	59,5%	61,1%	60,9%	54,6%
Outre-Mer	62,7%	64,9%	69,2%	61,6%
Guadeloupe	65,6%	70,7%	66,7%	-
Guyane	67,3%	54,1%	63,8%	-
Martinique	61,3%	64,0%	71,7%	-
La Réunion	68,2%	65,1%	71,1%	61,6%
Mayotte	69,0%	63,5%	68,0%	-

Strates de communes	Communes de moins de 10 000	Communes de plus de 10 000
Métropole	49,0%	58,6%
Outre-Mer	64,7%	65,0%

La comparaison avec les communes défavorisées d'Ile-de-France récemment étudiées par la Cour des comptes[26] est à cet égard éclairante. Confrontées à des enjeux parfois identiques aux communes ultramarines, en particulier des indicateurs économiques et sociaux dégradés, une population pauvre et un afflux important de population étrangère, elles présentent des ratios

[25] Pour les données les plus récentes : https://www.collectivites-locales.gouv.fr/tableaux-finances-des-communes-2017 .

[26] Cour des comptes, rapport public annuel 2019, Partie 1. *Les communes défavorisées d'Ile-de-France.*

proches en matière de masse salariale. Celle-ci y représente une part des charges courantes proche de 60 %[27].

Les comparaisons précédentes ne tiennent par ailleurs pas compte de la faible intégration intercommunale. En effet, les EPCI ultramarins présentent un ratio « dépenses de personnels sur dépenses de fonctionnement » favorable. **Une partie des dépenses de personnel transférées aux EPCI en métropole est demeurée dans les budgets des communes des DROM.**

Tableau 7 : Dépenses de personnels dans les dépenses de fonctionnement des EPCI

Strates d'EPCI	Moins de 100 000 hab.	Plus de 100 000 hab.	Ensemble
Métropole	39,7%	35,4%	37,1%
Outre-Mer	29,7%	19,9%	21,4%

Pour autant, les données de l'Observatoire des finances locales révèlent qu'en 2018**, les frais de personnel du bloc communal pris dans son ensemble demeurent supérieurs outre-mer**. Ainsi, alors qu'elles s'élèvent à 688 € par habitant en métropole, elles atteignent 1030 € en Guadeloupe, 995 € en Martinique, 933 € à La Réunion et 738 € en Guyane. La situation à Mayotte est très atypique avec 370 € par habitant.

- **<u>La « surrémunération » est un facteur de coût indéniable</u>**

Les ratios présentés, pour être pleinement pertinents, devraient être corrigés des majorations de traitement dont bénéficient les fonctionnaires territoriaux. Souvent critiqué mais jamais remis en cause, ce dispositif propre à la fonction publique outre-mer induit un coût budgétaire certain. Il est évalué pour l'Etat à 8 % de ses dépenses outre-mer en 2012[28], soit, selon le document de politique transversale annexé au PLF 2019, à 1,27Mds d'euros pour les seuls personnels civils de l'Etat.

La majoration de traitement dans les DROM

Depuis la loi du 3 avril 1950, les fonctionnaires d'Etat affectés en Guadeloupe, à la Martinique, en Guyane bénéficient d'une majoration de traitement de 25 %. S'y ajoute, un complément de 15 % fixé par un décret du 28 janvier 1957. La majoration est donc égale à 40 % du traitement brut de base.

S'agissant de La Réunion, outre les 25 % prévus par la loi, les fonctionnaires d'Etat bénéficient d'un complément fixé à 10 % par décret du 15 mars 1957 et d'un index de correction initialement lié au risque de dévaluation du franc CFA dont la valeur a été fixée par deux arrêtés de 1979 à 1,138. La majoration totale du traitement brut de base à La Réunion est donc de 53,63 %.

Enfin, à Mayotte, deux décrets du 28 octobre 2013 ont institué une majoration de 40 % du traitement indiciaire de base parallèlement à l'alignement des cotisations sociales sur le droit commun.

[27] A l'inverse des communes ultramarines, les communes d'Île-de-France investissent massivement. Elles bénéficient également d'un environnement économique dynamique à l'échelle régionale, ce qui rend leur situation moins préoccupante à long terme.

[28] Cour des comptes, rapport public annuel 2015.

La loi ayant progressivement ouvert le bénéfice de ces majorations aux agents de la fonction publique locale, 75 000 agents locaux en bénéficiaient en 2012.

La DRFIP de Guadeloupe a présenté à la mission ses analyses. Elle estime le coût de la surrémunération à 26 % des frais de personnels. La Cour des comptes estimait ce surcoût à 20 % de la masse salariale des communes l'appliquant à tous leurs agents et à 15 % pour les communes ne l'appliquant qu'aux titulaires[29]. Au regard des surcoûts pour l'Etat (environ 20 %), ces évaluations sont cohérentes.

Corrigé d'un tel différentiel, les dépenses de personnels de nombre de communes ultramarines seraient conformes aux standards nationaux.

Dans les territoires les moins attractifs, les collectivités doivent par ailleurs fournir d'autres prestations ou primes pour attirer les cadres. C'est en particulier le cas en Guyane et à Mayotte où la mission a constaté les difficultés de recrutement rencontrées par certains maires. Assez logiquement, les fonctionnaires territoriaux en mobilité géographique estiment devoir bénéficier des mêmes avantages que les fonctionnaires de l'Etat.

C. Les sureffectifs dans certaines collectivités : une réalité liée au traitement social du chômage

La reconnaissance des contraintes pesant sur les gestionnaires publics locaux outre-mer, en particulier les majorations de traitement, ne doivent pas dissimuler les dérives rencontrées dans certaines collectivités, régulièrement soulignées par les chambres régionales des comptes.

Le taux d'administration, qui permet de mesurer le niveau des effectifs, confirme l'accentuation de la suradministration dans la fonction publique territoriale outre-mer[30].

Tableau 8 : Taux d'administration dans la fonction publique territoriale

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total Métropole	**25,1**	**25,4**	**25,6**	**25,7**	**25,8**	**25,6**	**25,4**
DROM	**33,6**	**33,3**	**34,2**	**34,9**	**35,1**	**35,2**	**35,4**
Guadeloupe	33,9	33,7	34,3	34,7	34,8	35,3	36,3
Martinique	37,3	36,6	36,8	37,8	39,1	39,5	39,6
Guyane	30,1	29,6	29,2	29,9	30,5	30,3	29,0
La Réunion	32,6	32,6	34,3	35,0	34,7	34,7	35,1

Pour 1000 habitants – Données DGAFP

Cette situation résulte de politiques incitatives à l'embauche, en particulier les contrats aidés, mais aussi de choix politiques locaux.

[29] Cour des comptes, op. cit. 2011, p.57

[30] La suradministration concerne toutes les fonctions publiques. Rapportée au nombre d'habitants, la proportion de fonctionnaires civils de l'État est outre-mer supérieure à celle de la métropole (3,4 % contre 2,6 %), en particulier en Guadeloupe (4,4 %). Si l'on considère les trois fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale), le taux d'administration est également plus élevé qu'en métropole (8,6 % pour les seuls DOM contre 7,7 % en métropole en 2011). Source : Cour des comptes.

- **<u>L'Etat a encouragé le traitement social du chômage, contribuant à mettre les communes en situation de risque</u>**

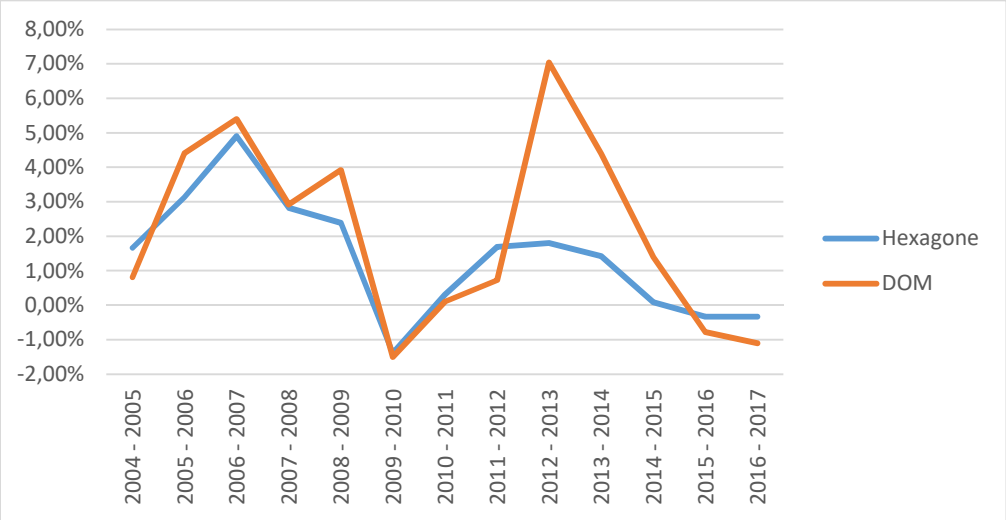
La Cour des comptes avait déjà pointé en 2011 les incohérences d'un Etat signant d'une main des plans de redressement incitant à la maîtrise salariale et d'une autre, des conventions de développement d'emplois aidés qui, à échéance, étaient souvent pérennisés[31].

Les politiques publiques de l'Etat ont en effet joué pour une incitation à l'embauche qui, dans le contexte ultramarin, s'est avérée particulièrement déstabilisatrice. Conçus dès l'origine comme un moyen de lutter contre le chômage de masse, les contrats aidés mis en place à partir de 1984 ont été déployés massivement dans les collectivités sous l'impulsion, et parfois l'insistance, de l'Etat.

Or comme l'a souligné le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, « *on constate un lien certain entre le taux de chômage et le taux des contrats aidés dans chaque région. Celles aux plus forts taux de chômage (DOM-TOM, Hauts de France) ont le plus fort taux d'emplois aidés* »[32].

La tendance est ancienne. A La Réunion en 2002, 11,1 % des personnes en âge de travailler ont bénéficié d'un contrat aidé, 6,1 % en Guyane et 4,8 % dans les Antilles. La moyenne nationale s'établissait à 2,6 %[33]. Elle a fluctué sans jamais régresser jusqu'en 2017. Ainsi, **au 1er janvier 2017, à la Réunion, 26,7 % des agents territoriaux étaient en contrat aidé, contre 4,6 % sur l'ensemble de la France**.

Tableau 9 : Taux d'évolution annuel des effectifs de la fonction publique territoriale



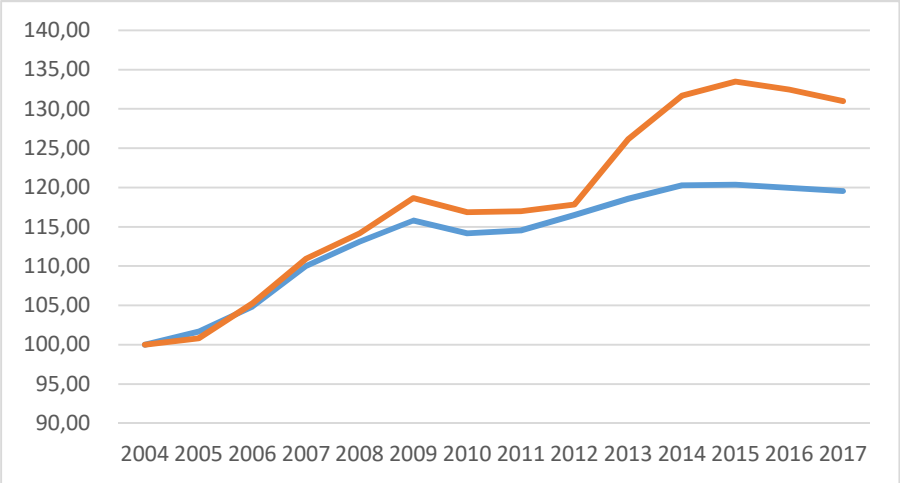
Source : site FPT

Comme illustré ci-dessus, les taux d'évolution des effectifs dans la fonction publique territoriale outremer suivent la tendance nationale. Mais dans les DOM, les pics résultants des contrats aidés prennent une ampleur exceptionnelle : en 2006 avec le plan de cohésion sociale, en 2009 avec les conséquences de la crise financière et de crises locales, en 2013 avec la dernière grande vague de déploiement des contrats aidés.

[31] Cour des comptes, *La situation financière des communes des départements d'outre-mer*, 2011.
[32] CSFPT, *L'impact des contrats aidés sur l'emploi public territorial*, 2018.
[33] Source DARES, mars 2006, *Les politiques de l'emploi dans les DOM*.

Tableau 10 : Evolution des effectifs de la fonction publique territoriale

(base 100 en 2004)



Source : Site FPT

L'écart avec la métropole s'est en conséquence accentué depuis 2007, l'évolution des effectifs dans les DROM étant systématiquement plus rapide qu'en métropole, en particulier à partir de 2012.

Dans un contexte de chômage outre-mer, le recours massif aux contrats aidés a conduit à la mise en place d'un mécanisme largement décrit par les responsables locaux lors des auditions de la mission : en l'absence de perspective sur le marché de l'emploi, la **dépendance de nombre de familles aux contrats aidés** a rendu leur interruption difficile à assumer, induisant dans la durée une demande de transformation en CDI puis de titularisation.

Dans certaines collectivités, ce schéma est pleinement institutionnalisé et fait l'objet d'accords avec les représentants syndicaux des personnels. Les orientations nationales favorisant la résorption de la précarité dans la fonction publique ont par ailleurs contribué à accentuer cet **effet domino**[34].

Seule La Réunion a maintenu une structure d'emploi atypique où les contractuels représentent près de 75 % des personnels communaux (contre 37 % en moyenne dans les DROM et 19 % en métropole) sans titularisation massive.

- **<u>Les sureffectifs sont une réalité dans une partie des communes des DROM</u>**

Les taux d'administration constatés ont des conséquences financières directes. **Dans 47 communes des DROM, la masse salariale représente plus de 70 % des dépenses de fonctionnement** sans qu'aucun lien ne puisse être établi entre la population des communes et le niveau que représente la masse salariale dans leurs dépenses.

[34] En particulier la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique, pointée par plusieurs responsables locaux auditionnés par la mission comme un facteur de coût.

Tableau 11 : Part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement en 2018

Département	Commune	Ratio	Département	Commune	Ratio
973	OUANARY	83,4%	974	SAINTE-SUZANNE	72,7%
973	SAUL	82,2%	971	PORT LOUIS	72,4%
972	GROS-MORNE	81,5%	976	DZAOUDZI	72,3%
972	GRAND-RIVIERE	80,5%	974	ETANG-SALE (L')	72,2%
972	FONDS-SAINT-DENIS	79,7%	972	BASSE-POINTE	72,0%
974	SAINT-LOUIS	78,4%	972	FORT-DE-FRANCE	71,7%
976	PAMANDZI	78,1%	973	MANA	71,6%
971	SAINTE ANNE	77,2%	976	ACOUA	71,6%
976	M'TSANGAMOUJI	76,1%	971	GOSIER (LE)	71,5%
976	TSINGONI	76,0%	974	SAINT-BENOIT	71,5%
974	SAINT-PHILIPPE	76,0%	974	CILAOS	71,0%
971	BASSE TERRE	75,0%	971	POINTE NOIRE	70,9%
976	CHICONI	74,9%	971	BAIE MAHAULT	70,8%
971	MORNE A L'EAU	74,6%	974	AVIRONS (LES)	70,8%
971	VIEUX HABITANTS	74,6%	973	REGINA	70,7%
973	ROURA[35]	74,0%	973	KOUROU	70,6%
973	IRACOUBO	73,4%	972	PRECHEUR	70,5%
971	GRAND BOURG	73,4%	974	SAINT-ANDRE	70,5%
971	SAINT FRANCOIS	73,3%	971	TROIS RIVIERES	70,5%
972	ROBERT	73,2%	974	SAINT-PIERRE	70,5%
971	BOUILLANTE	73,1%	973	SAINT-GEORGES	70,3%
972	SCHOELCHER	73,1%	972	FRANCOIS (LE)	70,1%
974	PETITE-ILE	73,0%	971	TERRE DE HAUT	70,0%
974	SAINTE-SUZANNE	72,7%	971	MOULE (LE)	70,0%

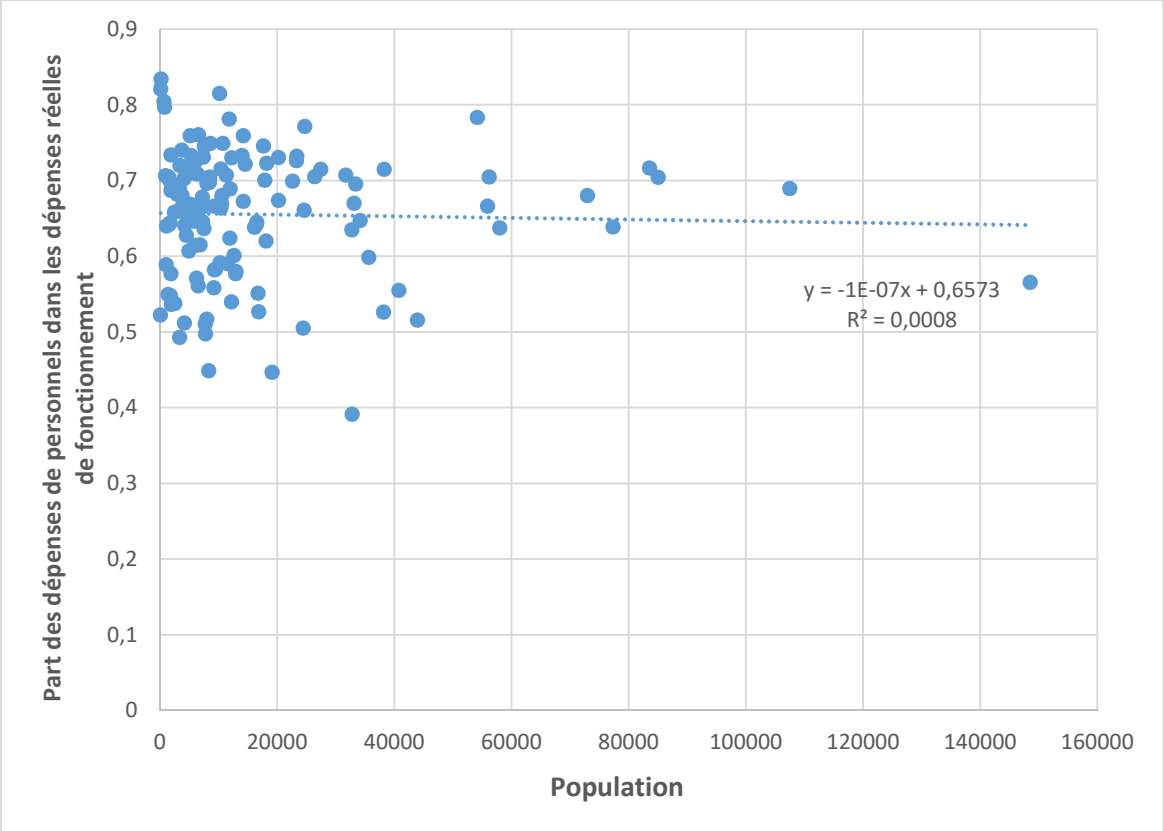
Source DGCL

L'étude sur les finances locales conduite en 2017 pour le compte du ministère des outre-mer avait établi que la superficie des communes n'influence pas le niveau de dépenses de personnel.

Un même constat peut être dressé concernant la population. Comme l'illustre la figure suivante, aucune corrélation ne peut être établie entre la population communale et le poids des dépenses de personnel.

[35] On notera que quelques communes guyanaises présentent la caractéristique de réunir plusieurs agglomérations éloignées les unes des autres, comme Roura ou encore Mana.

Figure 8 : Relation entre la population des communes et le poids des dépenses de personnel[36]



Source DGOM

D'une façon générale, s'il n'est donc pas surprenant que le niveau des dépenses de personnel soit relativement élevé dans les communes ultramarines au regard de leur taille et du poids de la surrémunération, **les facteurs exogènes ne peuvent expliquer les écarts entre communes d'un même territoire et d'une même strate**. De fait, les niveaux de dépenses hors norme rencontrés parfois interrogent les responsabilités locales.

Un certain nombre de maires auditionnés par la mission ont clairement fait état de la nécessité de mettre en œuvre une forme de traitement social du chômage dans un contexte de rareté de l'emploi.

1.1.3. Une structure atypique des recettes

Les recettes des communes des DROM ont un profil très différent de celles des communes métropolitaines, conduisant à interroger les spécificités de ces territoires en matière de fiscalité directe et indirecte (A.), mais aussi celles des dotations de fonctionnement (B.).

[36] La variation de la population communale n'explique par le poids relatif des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement des communes. Le R^2 étant proche de zéro, les relations entre ces variables ne sont pas significatives.

Figure 9 : Recettes de fonctionnement des communes en 2018[37]

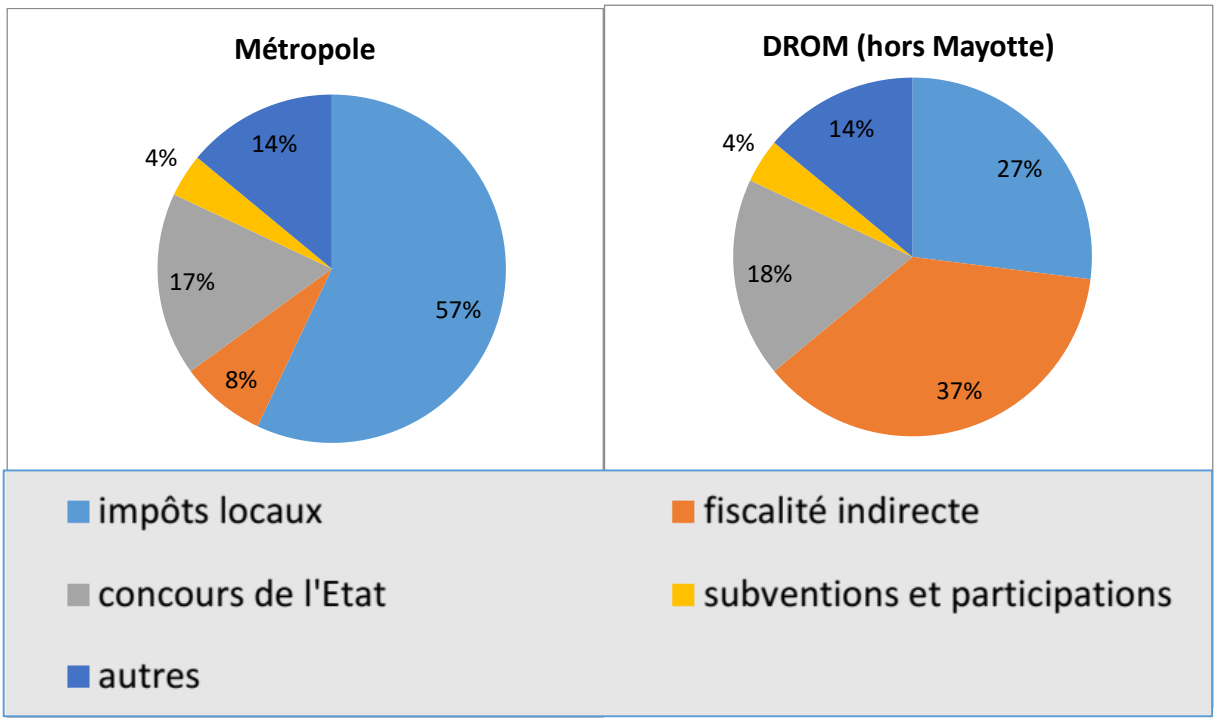
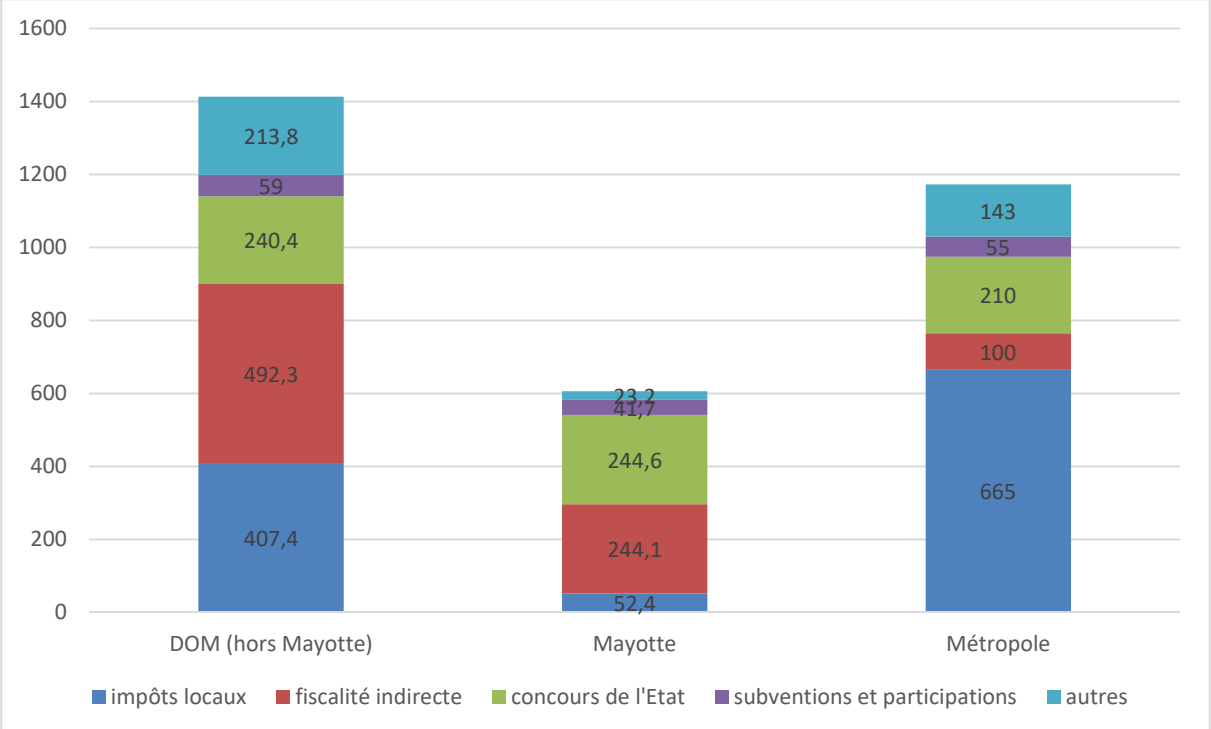


Figure 10 : Recettes réelles de fonctionnement des communes en 2018 (en € par hab.)



Source DGOM. Données DGFIP.

[37] L'agrégat « impôts locaux » regroupe principalement les recettes de la taxe foncière et de la taxe d'habitation. L'agrégat « Fiscalité indirecte » est principalement composé, outre-mer, de l'octroi de mer et de la taxe spéciale sur les carburants.

A. La part prépondérante de la fiscalité indirecte, en particulier l'octroi de mer, au regard d'une fiscalité directe au rendement faible

- **La fiscalité indirecte : première ressource des communes d'outre-mer**

La fiscalité indirecte est la principale recette de fonctionnement des communes des DROM. Son bénéfice est à l'origine du niveau de ressources élevé de la majorité des communes (cf. supra), bien que dans les communes de plus de 10 000 habitants, son poids ne semble pas suffire à combler la faiblesse de la fiscalité directe, comparativement aux villes de métropole.

Les communes bénéficient en particulier de l'octroi de mer, dont elles sont les principales bénéficiaires, mais aussi une part de la taxe spéciale de consommation (TSC) sur les carburants.

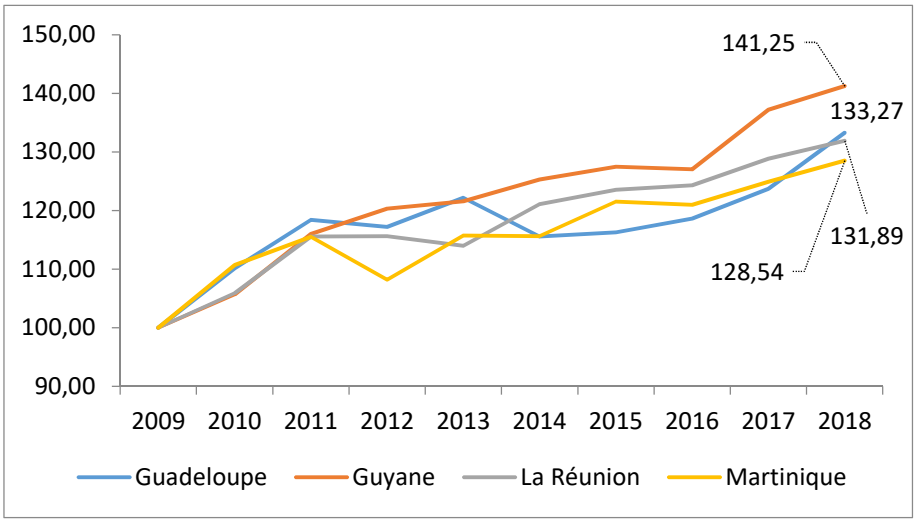
Tableau 12 : Produits de l'octroi de mer bénéficiant aux communes en 2018

	Octroi de mer
Guadeloupe	215,3
Guyane	145,7
La Réunion	332,6
Martinique	209,4
Mayotte	70,7

Source DGDDI. En millions d'euros.

Bien que pro-cyclique, et donc soumis à des fluctuations potentiellement défavorables aux collectivités en cas de crise économique, l'octroi de mer est dans la durée une ressource dynamique. Dans tous les territoires, la progression de son produit est forte sur les dix dernières années[38].

Tableau 13 : Produit de l'octroi de mer



(*Base 100 en 2009. Source DGDDI*)

[38] L'octroi de mer a été introduit à Mayotte par ordonnance du 19 septembre 2013 pour une application au 1er janvier 2015, ce qui explique son absence dans les données fournies.

L'octroi de mer représente en moyenne à lui seul environ 30% des recettes des communes des DROM. Son poids varie cependant dans le potentiel financier des communes, illustrant le degré de dépendance des collectivités à cette recette.

Tableau 14 : Poids de l'octroi de mer pour les communes en 2018

	Octroi de mer dans les recettes	Octroi de mer dans le potentiel financier
Guadeloupe	31%	36%
Martinique	35%	36%
Guyane	31%	40%
La Réunion	26%	30%
Total	**30%**	**34%**

Source DGCL

Les communes et les intercommunalités bénéficient également d'une part de la taxe spéciale sur les carburants (TSC) dont le produit est réparti par les assemblées régionales entre la région, le département et les communes dans les conditions fixées à l'article L. 4434-3 du CGCT.

En 2018, la part communale de la taxe sur les carburants représente entre 2,6% et 5,4 % des recettes réelles de fonctionnement des communes des DOM (les données ne sont pas disponibles pour Mayotte).

Tableau 15 : Part de la taxe sur les carburants dans les recettes de fonctionnement

	Taxe sur les carburants	Part dans les recettes de fonctionnement
Guadeloupe	22,8 M€	3,80%
Guyane	17,9 M€	5,40%
La Réunion	54,8 M€	4,50%
Martinique	14,3 M€	2,60%

Source DGOM

- **<u>La fiscalité directe : une ressource minorée dans les DROM</u>**

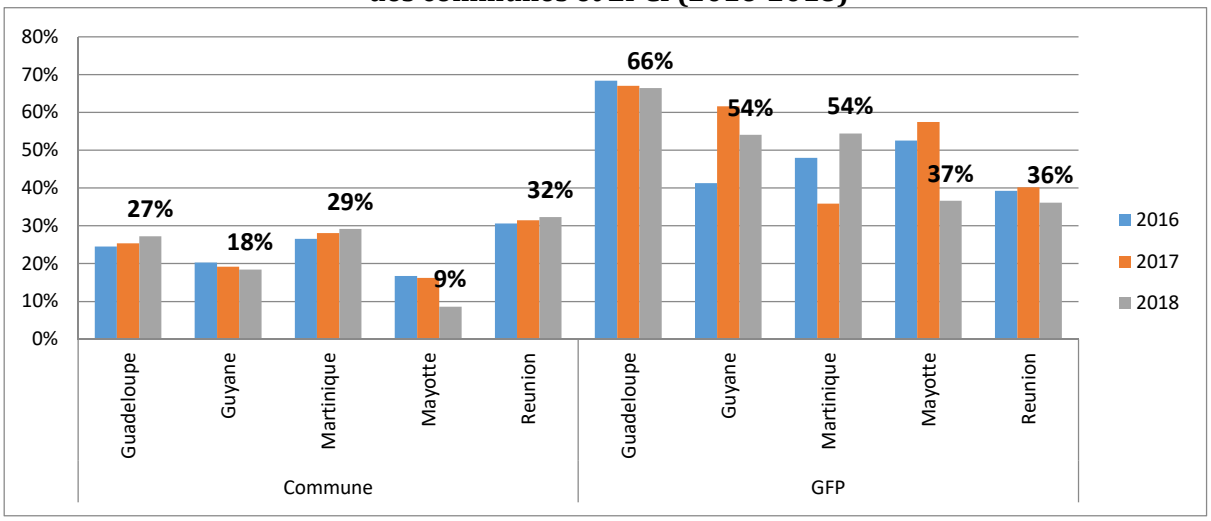
A l'inverse, la part des impôts locaux dans les budgets communaux est relativement faible par rapport à la situation métropolitaine.

Figure 11 : Produit de la fiscalité directe locale en 2018

Guadeloupe	163,6 M€
Guyane	61,3 M€
Martinique	161,9 M€
La Réunion	393,2 M€
Mayotte	13,8 M€

Les impôts locaux ont représenté en moyenne respectivement 27 % et 46 % des produits réels de fonctionnement des communes et des EPCI à fiscalité propre des DROM. La situation département par département montre que ce trait est particulièrement marqué à Mayotte[39], et, dans une moindre mesure, en Guyane.

Figure 12 : Part des impôts locaux dans les produits réels de fonctionnement des communes et EPCI (2016-2018)



Source DGFIP

La faiblesse de la fiscalité locale dans les DROM a plusieurs origines. Les exonérations décidées par les conseils municipaux constituent une partie de l'explication, la Cour des comptes ayant estimé qu'elles représentaient de 31 % (Martinique) à 34 % (Guyane, La Réunion) des bases brutes en 2015. Les exonérations et abattements imposés mais non-compensés par l'Etat, ainsi que l'étroitesse des bases fiscales qui souffrent d'un défaut d'actualisation, expliquent également une grande partie des écarts constatés (cf. infra). Enfin, la pauvreté généralement plus élevée à des effets directs et indirects sur le rendement des impôts locaux.

Les communes d'outre-mer disposent ainsi, selon les données de la DGCL, d'un potentiel fiscal très inférieur à la moyenne, en particulier à Mayotte, et, dans une moindre mesure, en Guyane.

Figure 13 : Potentiel fiscal en € par habitant[40]

Guadeloupe	640
Martinique	710
Guyane	366
La Réunion	735
Mayotte	170
DROM	**600**
Métropole	980

Source DGCL

Alors que le montant des impôts locaux par habitant a tendance à progresser régulièrement en métropole, ce ratio régresse légèrement dans les DROM depuis 2016 selon l'Observatoire des finances locales[41].

[39] Concernant Mayotte, le décrochage observé en 2018 s'explique par la minoration de 60 % des valeurs locatives cadastrales inscrite à l'article 1496 du code général des impôts (CGI).

[40] Celui-ci est égal à la somme que produiraient les quatre taxes directes de cette collectivité si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes.

[41] https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-des-collectivites-locales-2018

B. La dotation globale de fonctionnement (DGF), une ressource peu dynamique

- **La DGF des communes et ses singularités outre-mer**

La DGF représente environ 16 % des produits de fonctionnement des collectivités ultramarines. Son évolution pour les communes d'outre-mer a été très différente selon les territoires.

Tableau 16 : Evolution de la DGF des communes d'outre-mer par territoire

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014-2019	Evolution 2017-2019
Guadeloupe	103,0	94,1	88,3	86,4	87,4	87,9	-14,7%	0,6%
Martinique	94,6	86,3	81,2	80,4	81,1	81,3	-14,0%	1,2%
Guyane	61,1	58,0	56,6	58,1	61,9	64,5	5,7%	11%
La Réunion	187,3	172,5	161,0	160,2	165,0	168,1	-10,3%	4,9%
Mayotte	47,6	48,8	49,9	53,4	61,1	61,8	30,0%	15,7%
TOTAL	**493,6**	**459,7**	**437**	**438,5**	**456,5**	**463,6**	**-1,5%**	**5,7%**

En millions d'euros. Données DGOM.

A des facteurs exogènes comme la diminution de la population communale dans certains territoires, ou son augmentation parfois rapide dans d'autres, viennent s'ajouter des facteurs endogènes, liés aux réformes successives, qui expliquent une large part des évolutions constatées et la baisse de la DGF avant 2017. Pour les saisir, il faut entrer dans le détail des dotations.

- **La dotation forfaitaire des communes**

La dotation forfaitaire des communes demeure la principale composante de la DGF des communes, dont elle représente près de 60 % du montant.

Entre 2014 et 2017, la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques (CRFP) a conduit à réduire chaque année le montant de la dotation forfaitaire des communes des DROM (cf. infra). Les communes du département de Mayotte n'y ont pas été soumises. Le Gouvernement a décidé en 2017 de ne pas reconduire la CRFP.

Tableau 17 : Evolution de la DGF forfaitaire des communes

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014/2019	Evolution 2017/2019
Guadeloupe	75,5	64,2	56,1	51,4	51,0	50,4	-33%	-2%
Martinique	68,1	57,8	50,8	47,2	46,7	46,0	-32%	-2,6%
Guyane	45,4	40,8	37,7	36,8	37,5	38,5	-15%	4,6%
La Réunion	132,5	112,6	96,4	88,9	89,8	89,9	-32%	1%
Mayotte	33,3	33,3	33,3	33,3	38,2	38,1	15%	14,4%
TOTAL	354,8	308,7	274,3	257,6	263,2	262,9	-26%	2%

En million d'euros. Données DGOM.

- **<u>Les quotes-parts outre-mer de la dotation d'aménagement : la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions d'outre-mer (DACOM)</u>**

Les communes des départements et collectivités d'outre-mer ne sont pas éligibles à la dotation d'aménagement de la dotation globale de fonctionnement en tant que telle. Une dotation spécifique, destinée aux communes d'outre-mer, est composée d'une quote-part alimentée par une fraction de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) et de la dotation de solidarité rurale (DSR), et d'une quote-part alimentée par la dotation nationale de péréquation (DNP) réunies au sein d'une dotation spécifique, **la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM)**.

Le mode de calcul de la dotation d'aménagement ultramarine traduit en théorie la solidarité nationale en faveur des communes d'outre-mer en leur affectant une quote-part plus favorable que celle résultant de leur strict poids démographique. Le montant de la DACOM est en effet calculé par application au montant mis en répartition au titre de la DSU, de la DSR et de la DNP au plan national, d'un ratio démographique correspondant au rapport, majoré de 35 %, entre la population des communes d'outre-mer et la population totale des communes de métropole et d'outremer, conformément à l'article L. 2334-13 du code général des collectivités territoriales (CGCT)[42].

Tableau 18 : Evolution de la DACOM des communes

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2014/2019	Evolution 2017/2019
Guadeloupe	27,5	29,9	32,2	35,0	36,5	37,5	36%	7,1%
Martinique	26,5	28,5	30,5	33,2	34,4	35,3	33%	6,3%
Guyane	15,7	17,2	18,8	21,3	24,4	26,1	67%	22,5%
La Réunion	54,8	59,9	64,6	71,3	75,2	78,2	43%	9,7%
Mayotte	14,3	15,6	16,6	20,1	22,9	23,7	66%	18%
TOTAL	138,8	151,1	162,7	180,9	193,4	200,8	47%	11%

En million d'euros. Données DGOM.

Pour 2019, le montant de la dotation d'aménagement mis en répartition au plan national, après prélèvement de la DGF des établissements publics de coopération intercommunale, s'élevait à 4 687M€ (soit +3,99 % par rapport à 2018).

La somme des quotes-parts destinées aux communes d'outre-mer a atteint 258 M€ soit une progression de 3,84% par rapport à 2018.

La quote-part DSU/DSR des communes d'outremer mise en répartition pour l'année 2019 s'établissait à 214 M€ (+4,69 % par rapport à 2018), dont 169 M€ au profit des communes des

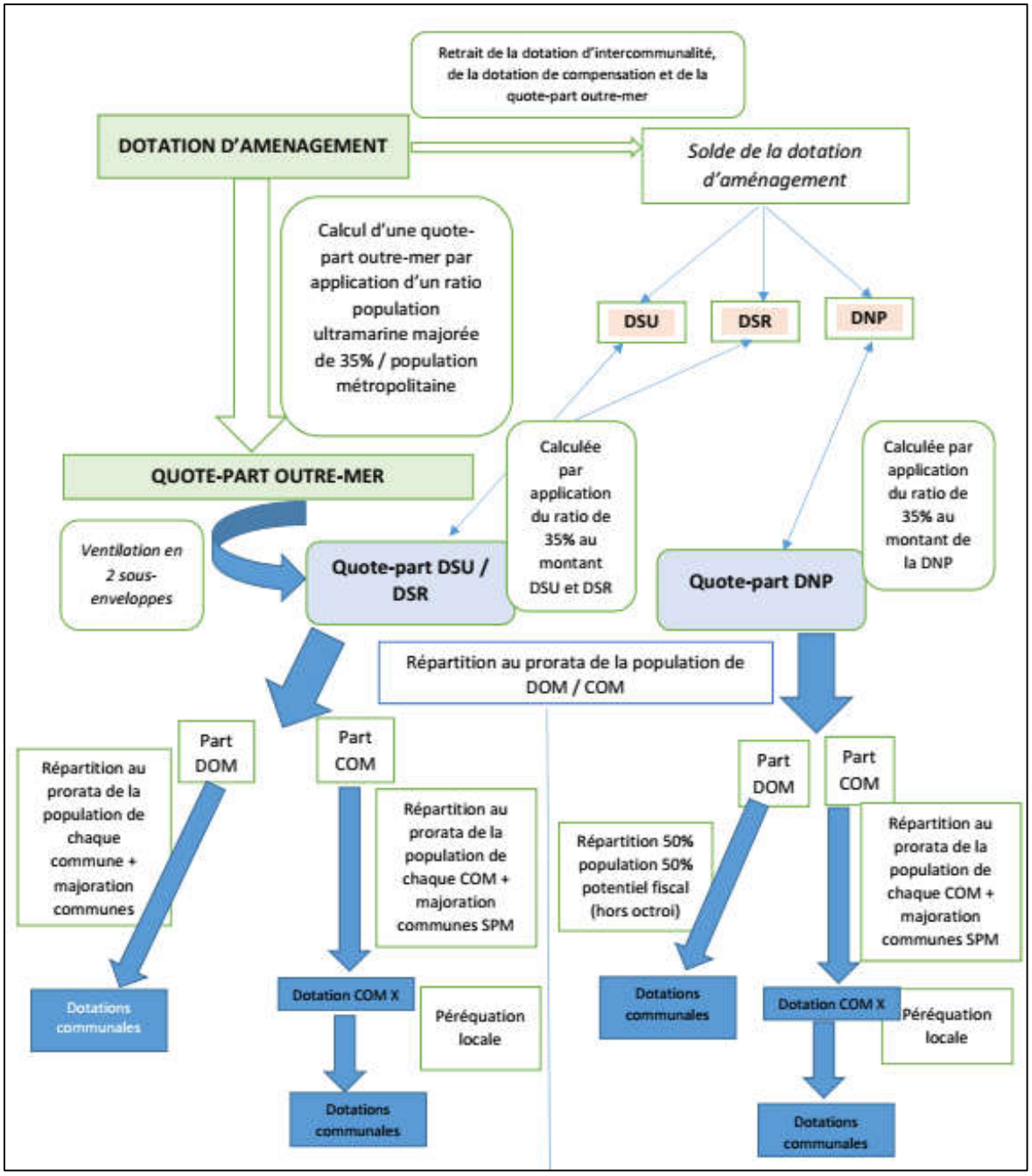
[42] L'article 159 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a modifié l'article L. 2334-13 du CGCT et indique que, à compter de 2018, le montant de la dotation d'aménagement destiné aux communes de Guyane est majoré de 1 500 000 €. Cette majoration est répartie entre les communes ayant bénéficié l'année précédente de la fraction de la redevance communale des mines prévue au quatrième alinéa de l'article 312 de l'annexe 2 au code général des impôts, c'est-à-dire le fonds de péréquation de la redevance communale des mines, et répartie entre elles au prorata de leur population. Une majoration existait déjà au titre du même article pour les communes de Saint-Pierre (445 000 €) et de Miquelon-Langlade (100 000 €).

départements d'outre-mer et 47 M€ pour les communes des collectivités de Polynésie française, de Nouvelle-Calédonie, de Saint-Pierre et Miquelon et les circonscriptions territoriales de Wallis et Futuna.

La quote-part DNP s'établissait, quant à elle, à 43 M€, dont 34 M€ sont répartis entre les communes des DOM et 9,7 M€ entre les communes des autres collectivités.

L'existence de cette dotation spécifique répond a priori à deux objectifs : compenser les charges particulières de ces communes, et éviter d'appliquer outre-mer des critères inadaptés, lesquels font en général écho à des situations métropolitaines (grandes villes ou ruralité) éloignées des réalités ultramarines.

Tableau 19 : Schéma actuel de la DACOM (L. 2334-13 CGCT)



1.2 Une généralisation des difficultés budgétaires et de trésorerie qui impacte tous les champs de la vie locale

1.2.1 Une dégradation des finances communales illustrée par des critères d'alerte nombreux et concordants

Le réseau d'alerte des finances locales est l'un des premiers éléments qui permet d'objectiver la situation financière des communes des DROM. Ce dispositif interne à l'administration est destiné à prévenir les difficultés financières des communes et des groupements à fiscalité propre.

Mis en place dans les DROM par circulaire du 26 juin 2002, ce réseau repose sur une notation sur 40 des collectivités. Les communes dont le score est inférieur à 20 sont inscrites au réseau d'alerte.

Sur 129 communes des DROM, 84 sont inscrites au réseau d'alerte, soit 65 %.

La situation est particulièrement préoccupante aux Antilles où 94 % des communes sont inscrites au réseau d'alerte et où un tiers des communes est en situation financière très dégradée, avec un score inférieur ou égal à 10. En comparaison, toutes les communes de Guyane ont un score supérieur à 10.

D'autres signaux peuvent être pris en considération pour compléter la photographie offerte par le réseau d'alerte, notamment les procédures en cours de contrôle budgétaire, les procédures de mandatement d'office ou les délais de paiement aux entreprises particulièrement longs.

Tableau 20 : Critères d'alerte des finances communales en 2019

	Délais paiement supérieur à 30 jours	Réseau d'alerte[43]	Plan de redressement en cours	Budget arrêté par le préfet pendant 3 exercices consécutifs	Budget arrêté par le préfet pour l'année 2018
Guadeloupe 32 communes	14 (44%)	30 (94%)	10 (31%)	8 (25%)	11 (34%)
Martinique 34 communes	15 (44%)	32 (94%)	5 (15%)	2 (6%)	3 (20%)
Guyane 22 communes	7 (32%)	14 (64%)	7 (32%)	4 (18%)	7 (47%)
La Réunion 24 communes	4 (17%)	9 (37%)	-	1 (4%)	1 (4%)
Mayotte 17 communes	6 (35%)	14 (82%)	4 (23%)	1 (6%)	2 (11%)
TOTAL 129 communes	**46 (35%)**	**84 (65%)**	**26 (20%)**	**16 (12%)**	**24 (19%)**

[43] Pour décider de l'inscription d'une collectivité locale ou d'un GFP dans le réseau d'alerte, les préfectures et les DR/DFiP examinent 4 indicateurs : le coefficient d'autofinancement courant, le ratio de rigidité des charges structurelles, le ratio d'endettement et le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal rénové. Pour les communes des DROM, compte tenu notamment de l'ampleur des difficultés rencontrées, 4 données financières sont également examinées de manière spécifique : le fonds de roulement, les restes à recouvrer, les restes à payer et le poids des impôts et taxes d'outre-mer.

La situation est très préoccupante pour les 20 communes qui cumulent les différents critères : 6 en Guadeloupe, 5 en Martinique et en Guyane, 4 à Mayotte. A l'inverse, il convient de noter que les communes de La Réunion se trouvent dans la situation financière moins dégradée, aucune ne cumulant une alerte sur les délais de paiement avec un plan de redressement en cours et des budgets arrêtés par le préfet.

1.2.2 Une tension budgétaire accentuée par l'augmentation des dépenses de personnel

La part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement des communes n'a cessé de progresser depuis le début des années 2000, du fait notamment des vagues de titularisation intervenues, en particulier après les mouvements sociaux de 2009, mais aussi de l'amélioration des régimes indemnitaires, en partie dictée par les décisions nationales, et des recrutements qui n'ont pas ralenti.

Tableau 21 : Part des charges salariales dans les dépenses de fonctionnement des communes (en %)

	2001	2009	2017
Guadeloupe	54,2	53,5	67,1
Guyane	52,9	59,6	60,6
Martinique	46,3	59,0	65,2
La Réunion	47,8	59,4	66,1

Ces charges n'ont cependant pas conduit à une augmentation massive des dépenses réelles de fonctionnement (DRF) des communes des DROM sur les 10 dernières années. En effet, le ratio des DRF sur la population n'augmente que de 0,34 % dans les DROM, alors que ce ratio augmente par comparaison de 3,90 % pour les communes de France métropolitaine et de 1,54 % pour les communes métropolitaines de plus de 10 000 habitants[44].

Dès lors, une telle progression conduit mécaniquement à créer une rigidité dans les budgets locaux, ce qu'illustre la **faiblesse du taux d'épargne brute des communes des DROM** (6,6 % en 2018 contre 15,7 % dans les communes métropolitaines).

Leur capacité d'autofinancement stagne à environ 2 % sur les 10 dernières années[45] alors que les communes de métropole ont une capacité d'autofinancement beaucoup plus importante (de 9,2 % en moyenne[46], et de 6,3 % pour les communes de plus de 10 000 habitants[47]).

Cette tension budgétaire a cependant été nettement accentuée par la contribution au redressement des finances publiques imposée aux communes des DROM.

[44] Source Observatoire des finances locales.

[45] En effet, la marge d'autofinancement courant, c'est-à-dire les dépenses réelles de fonctionnement et le remboursement de la dette divisés par les recettes réelles de fonctionnement, passe de 98,2% en 2007 à 98% en 2018.

[46] Marge d'autofinancement courant de 91,8%.

[47] Marge d'autofinancement courant de 93,7%.

1.2.2. L'impact aggravant de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP)

A. Une contribution de droit commun entre 2014 et 2016 mais un impact différent dans les DROM du fait de la DACOM

La contribution au redressement des finances publiques appliquée entre 2014 et 2017 a aggravé la situation financière de nombreuses communes des DROM. Ce constat a été souligné par l'ensemble des maires rencontrés par la mission et corroboré par l'Association des maires de France.

Entre 2014 et 2017, les collectivités territoriales ont été associées à l'effort de redressement des comptes publics à travers une contribution au redressement des finances publiques (CRFP) dont le montant total s'est élevé à 11,475 Md€. La majeure partie de cette somme a été imputée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) des collectivités, le reliquat étant prélevé sur les douzièmes de fiscalité.

Tableau 22 : Montant de la CRFP (en M€)

	Communes	EPCI	Départements	Régions	Total
2014	588	252	476	184	1 500
2015	1 450	621	1 148	451	3 670
2016	1 450	621	1 148	451	3 670
2017	725	310,5	1 148	451	2 634,50
Cumul	**4 213**	**1 804,5**	**3 920**	**1 537**	**11 475**

La CRFP a été répartie entre les catégories de collectivités proportionnellement à la part de leurs recettes dans les recettes totales des collectivités. La répartition s'est effectuée au prorata des recettes réelles de fonctionnement pour le bloc communal (article L. 2334-7-3 du CGCT) conformément aux orientations retenues par le comité des finances locales.

Pour les communes, la CRFP a principalement pris la forme d'une minoration de la dotation forfaitaire. L'effort demandé au bloc communal a été réduit de moitié en 2017 (minoration de 725 M€).

Si pour une commune la minoration excédait le montant perçu au titre de la dotation forfaitaire, la différence était prélevée sur ses recettes fiscales[48].

A l'inverse des communes de Mayotte, les communes de Guadeloupe, de Martinique, de Guyane et de La Réunion ont été assujetties à la CRFP. Dans leur cas, les effets de cette mesure ont été atténués par deux facteurs :

- En premier lieu, la DACOM a joué un rôle d'amortisseur. Comme le reste de la péréquation verticale, elle a connu une augmentation sur la période, permettant d'atténuer en partie la baisse de la dotation forfaitaire puisque toutes les communes d'outre-mer y sont éligibles, contrairement aux communes de métropoles qui ne sont pas toutes éligibles aux dotations de péréquation.

[48] Ce fut le cas pour 1 commune en 2014, 59 en 2015, 168 en 2016 et 439 en 2017, aucune d'entre elles n'étant située outre-mer.

- En second lieu, la CRFP était calculée à partir des recettes réelles de fonctionnement des collectivités. Or, à la suite de la mobilisation des élus des outre-mer, en application du 8° du I de l'article 150 de la loi de finances pour 2016, les recettes perçues au titre de l'octroi de mer ont été exclues de l'assiette de calcul retenue, ce qui a eu comme conséquence de diminuer la CRFP des collectivités ultra-marines. Ainsi, la CRFP des communes des DROM en 2016 a été inférieure à celle des communes de métropole : elle s'est élevée à 33,8 M€ contre 45,7 M€ en 2015, soit 15,78 € par habitant, contre 20,72 € par habitant pour les communes de métropole[49].

Le montant de la dotation forfaitaire des communes a diminué entre 2014 et 2017 de 33 % en Guadeloupe, 32 % en Martinique et à La Réunion et 15 % en Guyane. Sur la même période, la dotation forfaitaire des communes à l'échelle nationale a diminué de 42,8 %[50].

L'évolution de la DGF « consolidée » (incluant la part forfaitaire et la DACOM) sur la période 2014/2017 a donc été moins défavorable (-14,7 % en Guadeloupe, -14 % en Martinique, -10 % à La Réunion et +5,7 % en Guyane) qu'en métropole.

B. Un dispositif cependant inadapté au contexte local, en particulier pour les communes les plus fragiles

La mise œuvre de la CRFP dans les DROM a cependant eu un impact significatif sur les finances des collectivités les plus fragiles du fait de la non-applicabilité outre-mer des mêmes mécanismes d'atténuation des effets de la CRFP sur les collectivités les plus en difficulté par l'augmentation des dotations de péréquation (DSU et DSR cibles).

La péréquation, lissée par l'effet égalisateur de la DACOM, n'a pas permis de neutraliser les effets de la CRFP dans les mêmes proportions que pour les communes les plus fragiles de métropole.

Tableau 23 : La DGF par habitant et par type de communes (en €/hab.)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Taux de couverture de la CRFP[51]
Communes DSU cible	351	359	358	352	336	327	80%
Communes DSR cible	209	221	219	214	207	211	80%
Communes des DOM (hors Mayotte)	240	241	233	214	201	199	33%
Communes niveau national	237	236	225	204	175	164	24%

Source DGCL

Ainsi, dans le cadre de l'application de la CRFP, la DACOM, de par ses caractéristiques, a réparti l'effort demandé sur l'ensemble des communes, tandis que les communes les plus fragiles au plan

[49] Cour des comptes, op. cit. 2017.
[50] http://www.dotations-dgcl.interieur.gouv.fr/consultation/dotations_en_ligne.php.
[51] Le taux de couverture est calculé en rapportant la baisse de la dotation forfaitaire entre 2014 et 2017 à l'évolution des dotations de péréquation.

national demeuraient protégées, voire bénéficiaient d'une neutralisation complète de leur contribution.

Pour les communes ultramarines remplissant les conditions théoriques d'une intégration à la DSU-cible et la DSR-cible, la perte est réelle.

La mission regrette qu'en 2014, la question de l'application de protections complémentaires pour l'ensemble des communes des DROM n'ait pas été prise en considération, malgré les alertes de nombreux élus.

Sauf exceptions, les communes concernées connaissent en effet des situations économiques et sociales telles qu'il pouvait sembler difficile qu'elles absorbent sans difficulté une diminution des dotations de l'Etat.

1.2.3 Des conséquences directes sur le développement local

Les problématiques budgétaires ne sont pas sans impact sur les réalités territoriales. Elles se traduisent très directement dans la capacité des collectivités à répondre aux attentes des usagers (a.), à offrir aux entreprises un cadre propice à leur développent (b.), et même à faire face à leurs obligations vis-à-vis de leurs agents (c.).

A. Les usagers attendent des services publics performants que la faiblesse de l'investissement communal fragilise

- **Des attentes légitimes en matière d'accès au service public**

L'accès au service public est une préoccupation fondamentale des populations d'outre-mer. Le rapport rendu par le Défenseur des droits en septembre 2019 sur les enjeux de l'accès au service public en outre-mer[52] éclaire sur les priorités des personnes résidant outre-mer en termes d'accès au service public.

L'enquête menée permet de mesurer les attentes notamment sur le plan de l'éducation (compte-tenu d'infrastructures « engorgées »). Les témoignages recueillis mettent en avant le cas des communes isolées où n'existent pas d'écoles de proximité (notamment en Guyane ou à Mayotte) et les situations de refus de scolariser des enfants faute de place (exemple de la commune de Koungou).

Le rapport souligne que pour une très large majorité de personnes interrogées (82 % des personnes rencontrées, 61 % des personnes sondées par téléphone) les services publics fonctionnent moins bien en outre-mer qu'en métropole. Sont aussi évoquées les difficultés rencontrées lors des démarches administratives (complexité des démarches, manque d'accès à internet …), les dysfonctionnements dans l'accès aux soins et à la santé ou le manque d'équipements.

Ces constats rejoignent ceux effectués par la mission au cours des divers entretiens menés. La défaillance de services publics essentiels comme la distribution d'eau ou l'accueil de la petite

[52] *Les outre-mer face aux défis de l'accès au droit. Les enjeux de l'égalité devant les services publics et de la non discrimination.*

enfance, mais aussi le manque d'équipements sportifs, sont autant de frein au développement économique et social.

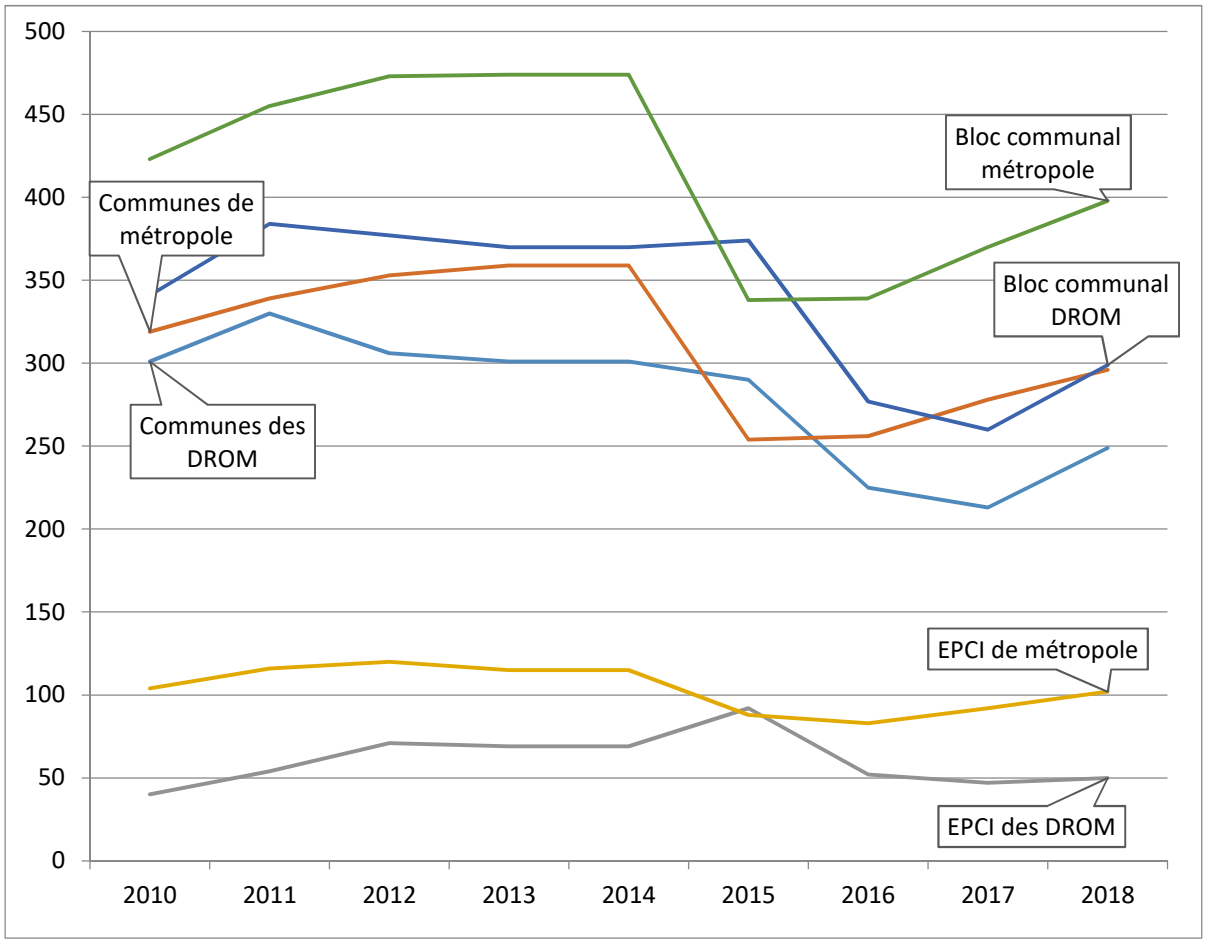
Les départements et régions d'outre-mer se trouvent ainsi dans une situation paradoxale : alors que les retards de développement appellent à des politiques publiques volontaristes, en particulier en matière d'investissement dans les infrastructures, les difficultés budgétaires des communes les conduisent à peu investir.

- **<u>Une érosion des capacités communales d'investissement</u>**

La faiblesse de l'investissement du bloc communal outre-mer est un constat établi sur la longue durée, ayant déjà donné lieu à une série de recommandations il y a dix ans[53]. La situation ne s'est pourtant pas améliorée.

L'investissement communal est en chute libre, comme l'illustrent les données de l'Observatoire des finances locales : **entre 2010 et 2018 les dépenses d'équipement sont passées dans les DROM de 301 € à 249 € par habitant soit une diminution de 17 %**. Sur la même période, la diminution enregistrée en métropole (de 319 € à 296 € par habitant) a été moins forte, de l'ordre de 7 %.

Tableau 24 : Dépenses d'équipement du bloc communal en €/hab.



[53] Rapport d'information de la délégation sénatoriale aux outre-mer, op.cit., 2009.

Tableau 25 : Dépenses d'équipement brutes des communes et EPCI

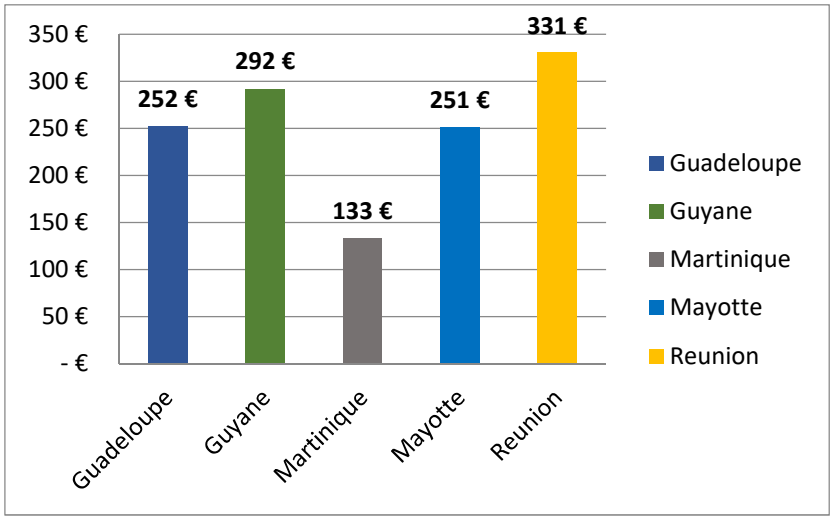
(en € par habitant)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Communes	France métropolitaine	319	339	353	359	-	254	256	278	296
	DROM (hors Mayotte)	301	330	311	308	-				
	DROM (avec Mayotte)			306	301		290	225	213	249
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
EPCI	France métropolitaine	104	116	120	115	-	88	83	92	102
	DROM (hors Mayotte	40	54	78	77	-				
	DROM (avec Mayotte)			71	69	-	92	52	47	50
		2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Bloc communal	France métropolitaine	423	455	473	474	-	338	339	370	398
	DROM (hors Mayotte	341	384	389	385	-				
	DROM (avec Mayotte)			377	370	-	374	277	260	299

Ainsi alors que l'effort d'investissement en équipement des communes des DROM était très proche de celui de la France métropolitaine au début des années 2010, on constate aujourd'hui un décrochage. Ce décrochage est d'autant plus préoccupant que les intercommunalités n'ont pas pris le relais des investissements du bloc communal dans les DROM en comparaison avec la métropole.

Tableau 26 : Dépenses d'équipement des communes en 2018

(en € par habitant)



En conséquence les dépenses d'équipement du bloc communal, essentielles pour stimuler l'investissement local, sont trop faibles aujourd'hui pour faire face aux besoins des populations des DROM.

La faiblesse des investissements communaux n'est pas également répartie. La situation semble particulièrement préoccupante en Martinique, d'autant plus que les communes y disposent de recettes supérieures à la moyenne.

- **<u>Une faiblesse de l'investissement communal que l'engagement des collectivités supérieures et les subventions ne compensent que partiellement</u>**

La mission a relevé qu'outre-mer plus qu'en métropole, **l'investissement local est soutenu par les collectivités supérieures**.

Figure 14 : Dépenses d'équipement par habitant

Collectivité	Dépenses d'équipement en €/hab.
Département de Guadeloupe	193
Département de La Réunion	102
Moyenne des départements de métropole	91
Région Guadeloupe	229
Région La Réunion	515
Moyenne des régions métropolitaines[54]	39
Collectivité territoriale de Martinique	201
Collectivité territoriale de Guyane	79
Département de Mayotte	151

Pour autant, alors qu'on pourrait croire que cette configuration permet de compenser la faiblesse de l'investissement communal, plusieurs nuances doivent être apportées.

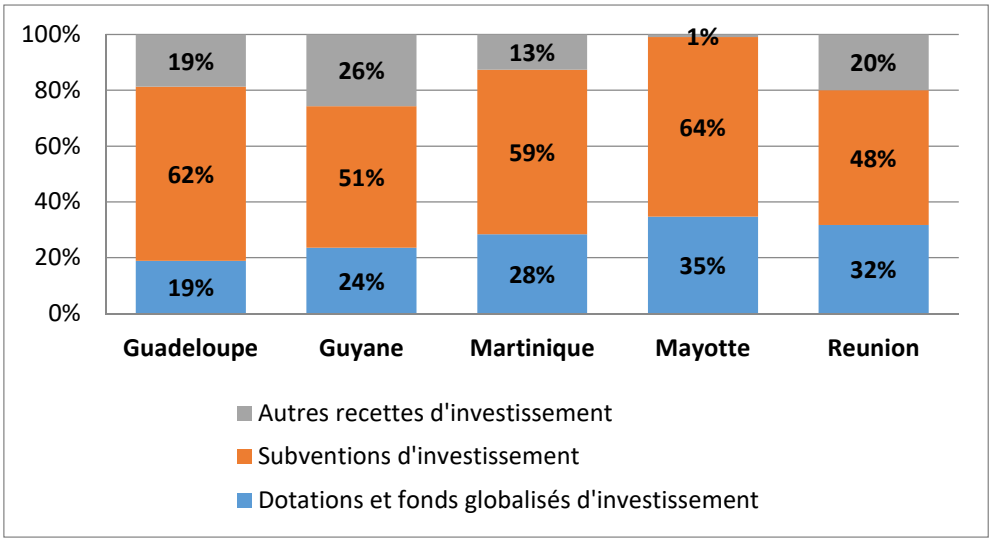
En effet, la situation est variable selon les territoires, le niveau des dépenses d'investissement, toutes collectivités confondues, allant d'environ 380 €/hab. par an en Martinique à plus de 900 €/hab à La Réunion.

Par ailleurs, les champs de compétences des collectivités ne sont pas identiques et l'investissement des collectivités supérieures ne peut se substituer totalement aux investissements communaux. Les attentes des usagers concernent souvent des services de proximité (eau et assainissement, voirie, garde d'enfants, écoles) ressortissant des compétences communales et intercommunales.

Plus que l'investissement des collectivités supérieures, ce sont les subventions reçues d'autres personnes publiques, en particulier l'Union européenne et l'Etat, qui soutiennent les services de proximité. Celles-ci représentent la majorité des recettes d'investissement hors emprunt des communes des DROM.

[54] La comparaison entre régions est difficile au regard de la compétence particulière dévolue aux régions des DROM concernant le réseau routier, à l'origine d'une partie significative des écarts constatés.

Tableau 27 : Répartition des recettes d'investissements (hors emprunt) des communes des DROM en 2018[55]



Données DGFIP

Outre les subventions, les communes bénéficient du Fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE), qui constitue la principale recette propre d'investissement des communes[56]. Elles bénéficient également du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)[57]dans les mêmes conditions qu'en métropole (taux forfaitaire de 16,404 %) pour autant qu'elles présentent des dépenses d'investissement éligibles. Dès lors, elles sont avantagées en raison des taux de TVA minorés applicables dans la plupart des territoires ultramarins.

La « tunnelisation » des subventions à Mayotte : une expérimentation à suivre

Afin de minimiser le risque de voir les subventions versées par l'Etat pour des projets d'investissement utilisées pour alimenter le fonds de roulement de la collectivité bénéficiaire et afin de garantir un paiement des entreprises dans les délais légaux, les services de l'Etat à Mayotte et des collectivités volontaires expérimentent un processus comptable de « tunnelisation » des subventions.

Dans le respect de la libre administration des collectivités, il vise à conditionner l'octroi de subventions à la mise en place d'un plan de sécurisation des programmes d'investissement permettant de garantir une utilisation conforme à son objet, au profit des entreprises locales. Il repose sur la validation globale du plan de financement avant lancement de l'appel d'offre et d'un déblocage des fonds d'Etat après versement de la quote-part communale et obtention d'un ordre de priorité de l'ordonnateur concernant les fonds liés au projet.

Les premières conventions sont en cours de signature au moment de la rédaction du présent rapport mais la mission considère que cette expérimentation mérite d'être suivie. Elle pourrait répondre à des besoins existants dans d'autres territoires.

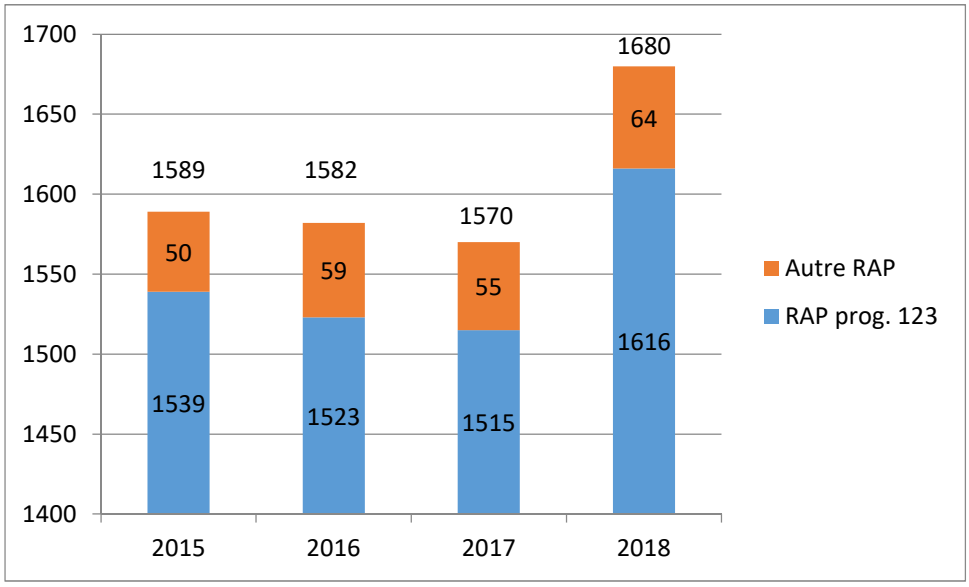
[55] Le FRDE et le FCTVA sont inclus dans l'agrégat « Subventions d'investissement ».
[56] En raison de la crise qu'a connue Mayotte en 2018, et de la baisse du rendement de l'octroi de mer de 12M€ liée au blocage du territoire, les communes n'ont pas perçu de FRDE en 2018.
[57] Recette classés dans le tableau ci-dessus dans la catégorie des dotations et fonds globalisés d'investissement

Pourtant, ce panier de recettes directes ou potentielles ne suffit pas à soutenir l'investissement communal, au point qu'est constatée **une sous-consommation grandissante des crédits d'investissements mis à disposition par l'Etat**.

Les données fournies par la DGOM illustrent ainsi une nette dégradation des restes à payer du budget outre-mer après une relative stabilité voire une légère décrue sur la période 2015-2017. En 2018, ceux-ci ont connu une forte augmentation, dont 100 M€ sur le programme 123.

Alors que les réformes conduites par le Gouvernement dans le cadre du PLF pour 2018 ont permis une augmentation des crédits disponibles (+ 170 M€), les collectivités ont rencontré des difficultés à les consommer. Cette tendance semble devoir se confirmer sur les exercices 2019 et 2020.

Figure 15 : Etat des restes à payer de la mission outre-mer



Si la situation financière des collectivités ne peut être considérée comme le seul facteur de ces difficultés, il est certain que le faible niveau d'investissement, la faiblesse de l'ingénierie locale et les problématiques comptables et de trésorerie y contribuent.

- **<u>L'endettement : une marge de manœuvre épuisée dans certains territoires</u>**

L'encours de la dette du bloc communal dans les DROM s'élève à 1 032 € par habitant en 2018, en diminution de 1,3% par rapport à 2017. Par rapport à 2017, l'endettement des communes a augmenté moins fortement (+1,6%), que celui des groupements à fiscalité propre (+ 3,2 %).

Les situations locales sont cependant très contrastées, comme l'illustrent les données présentées ci-après.

Tableau 28 : Endettement du bloc communal en 2018

		Guadeloupe	Guyane	Martinique	Mayotte	La Réunion
Commune	Encours total de dette* (a)	343,5	121,4	396,8	60,9	882,8
	Produits réels de fonctionnement* (b)	601,2	332,6	554,5	159,4	1 217,1
	Taux d'endettement (a / b)	57,10%	36,50%	71,50%	38,20%	72,50%
	Dette par habitant	849 €	463 €	1 025,5 €	231,50 €	1 025,4 €
EPCI	Encours total de dette* (a)	62,8	5	80,9	1,5	292
	Produits réels de fonctionnement* (b)	127,7	72,6	186,7	25,6	455,2
	Taux d'endettement (a / b)	49,10%	6,90%	43,30%	5,90%	64,20%
	Dette par habitant	155 €	19,10 €	208,90 €	5,70 €	339,20 €

(en millions d'euros) – Source DGFIP*

Le taux d'endettement doit être analysé avec précaution. Il peut en effet être élevée dans des communes ayant beaucoup investi sans signifier une quelconque tension budgétaire. A l'inverse, il peut signaler une absence de maîtrise budgétaire.

La **capacité de désendettement du secteur communal**, qui rapporte l'encours de dette à l'autofinancement, montre que c'est aux Antilles que l'endettement cumulé est le plus problématique au regard de la faiblesse structurelle de la capacité d'autofinancement des communes.

Ainsi, la capacité de désendettent s'élève **en moyenne outre-mer à 6 ans et deux mois en 2018, contre une moyenne de 5 ans au plan national**, avec des écarts forts : 9 ans et 6 mois en Guadeloupe, 7 ans et 9 mois en Martinique, 5 ans et 8 mois à La Réunion, 4 ans et 3 mois en Guyane et 2 ans et 8 mois à Mayotte.

B. Un impact sur le développement des entreprises

Les entreprises des DROM doivent composer avec des réalités locales qui font partie de leur environnement économique : distance, frais de transport, risques naturels, pouvoir d'achat réduit d'une partie de la population, etc.

Des choix politiques anciens et structurels jouent cependant largement sur leur compétitivité, comme les majorations de traitement dans la fonction publique qui tirent les salaires à la hausse et accentuent l'attractivité du secteur public, créant un effet d'éviction déjà largement documenté[58].

Mais les entreprises sont d'abord confrontées à des situations qui les fragilisent, en particulier les délais de paiement excessifs[59]. D'après les données de la DGFIP, le délai de paiement moyen des communes des DROM est de 59,35 jours en 2018, soit près du double du délai réglementaire de 30 jours, alors qu'il est en moyenne de 19,36 jours dans les communes de métropole. Il est en hausse sur les trois dernières années. Sur les 129 communes des DOM, 46 (soit 35 %) présentent un délai moyen de paiement supérieur à 60 jours[60].

Le délai moyen de paiement est également élevé pour les EPCI à fiscalité propre dans les DOM : il est de 53,30 jours contre 23,49 jours en métropole. Il est également en hausse sur les trois dernières années. Sur les 23 EPCI à fiscalité propre des DOM, 7 (soit 30 %) présentent un délai moyen de paiement supérieur à 60 jours.

Ces délais ont un impact majeur sur la situation des entreprises qui se trouvent de fait en situation de prêteur aux collectivités. Dans les situations les plus dramatiques, ces retards peuvent être à l'origine de faillites.

Les collectivités elles-mêmes subissent des surcoûts conséquents dans leurs achats et leurs investissements, les entreprises majorant leurs prix pour anticiper les délais de paiement.

Un enjeu démocratique : l'exemple de la commune de Baillif

La situation de la commune de Baillif, petite commune de 5 800 habitants, est marquée par son endettement. Elle compte parmi les communes les plus endettées des DROM avec une dette par habitant s'élevant en 2017 à 1958 € par habitant contre 625 € en moyenne dans les communes du département.

La commune, dont les budgets sont transmis à la Chambre régionale des comptes depuis 2013, conduit une politique volontariste de réduction de son déficit qui s'élevait à 5 M€ euros au compte administratif 2017. La CRC dans ses avis successifs note les efforts réalisés par l'équipe municipale.

Malgré la tendance observée d'une amélioration de la santé financière de la commune le ratio d'endettement obère très fortement sa capacité d'investissement. Revenir à un taux d'endettement plus acceptable permettrait à cette commune de réduire ses charges structurelles et de retrouver des marges de manœuvre lui permettant de proposer à ses habitants des services plus en adéquation avec leurs besoins.

La situation financière de la commune, héritée de choix opérés dans la décennie précédente, a fini par obérer grandement les capacités d'action des élus.

[58] Voir notamment le rapport d'information n° 519 de M. Éric Doligé en 2009 déjà cité, le rapport de M. Bertrand Fragonard au secrétariat d'État à l'outre-mer de mai 1999, « *Les DOM : un pacte pour l'emploi* », ou le Rapport d'information n° 1094 sur la fonction publique d'État et la fonction publique locale outre-mer de M. Marc Laffineur remis en 2003 au tire de la commission des finances.

[59] Ce sujet ayant donné lieu à une mission IGA / Cour des comptes, il ne sera que succinctement développé dans le présent rapport.

[60] Source DGFIP.

En définitive, la surrémunération, les délais de paiement élevés et la faiblesse de l'investissement communal constituent une triple peine pour les entreprises locales, en particulier les petites et moyennes entreprises.

C. Une dette très élevée à l'égard des organismes de sécurité sociale

Le bloc communal accumule également une dette à l'égard des organismes de sécurité sociale. Celle-ci est particulièrement élevée en Martinique.

Tableau 29 : Montants des impayés de cotisations sociales au 30 septembre 2019 (bloc communal - en milliers d'euros)

	Guadeloupe	Guyane	La Réunion	Martinique	Mayotte	TOTAL
Allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales (ATIACL)	65	150	9	140	68	**431**
Caisse générale de sécurité sociale (CGSS)	16 815	9 122	12 770	24 308	6 671	**69 688**
Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)	5 731	4 617	98	11 990		**22 437**
Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL)	6 377	2 289	2 422	21 892	513	**33 495**
Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC)	435	174	112	360	27	**1 110**
TOTAL	**29 425**	**16 353**	**15 413**	**58 691**	**7 280**	**127 164**

Source : Organismes de sécurité sociale

2. Des réformes doivent être entreprises au soutien des recettes communales

2.1 La prise en compte de l'octroi de mer dans le potentiel financier du bloc communal : un déterminant majeur des choix opérés

2.1.1 Une approche pragmatique du législateur

La définition du potentiel fiscal et du potentiel financier d'une collectivité est déterminée à l'article L2334-4 du CGCT.

Le potentiel financier a remplacé à partir de 2005 le potentiel fiscal comme élément de mesure de la richesse théorique d'une commune. Il est égal au potentiel fiscal, auquel est ajoutée l'essentiel de la dotation forfaitaire perçue l'année précédente. Cette approche vise à prendre en compte l'ensemble des ressources stables d'une collectivité. Elle est utilisée dans la définition de certains indices synthétiques sous-tendant les dotations perçues par les collectivités.

Le potentiel financier cherche à mesurer les ressources de fonctionnement libres d'emploi effectivement mobilisables par les collectivités. Il ne repose donc pas sur une opposition entre les impositions directes et indirectes mais sur le caractère affecté ou non affecté de la taxe.

Certains impôts indirects libres d'emploi sont pris en compte (droits de mutation à titre onéreux pour les départements, prélèvement sur le produit des jeux, contribution sur les eaux minérales ou redevances minières pour les communes) alors que des taxes directes mais affectées ne le sont pas.

Au regard du poids particulier de l'octroi de mer dans les recettes, sa prise en compte ou non dans le calcul du potentiel financier pour le calcul de certaines dotations est décisive.

Le législateur a par le passé privilégié une approche pragmatique lorsque la question a été soulevée :

- **Pour la détermination du calcul de l'assiette du calcul de la contribution au redressement des finances publiques (CRFP)** : comme évoqué précédemment, s'agissant des communes, la répartition de la CRFP s'est effectuée au prorata des recettes réelles de fonctionnement. Un débat a eu lieu sur l'inclusion des recettes issues de l'octroi de mer dans les recettes réelles de fonctionnement composant l'assiette de la CRFP. Si, pendant les deux premières années, l'octroi de mer était inclus, les dispositions du 8° du I de l'article 150 de la loi de finances pour 2016 ont exclu ces recettes de l'assiette de calcul retenue, ce qui a eu comme conséquence de diminuer la CRFP des collectivités ultramarines.

- **Pour le calcul du plafonnement de l'écrêtement de la dotation forfaitaire des communes** : cette dotation est écrêtée chaque année pour financer des hausses sur d'autres composantes de la DGF. Cet écrêtement, qui concerne les communes dont le potentiel fiscal dépasse un certain seuil, est appliqué aux communes en fonction de leur potentiel fiscal et de leur population. Toutefois, ce montant est plafonné, à compter de 2017, à 1 % des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de la commune

pour l'année n-2 (cf. III de l'article L2334-7 CGCT). Le périmètre de recettes utilisé pour ce calcul est identique à celui utilisé pour la CRFP, sauf pour les communes d'outre-mer : les recettes utilisées pour le plafonnement de l'écrêtement intègrent les recettes de l'octroi de mer[61].

- Enfin, pour la contribution au Fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), les ressources de fiscalité indirecte des communes des DROM ne sont pas prises en comptes.

2.1.2 Une recette dont la nature juridique pose question

La nature de l'octroi de mer a donné lieu à des interrogations juridiques, en marge d'une question prioritaire de constitutionnalité relative à sa répartition en Guyane.

A l'occasion de sa décision n° 2016-589 QPC du 21 octobre 2016 *Association des maires de Guyane et autres*, le Conseil constitutionnel a jugé qu'en l'absence de pouvoir d'assiette ou de taux dévolu aux communes, le législateur n'ayant pas non plus déterminé, pour chaque commune, le taux ou la part locale d'assiette de cette imposition, « *le produit de l'octroi de mer ne constitue pas une ressource propre des communes* ».

Cela implique a contrario que l'octroi de mer est considéré comme une dotation, bien qu'il n'en ait pas toutes les caractéristiques.

Toutefois, la mission souligne qu'il conviendrait de fixer une doctrine cohérente.

Une opportunité apparaît avec les **travaux ouverts par le Comité des finances locales concernant le critère du potentiel financier** que les évolutions législatives récentes questionnent. Le critère du potentiel financier et son contenu doivent faire l'objet d'une évaluation globale.

Outre-mer plus qu'ailleurs, **la pertinence de ce critère doit être interrogée.** Comme l'a souligné l'Association des maires de France (AMF) à l'occasion de son audition par la mission, il n'est pas favorable aux communes ayant conduit le travail de recensement des bases, or le retard dans ce domaine est particulièrement marqué dans les DROM.

Le CFL a lui-même établi que le retard dans le recensement des bases contribuait à minorer le potentiel financier et à majorer l'effort fiscal.

Par ailleurs, les modalités de calcul du potentiel fiscal dans les DROM sont basées, comme ailleurs, sur le recensement des éléments d'imposition (REI) fourni par la DGFIP. Cet état est minoré des abattements et exonérations spécifiques à ces territoires dès lors que les collectivités n'en ont pas la maîtrise (cf. infra). Il est cependant majoré du produit de l'octroi de mer perçu par les communes *alors qu'elles n'en ont pas la maîtrise*. **Les paramètres de calcul sont, en définitive, très différents des standards nationaux**.

[61] La Cour des comptes a relevé cette ambiguïté dans son rapport 2017. Elle a ainsi recommandé « *de lever les incohérences des textes concernant les modalités de péréquation, de plafonnement de l'écrêtement de la baisse de la DGF ou de minorations de la CRFP pour les départements d'outre-mer. Par exemple, l'écrêtement de la baisse de la dotation forfaitaire introduit par la loi de finances pour 2017 est plafonné à 1 % des recettes réelles de fonctionnement non minorées de l'octroi de mer alors que les recettes de fonctionnement prises en compte pour le calcul de la CRFP sont depuis 2016 minorées de l'octroi de mer* ».

Le Gouvernement s'est engagé à initier ce travail de refonte des indicateurs dès le début de l'année 2020, en lien avec le CFL et le Parlement. Il semble préférable à la mission d'inscrire les enjeux ultramarins dans ce cadre.

Recommandation n°1 :	**Inclure dans les travaux à venir sur le potentiel financier une réflexion sur les spécificités des DROM**

Dans l'attente de ces indispensables travaux, **la mission considère que l'octroi de mer constitue, de fait, une recette pérenne des collectivités ultramarines**, lesquelles n'expriment pas le souhait de remettre en cause cette fiscalité indirecte spécifique. Sa prise en compte dans le potentiel financier paraît donc logique.

2.2 La DACOM présente plusieurs faiblesses structurelles et sa mise à niveau est nécessaire pour rétablir l'équité

2.2.1 La DACOM est répartie en fonction de critères peu péréquateurs

Toutes les communes des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre et Miquelon, et les circonscriptions territoriales de Wallis et Futuna bénéficient de la quote-part DSU/DSR et DNP de la dotation d'aménagement, selon des règles spécifiques.

Les articles R. 2334-9-1 à R. 2334-9-3, l'article R. 2571-1 et les articles R.2563-3 à R. 2563-4 du code général des collectivités territoriales ainsi que l'article 234-4 du code des communes de la Nouvelle-Calédonie et l'article 16 du décret n°94-704 du 17 août 1994 fixent les critères de répartition de la quote-part DSU/DSR de la DACOM.

Dès 2014-2015, la mission de Christine Pirès-Beaune et Jean Germain avait souligné que *« la péréquation assurée par la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM) pourrait être renforcée, par exemple, en la fondant sur un indice tenant compte des ressources et des charges de ces communes, éventuellement pondéré en fonction de la population* ».

En effet, les deux quotes-parts DSU/DSR et DNP sont réparties sur une base essentiellement démographique et donc peu péréquatice. Cette répartition produit un « effet de lissage » sur les dotations perçues par les communes des DROM qui, par nature, favorise les communes qui n'auraient pas été éligibles aux dispositifs de péréquation les plus puissants. Ce lissage atténue en contrepartie le montant des dotations des communes les plus en difficulté.

La mission de 2015 appelait à l'examen de l'opportunité d'introduire de nouveaux critères afin de permettre une répartition des dotations de péréquation plus adaptée aux ressources et aux charges des territoires et évoquait notamment « *la répartition de la quote-part DSU/DSR [qui] pourrait ne plus être effectuée au prorata de la population, mais selon un indice de ressources et de charges, éventuellement modulé en fonction de la population* ». Ces projets n'ont cependant pas été concrétisés.

Tableau 30 : Critères de répartition de la DACOM en 2019

<table>
<tr><th colspan="2"></th><th colspan="3">Quote-part DSU / DSR</th><th>Quote-part DNP</th></tr>
<tr><th colspan="2"></th><th>Répartition entre les DOM et les COM</th><th>Répartition entre les départements ou collectivités</th><th>Répartition entre communes</th><th></th></tr>
<tr><td colspan="2">DROM</td><td rowspan="5">Population INSEE</td><td colspan="2">Population et majoration de 1,5M€ pour les communes aurifères de Guyane</td><td>Population et impôts locaux des ménages</td></tr>
<tr><td rowspan="4">COM</td><td>Communes de Polynésie française</td><td rowspan="4">Population INSEE</td><td>Population, éloignement du chef-lieu, capacité financière</td><td rowspan="4">Même modalités que pour la quote-part DSU/DSR sans majoration à SPM</td></tr>
<tr><td>Circonscriptions de Wallis-et-Futuna</td><td>Population, superficie, éloignement du chef-lieu, capacité financière</td></tr>
<tr><td>Communes de Nouvelle-Calédonie</td><td>Population, superficie, éloignement du chef-lieu, capacité financière</td></tr>
<tr><td>Communes de Saint-Pierre-et-Miquelon</td><td>Population, superficie et majoration SPM</td></tr>
</table>

2.2.2 La DACOM défavorise globalement les communes des DROM

La plupart des travaux relatifs aux collectivités ultramarines ont fait du caractère avantageux de la DACOM un postulat. En effet, rapportée à la population de chaque territoire, la DGF est facialement plus favorable outre-mer.

En 2019, la DGF moyenne par habitant s'élève pour les communes à 162 € par habitant en métropole contre 222 € par habitant outre-mer. L'écart est encore plus net s'agissant des départements avec une DGF moyenne de 117 €/hab. en France métropolitaine et 314 €/hab. outre-mer.

Au premier abord, la péréquation « verticale » apparaissait donc comme globalement plus élevée avec un montant de dotations de péréquation par habitant supérieur à la moyenne métropolitaine. Pourtant, pour les communes, un tel raisonnement présente au moins deux biais :

- Le premier est lié à la **taille des communes ultramarines**, souvent plus peuplées. Avec 180 € par habitant en 2019, les villes métropolitaines de plus de 10 000 habitants perçoivent un montant de DGF assez comparable à celui des communes ultramarines. « L'avantage » ultramarin est donc d'autant plus réduit que la commune est grande, conséquence au demeurant assez logique d'un système de répartition peu péréquateur.

- Le second biais, plus profond, est lié à la **nature même de la comparaison**. En effet, comparer les collectivités ultramarines et les collectivités métropolitaines ne permet pas, en réalité, de mesurer un éventuel avantage dans l'allocation des dotations. Pour cela, il

est nécessaire de comparer ce que perçoivent les collectivités ultramarines avec *ce qu'elles auraient perçu dans le cadre d'une application du droit commun*, tout en mesurant la limite intrinsèque de cette approche puisque que les critères de répartition de la DSU, de la DSR et de la DNP ont été conçus pour s'appliquer en métropole.

Dans son rapport de 2014 sur les pistes de réforme des finances des collectivités locales et départements d'outre-mer, le sénateur Georges Patient avait souligné les incertitudes pesant sur les modalités de calcul de la DACOM. Il constatait : « *aucun mécanisme de péréquation objectif n'intervient dans la détermination et la répartition de cette quote-part des masses de dotations de péréquation (DSU et DSR)* ». Il demandait la réalisation d'une étude afin de savoir si le système de la quote-part majorée de péréquation était réellement avantageux pour les communes des DROM.

La Cour des comptes elle-même a noté les faiblesses de la DACOM en soulignant que « *la création de ces quotes-parts, accompagnées de critères de répartition de la péréquation propres à l'outre-mer ne permet pas de s'assurer en toute transparence de l'équité de ces dispositifs de péréquation entre l'outre-mer et l'hexagone. Des simulations d'alignement sur le droit commun des modalités de péréquation verticale et horizontale permettraient d'évaluer l'impact financier global d'une simplification du système* »[62].

Face à ce besoin de clarification, le ministère des outre-mer a confié en 2017 au cabinet Partenaires Finances locales le soin de conduire une étude sur les structures des charges et des recettes des collectivités ultramarines.

Ces travaux ont conduit pour la première fois à simuler les dotations que percevraient les collectivités ultramarines dans le régime de droit commun, mettant en évidence le caractère paradoxalement défavorable aux communes ultramarines des modalités de calcul des dotations de péréquation, malgré l'application d'une majoration de 33 % de la population.

L'étude a estimé que l'intégration dans le système métropolitain de péréquation aurait conduit en 2017 à un total de dotations de péréquation pour les communes des DROM (hors Mayotte) de 228,7 M€, soit un écart de 58,2 M€ avec la DACOM actuelle. Sans prise en compte de l'octroi de mer, l'écart était estimé à 165,2 M€.

Le comité des finances locales (CFL) s'est saisi de cette question. Le 28 février 2018, il a délibéré pour « *qu'une liste de propositions engageant la modernisation et de l'évolution des ressources des collectivités et territoires d'outre-mer* » soit élaborée et en a confié le soin à un groupe de travail dédié, qui s'est réuni à quatre reprises au deuxième semestre 2019.

Le 9 juillet 2019, le CFL a adopté à l'unanimité une délibération en faveur d'une trajectoire de « rattrapage » sur 5 ans des montants attribués au titre de la péréquation dans les DROM, y compris Mayotte. L'objectif est fixé à 55 M€ au regard des simulations effectuées par la DGCL[63].

RECOMMANDATION N°2 :	**Augmenter le niveau de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement pour rétablir l'équité et donner des marges de manœuvre aux communes**

[62] Cour des comptes 2017.
[63] Annexe 7

2.2.3 La mise à niveau de la DACOM : une première réponse dans le projet de loi de finances pour 2020

Le Comité des finances locales a proposé que le rattrapage de la DACOM prenne la forme d'une des options suivantes :

- Option 1 : Maintien du socle actuel de la DACOM (en € par hab.) et instauration d'un nouveau système de péréquation applicable sur la dynamique naturelle et le supplément annuel ;

- Option 2 : le nouveau système de péréquation serait également applicable sur une fraction du socle de la DACOM (ex : 5 %).

La première option a été retenue à titre transitoire par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, dans l'attente des conclusions de la présente mission (voir figure 31 et annexe 8).

Ce premier pas permet d'enclencher le rattrapage attendu avec une augmentation d'environ 11 M€ du montant de la DACOM par rapport à sa progression « naturelle »[64], obtenue par une majoration de la population des communes portée à 40 %. Ce gain, additionné à la progression annuelle de la quote-part outre-mer des DROM (6 M€) liée à la poursuite de la hausse de la péréquation verticale au sein de la DGF, abonde une dotation de péréquation (DPOM) des communes des DROM répartie en fonction de la population communale mais aussi de critères plus péréquateurs : le potentiel financier par habitant et le revenu moyen par habitant.

Sur la base des entretiens et analyses conduites, la mission souligne cependant la nécessité d'augmenter le taux de rattrapage (cf. infra).

2.2.4 Une réforme pérenne doit être envisagée

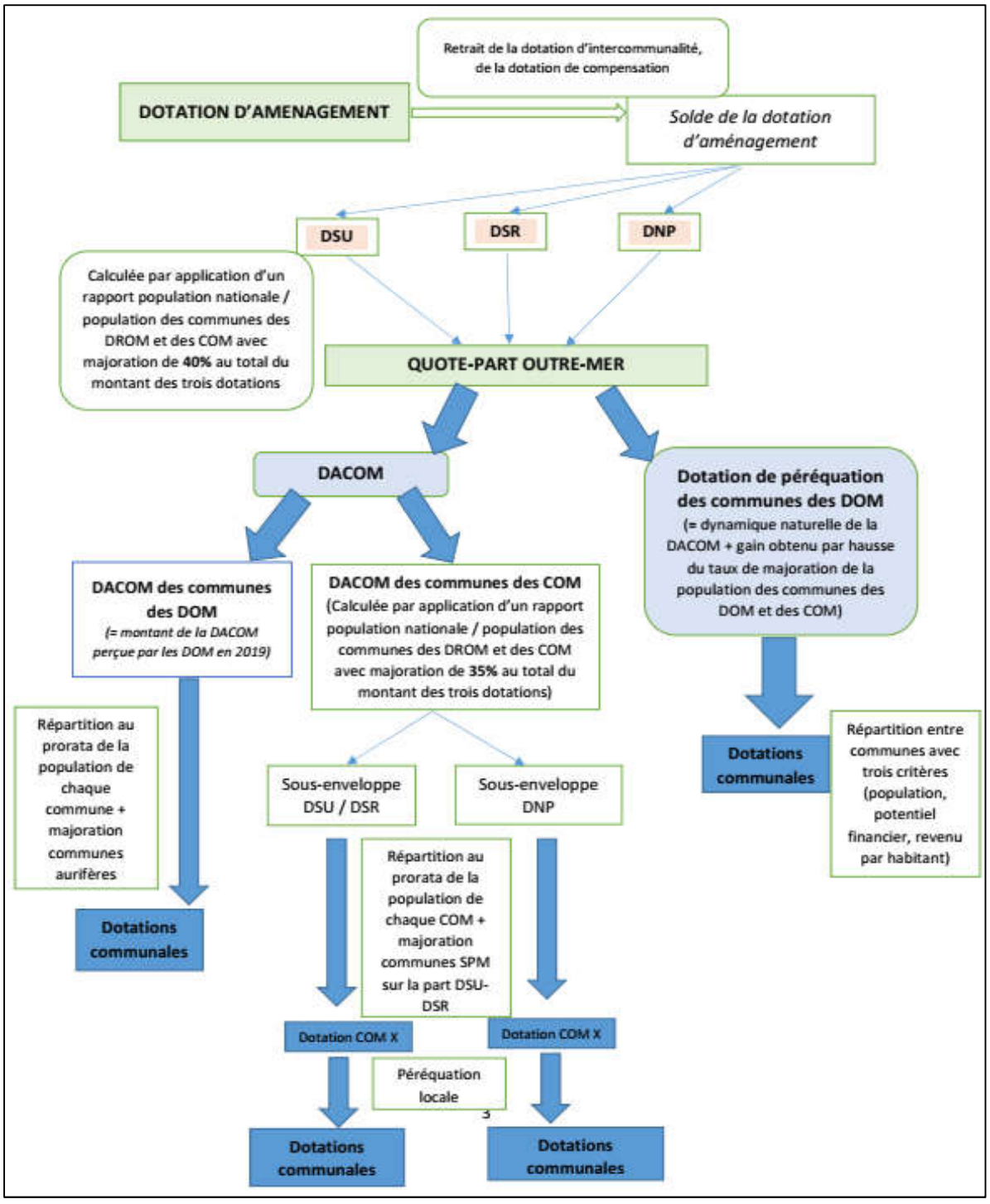
La mission a travaillé à une réforme globale et pérenne du dispositif, à même d'assurer le rattrapage attendu mais aussi de garantir que les communes des DROM ne verront pas leurs dotations diminuer relativement à celles des communes de métropole. En effet, le décalage identifié en 2017, sans qu'il soit possible de dater son origine, résulte très certainement du poids pris par la péréquation dans la DGF, en particulier la DSU et la DSR. Mais structurellement, c'est l'existence même d'une quote-part outre-mer qui créé le risque de décrochage.

Pour tenter de dégager des solutions pérennes, la mission a étudié une dizaine de scenarios de réforme, permettant d'interroger les principaux paramètres du système actuel : le système de quote-part outre-mer et les modalités de répartition entre communes. Les objectifs qu'elle s'est donnés sont simples et constituent autant de recommandations.

La première est d'assurer le rattrapage prévu et éviter une nouvelle dérive en défaveur des communes des DROM. Le décalage constaté en leur défaveur n'est pas acceptable alors que le développement de ces territoires constitue une priorité nationale. Il est nécessaire de garantir qu'une telle dérive ne sera plus possible à l'avenir.

[64] Calculée sur la base de la progression 2019 de la DSU et de la DSR qui s'est élevée à 90 M€ chacune.

Tableau 31 : Schéma proposé par le Gouvernement en PLF 2020



La seconde est d'augmenter la péréquation, à la fois pour faire jouer un principe de solidarité dont on voit mal pourquoi il ne trouverait pas à s'appliquer outre-mer, mais aussi pour rapprocher les communes des DROM des conditions d'application du droit commun de la dotation d'aménagement.

RECOMMANDATION N°3 :	**Introduire de la péréquation dans la répartition de la dotation d'aménagement des communes des DROM en créant une dotation dédiée (DPOM)**

A. Objectif 1 : Eviter l'absence de dérive et garantir le rattrapage attendu

- **Le passage au droit commun : une option à écarter à court terme**

Le scenario d'une intégration des communes des DROM dans le droit commun de la DSU, de la DSR et de la DNP est naturellement le premier que la mission a étudié. Il résoudrait en principe la majeure partie des difficultés rencontrées aujourd'hui en normalisant la situation des communes des DROM. Dans cette hypothèse, le système de quote-part outre-mer disparaîtrait et les 55 M€ d'écart estimés seraient redistribués immédiatement au profit des outre-mer.

Ce scenario, ainsi que les variantes éventuelles comme le passage au droit commun pour la seule DNP ou pour quelques territoires seulement, présente cependant des difficultés majeures :

- Il implique que certaines communes d'outre-mer voient leur dotation diminuer, parfois de manière conséquente. Ainsi, les simulations effectuées dans le cadre du CFL montraient que si 41 communes étaient gagnantes, 71 étaient perdantes. Une dizaine de communes verraient leur dotation baisser de plus d'un million d'euros.

- Le coût d'une intégration au droit commun en « soclant » la DACOM des communes perdantes ferait peser sur les communes métropolitaines un effort de près de 100 M€ dont la mission considère qu'il ne serait pas accepté.

- Les modalités de calcul de la DSU et de la DSR ne sont pas toujours adaptées à l'outre-mer selon la DGCL : la DSU en métropole vient caractériser une situation urbaine alors que certaines communes de Guyane, qui y seraient éligibles, ont en réalité un profil essentiellement rural. A l'inverse, la DSR « bourg centre », attribuée aux anciens chefs-lieux de canton et aux petites communes qui sont le pôle d'attraction d'une zone rurale correspond peu aux réalités ultramarines où la majorité des communes comprennent en leur sein et le bourg-centre et les villages ou hameaux alentours.

- Les retards de l'outil statistique conduisent à l'absence de certaines données essentielles au calcul des dotations de droit commun à Mayotte.

Une autre option aurait consisté à **adapter les critères du droit commun** afin de prendre en compte les communes des DROM en contournant les difficultés évoquées. Cette hypothèse constitue nécessairement un objectif de long terme, les modifications de la DGF étant particulièrement complexes à mettre en œuvre.

La mission a donc considéré que l'intégration dans le droit commun, qui doit être un objectif à moyen terme, n'était pas envisageable dans l'immédiat. En particulier, elle juge nécessaire de pouvoir garantir à toutes les communes le maintien du niveau actuel de leurs dotations par habitant, ce qu'une telle intégration ne permettrait pas.

- **Le changement des modalités de calcul de la quote-part outre-mer : une évolution incompatible avec l'objectif de rattrapage**

Afin d'éviter le risque d'apparition d'un nouveau décalage entre les dotations perçues par les communes des DROM et leur montant théorique dans le cadre du droit commun, la mission a

étudié la possibilité de modifier les critères de définition de la quote-part outre-mer de la dotation d'aménagement prévue à l'article L.2334-13 du CGCT.

A compter de la loi de finances pour 2020, ces modalités seront définies dans un nouvel article (L.2334-23-1) reprenant sur ce point la législation antérieure : la quote-part est calculée en appliquant à la somme des montants de la DNP, de la DSU et de la DSR le rapport existant entre la population des communes d'outre-mer et la population de l'ensemble des communes avec une majoration (40 % pour 2020)[65]. Ce taux devrait être augmenté dans les années à venir pour assurer que le quantum de rattrapage soit atteint en cinq ans.

Ces modalités de calcul ne sont pas dynamiques. En effet, même majorée, la population des DROM pèse peu dans l'ensemble national (3 %[66]). Les variations de population sont trop faibles au regard de la taille de la population française pour conduire à des évolutions significatives.

En l'absence d'inclusion à brève échéance dans le droit commun, la définition de critères plus dynamiques méritait d'être soulevée. La mission a donc étudié différentes hypothèses comme la prise en compte des produits intérieurs bruts des DROM, ou du revenu moyen de leurs habitants.

La logique de rattrapage mise en œuvre à compter de 2020 rend inopérante une modification des critères de définition de l'enveloppe puisque dans les 5 années à venir, c'est le montant à dégager qui constituera la cible du dispositif. Les critères ne seraient donc utilisés que dans la mesure où ils permettent le rattrapage prévu. La seule variation du taux de majoration appliqué à la population remplit pleinement cet objectif. Il n'a pas semblé utile à la mission de complexifier le dispositif.

- **Un rattrapage à conforter**

Le maintien de la quote-part outre-mer étant une nécessité à court terme, la mission a évalué la possibilité d'introduire dans la loi une clause de revoyure permettant de garantir la réalité du rattrapage opéré en cinq ans et l'absence de nouveau décalage avec le droit commun théorique.

En effet, au regard de la progression envisagée des dotations de péréquation dans les années à venir, le risque de voir un nouveau décalage apparaître en défaveur de l'outre-mer ne peut pas être écarté. Le montant total du rattrapage doit donc pouvoir être adapté pour tenir compte d'un décalage éventuel qui, compte tenu de la dynamique de la péréquation, devrait toutefois demeurer limité.

Cependant, au regard des enjeux financiers pour les communes des DROM, elle a estimé qu'une telle évaluation devait être conduite annuellement par la DGCL, afin de ne pas reporter à 2024 le constat d'un éventuel décalage.

RECOMMANDATION N°4 :	**Calculer annuellement l'écart éventuel au droit commun et ajuster le montant du rattrapage en conséquence**

La mission note par ailleurs que le CFL et le Gouvernement ont fait le choix d'inclure Mayotte dans la réforme. Elle ne peut que s'en féliciter, tout en soulignant qu'il est nécessaire, par cohérence,

[65] La ventilation en deux sous-enveloppes DSU/DSR et DNP n'est en revanche pas reconduite.
[66] Source INSEE 2019, https://www.insee.fr/fr/statistiques/1893198.

d'ajuster la trajectoire de rattrapage. Cette dernière a en effet été définie par le Comité des finances locales sur la base des calculs de la DGCL (55 M€ sur 5 ans) effectués sans les communes de Mayotte. En effet, pour ce territoire, la simulation du droit commun est techniquement impossible[67].

Pour autant, les communes de Mayotte bénéficiant de la réforme, la mission estime nécessaire d'augmenter l'enveloppe au prorata de leur poids dans la population des DROM (12 %). Cette correction n'impactant que le rattrapage, Mayotte étant déjà prise en compte dans la progression annuelle de la quote-part outre-mer, le coût de cette mesure peut être contenu à un peu plus d'1 M€ par an.

RECOMMANDATION N°5 :	**Ajuster le montant du rattrapage afin de prendre en compte, dès le PLF 2020, les communes de Mayotte**

Le choix par défaut d'un critère de population pour calculer le montant du rattrapage en incluant Mayotte soulève la question générale des difficultés de recensement rencontrées dans certains DROM.

En Guyane, l'organisation du recensement de la population s'appuie sur les mêmes textes réglementaires que pour le reste de la France. Les collectes sont exhaustives tous les 5 ans pour les communes de moins de 10 000 habitants, et annuelles sur la base de 8 % des logements pour les communes de plus de 10 000 habitants.

La Guyane possède certaines particularités auxquelles l'Insee et les communes s'adaptent pour des collectes de qualité, en particulier l'habitat informel, la naissance ou la croissance très rapide de zones d'habitat, l'habitat en bord de fleuve et l'orpaillage illégal.

Afin de prendre en compte les difficultés de recensement rencontrées dans certaines communes et des charges spécifiques liées à l'orpaillage, la DACOM fait l'objet d'une majoration de 1,5 M€ destinée aux communes aurifères et répartie au prorata de leur population.

A Mayotte, les dispositions de l'article 147 de la loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer ont conduit à changer les modalités du recensement de la population pour adopter le droit commun par roulement. Le dernier recensement à Mayotte a eu lieu en 2017. Le prochain aurait eu lieu, en l'absence des nouvelles dispositions législatives, en 2022. Avec la réforme, le résultat du recensement interviendra en 2026

[67] Le calcul de la dotation de solidarité urbaine est notamment basé sur un indice synthétique dont l'une des principales composantes (15% de l'indice synthétique) est liée au rapport entre le poids des logements sociaux dans le nombre total de logements de la commune, et le poids moyen national. Pour Mayotte, concernant les logements sociaux, l'outil statistique n'est pas assez fiable aujourd'hui (nombre de logements sociaux très faible voire nul pour certaines communes). En conséquence, les simulations effectuées seraient largement faussées par ce biais statistique. D'autres difficultés ont été constatées pour la simulation de la DSR, notamment la fraction « bourg centre » qui repose sur un découpage en arrondissements aujourd'hui inexistants à Mayotte, mais aussi la fraction « péréquation » et la fraction « cible », calculées en partie sur la base de la longueur de voirie communale qui n'est aujourd'hui pas recensée.

Dans le contexte démographique spécifique de Mayotte, le nouveau calendrier de recensement impose de définir des modalités transitoires de calcul de la population (et donc des dotations) qu'il ne sera pas possible de figer sur une aussi longue période.

RECOMMANDATION N°6 :	**Définir des modalités transitoires de calcul de la population légale à Mayotte**

B. Objectif 2 : Assurer une meilleure péréquation entre les communes des DROM

Comme l'a souligné la DGCL lors de son audition par la mission : « *toutes les communes ultramarines, indépendamment de leur situation, de leur potentiel fiscal (i.e. de leur capacité à lever des ressources fiscales), du revenu de leurs habitants, des charges qui sont les leurs, ont à peu près le même niveau de DACOM par habitant (80 à 95 euros par habitant)* ».

Le développement de la péréquation dans les dotations des communes des DROM passe par l'augmentation progressive du poids de la DPOM. Elle suppose également de définir des modalités de répartition adaptées aux réalités locales.

- **Une montée en charge plus rapide de la péréquation**

La mission a étudié la possibilité de faire progresser plus rapidement la dotation de péréquation des communes des DROM créée en 2020. En effet, sa montée en charge est aujourd'hui prévue à un rythme lent : la DPOM passera sur 5 ans de 17 M€ en 2020 à 94 M€ en 2024. La quote-part des DROM devrait passer sur la même période de 201 à 295 M€, la part péréquée ne représentera donc qu'un tiers de son montant total.

Afin d'aller plus loin dans la logique péréquatrice, la mission a étudié la possibilité d'augmenter chaque année la DPOM d'une fraction du montant de la DACOM-socle. Après avoir testé une hypothèse à 10%, les simulations effectuées l'ont conduit à retenir un abondement par une fraction de 5 % du montant de la DACOM-socle. Dans cette hypothèse, **la DPOM atteindra 144 M€ en 2024, représentant la moitié du volume total de la quote-part dévolue aux communes des DROM**.

Cette montée en charge présente un double avantage : elle introduit plus d'équité dans la répartition et elle permet un rapprochement progressif des montants perçus par les communes des montants de droit commun. Ainsi, en 2024, une évaluation de l'intégration au droit commun pourra être conduite à nouveau.

La garantie d'un maintien du montant de la dotation par habitant perçue au niveau communal permettra d'éviter les évolutions brutales du montant des dotations. Par ailleurs, les simulations réalisées dans le cadre du CFL avaient montré que cette montée en charge de la péréquation ne conduisait pas, en elle-même, à créer de déséquilibre majeur entre territoires, les variations entre scenarios ne dépassant pas quelques euros par habitant.

RECOMMANDATION N°7 :	**Faire progresser chaque année la DPOM par prélèvement de 5 % du total de DACOM-socle afin de donner plus de poids à la péréquation**

- **<u>Des critères de péréquation plus adaptés aux réalités locales</u>**

La mission a également tenté de dégager des critères permettant de mettre en place une péréquation plus fine dans le cadre de la DPOM. En effet, l'introduction de critères péréquateurs est nécessaire pour être au plus près des besoins réels des communes bénéficiaires. La mission a donc évalué l'intérêt des critères utilisables :

Critère	Avantages	Inconvénients	Rang
Potentiel financier	Mesure la capacité fiscale Tient compte des infrastructures atypiques (centrales, barrages…) Utilisé dans le droit commun	Bases fiscales pas à jour dans de nombreux territoires Pénalise les communes actives sur l'identification des bases	1
Revenu par habitant	Illustre la situation sociale Utilisé dans le droit commun	Peut dissimuler des poches de pauvreté dans une population aisée	1
Bénéficiaires du RSA	Illustre la situation sociale Utilisé dans le droit commun	Dépend à la marge des politiques conduites localement Difficulté à Mayotte	1
Enfants en âge scolaire	Illustre les enjeux forts dans ce domaine dans certains territoires	Ne tient pas compte des difficultés de recensement	1
Habitants en quartier politique de la ville	Illustre la situation sociale Utilisé dans le droit commun	Dépend des politiques publiques nationales (zonage)	2
Logements sociaux	Illustre la situation sociale Tient compte des efforts municipaux dans ce domaine Utilisé dans le droit commun	Dépend des politiques locales plus que de la réalité sociale	2
Bénéficiaires des APL	Illustre la situation sociale Utilisé dans le droit commun	Dépend en partie des politiques locales Difficulté à Mayotte	1
Majoration chef-lieu (département ou arrondissement)	Tient compte des charges de centralité Utilisé dans le droit commun sauf la densité	Incapacité à chiffrer les charges de centralité	1
Appartenance à une unité urbaine			
Densité de population			
Population en ZFU	Permet d'identifier des zones de concentration des enjeux sociaux Utilisé dans le droit commun	Dépend de choix nationaux (zonage) Critères ZFU spécifiques outre-mer	3
Effort fiscal	Utilisé dans le droit commun Indicateur de pression fiscale	Problématiques des bases et en corollaire de taux très élevés qui majore l'effort fiscal dans les DROM	3

Sur cette base, la mission a fait le choix de ne retenir que les critères les plus pertinents.

Elle suggère une prise en compte atténuée du critère du potentiel financier pour les raisons déjà évoquées. Le critère du revenu par habitant, très largement corrélé à celui du potentiel fiscal, semble plus pertinent pour mesurer la capacité contributive locale.

La mission juge par ailleurs indispensable d'inclure dans la péréquation des facteurs de charges :

- Elle recommande en premier lieu de prendre en considération l'enjeu scolaire, qui constitue dans certains territoires un facteur de coût majeur pour les communes.
- Elle estime également nécessaire d'utiliser, en second lieu, un indicateur permettant d'identifier les poches de pauvreté (bénéficiaires du RSA ou des APL) en zone urbaine, la taille des communes ultramarines pouvant les conduire à être composées de quartiers ou de villages très hétérogènes.
- Elle soutient en troisième lieu la prise en compte des charges de centralité des villes chefs-lieux, afin de faire droit à la demande récurrente des villes-capitales dont les charges particulières sont réelles, notamment à cause des infrastructures d'intérêt général qu'elles hébergent.

RECOMMANDATION N°8 :	**Répartir la dotation de péréquation des communes des DROM en utilisant un indice à définir permettant de prendre en compte les poches de pauvreté, l'enjeu scolaire et les charges de centralité**

L'option de dotations départementales

La création de dotations départementales réparties selon le poids démographique de chacun avec une répartition locale selon des critères propres a été étudiée par le Comité des finances locales.

Cette option offrait a priori l'avantage de pouvoir dégager des critères de péréquation finement adaptés à chacun des DROM. Elle présentait cependant plusieurs défauts majeurs qui ont conduit la mission à l'écarter :

- le maintien du seul critère démographique entre DROM aboutit à pérenniser la logique de l'ancienne DACOM, peu péréquatrice. L'introduction d'une clé de répartition dans la définition des enveloppes départementales aurait pu être envisagée. Elle aurait cependant conduit à une complexité trop grande du dispositif.

- la définition de critères locaux consensuels à l'échelle de chaque DROM ne semblait pas opérationnelle.

- le système mis en place aurait éloigné les outre-mer de la possibilité d'intégrer le droit commun

- **<u>Une péréquation permettant de rapprocher les DROM du droit commun</u>**

La mission considère que l'intégration des communes des DROM dans un système de péréquation de droit commun est souhaitable à terme pour éviter l'apparition d'écarts injustifiés avec la métropole et pour garantir que les communes des DROM bénéficient pleinement de la solidarité nationale.

La mise en place d'une dotation de péréquation va sans le sens d'une telle intégration.

Par ailleurs, à l'heure où le droit commun est largement questionné, à la fois pour sa complexité intrinsèque, mais aussi en lien avec la suppression de la taxe d'habitation, notamment le critère de potentiel financier, la réforme de la péréquation outre-mer pourrait également inspirer des évolutions ultérieures pour l'ensemble de la DGF.

L'intégration au droit commun doit donc demeurer un objectif de moyen terme. Une évaluation de sa faisabilité après cinq années de montée en puissance de la DPOM doit être menée.

RECOMMANDATION N°9 :	Evaluer en 2024 la possibilité d'inclure les communes des DROM dans le droit commun de la péréquation nationale

Enfin, la mission relève que certaines dotations sont versées en une seule fois. C'est le cas de la DNP et de la DSR, dont l'article L. 2334-14 du CGCT précise qu'elles font l'objet d'un versement annuel avant la fin du troisième trimestre de l'exercice, mais également de la DACOM, pour cette dernière sur la base d'une instruction du 21 novembre 2006 relative à la périodicité des versements des dotations de l'Etat et des compensations fiscales aux collectivités locales. A l'inverse, la dotation forfaitaire fait l'objet de versements mensuels (L.2334-8 CGCT).

Les communes des DROM étant confrontées à des difficultés de trésorerie, avec des conséquences directes en matière de paiement de leurs fournisseurs, le versement des dotations par 12e apparaît comme une mesure de bonne gestion.

RECOMMANDATION N°10 : Verser la DACOM mensuellement

2.3 La prise en compte des enjeux ultramarins devra être une priorité à l'occasion de la réforme annoncée du FPIC

2.3.1 Les conditions actuelles de fonctionnement du FPIC pour l'outre-mer

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) a été créé par la loi de finances initiale pour 2012. Il s'agit d'un mécanisme de péréquation horizontale pour le secteur communal qui consiste à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées.

Pour la contribution au FPIC, la part des communes des DROM (hors Mayotte) est définie selon des modalités de droit commun définies par l'article L2336-3 du CGCT. Elles tiennent compte notamment du potentiel financier agrégé par habitant. Il s'agit d'un indicateur de richesse intégrant les ressources fiscales des communes (hors octroi de mer) et de l'EPCI à fiscalité propre, ainsi que la dotation forfaitaire des communes membres de l'EPCI et la dotation de compensation de l'EPCI.

Pour la répartition du FPIC, les intercommunalités sont également considérées comme l'échelon de référence. La mesure de la richesse se fait de façon consolidée à l'échelon intercommunal par le biais d'un potentiel financier agrégé (PFIA) en agrégeant la richesse de l'EPCI et celle de ses communes membres.

Le reversement du FPIC aux DROM (hors Mayotte[68]) s'effectue en application d'un indice synthétique prenant en compte le potentiel financier agrégé, le revenu par habitant et l'effort fiscal, avec des valeurs de référence différentes de celles utilisées pour la métropole.

[68] Pour Mayotte, le traitement est celui d'avant la départementalisation. Les ensembles intercommunaux de Mayotte sont, de droit, exonérés, de prélèvement. Tous les ensembles intercommunaux de Mayotte sont, de droit, bénéficiaires, le bénéfice étant reparti de manière dérogatoire au droit commun

L'article L. 2336-4 du CGCT prévoit qu'est prélevée sur les ressources du FPIC une quote-part destinée aux communes et EPCI à fiscalité propre des départements et collectivités d'outre-mer. Le montant de cette quote-part est déterminé en appliquant au montant total des ressources du fonds (1 Md€ en 2019) un coefficient démographique calculé comme le rapport, majoré de 33 %, existant entre la population des DOM et des COM et la population de métropole, des DOM et des COM. Cette quote-part est ensuite divisée, au prorata de la population, en deux sous-enveloppes, l'une (M1) au profit des DOM (à l'exception de Mayotte), l'autre (M2) au profit des COM (et Mayotte).

Les communes des DROM (hors Mayotte) sont donc soumises au droit commun pour la contribution au FPIC, et à un dispositif de quote-part pour sa répartition.

En 2019 la Guadeloupe contribue au FPIC à hauteur de 1,6 M€, la Martinique à hauteur de 1,4 M€ et la Guyane à hauteur de 0,1 M€. La même année, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et la Réunion sont bénéficiaires du FPIC à hauteur de 37,5 M €. A l'échelle des DROM, 3 territoires intercommunaux sont contributeurs nets et 10 sont bénéficiaires du FPIC.

2.3.2 L'intégration au droit commun produirait des effets opposés en fonction de la prise en compte ou non de l'octroi de mer dans le potentiel financier

Dans le cadre des travaux conduits en 2017 et 2018, une simulation d'alignement des DROM sur le droit commun du FPIC a été réalisée (hors Mayotte) en intégrant les produits issus de l'octroi de mer dans le potentiel financier, ou en l'excluant.

Avec l'octroi de mer dans le potentiel financier, l'effet de cette intégration est une majoration très forte du prélèvement dans les 4 DROM. Il passe de 3,1 M€ à 27,5 M€ (+ 24,3 M€). Les trois territoires déjà prélevés voient leur prélèvement passer à 15,1 M€. Huit nouveaux territoires deviennent contributeurs.

Au niveau du reversement, le montant reversé dans les quatre DOM passe de 37,1 M€ à 60,5 M€ (+ 23,4 M€). Les dix territoires déjà bénéficiaires le resteraient et voient leur reversement passer à 36,3 M€, soit une légère baisse par rapport à la situation actuelle.

Huit nouveaux territoires deviennent bénéficiaires et un seul ensemble intercommunal des DOM ne serait pas bénéficiaire. Il y aurait 12 bénéficiaires nets du FPIC et 6 contributeurs nets. Par rapport à la situation actuelle, 5 ensembles intercommunaux auraient un solde plus élevé, et 13 un solde moins élevé.

En définitive, dans cette hypothèse, le niveau du solde FPIC pour les DROM est inférieur de 0,9 M€ dans le droit commun par rapport au système de quote-part.

Sans l'octroi de mer dans le potentiel financier, les simulations conduites en 2017 ont permis d'estimer que l'attribution s'élèverait à 66,9 M€ pour les ensembles intercommunaux des 4 DROM soit un gain d'environ 30 M€. Les grands gagnants seraient les ensembles intercommunaux actuellement inéligibles aux FPIC, tandis que pour les territoires déjà éligibles, le résultat serait plus nuancé.

Seuls 6 ensembles intercommunaux seraient perdants pour des sommes marginales.

2.3.3 La réforme à venir du FPIC ouvre des opportunités

Comme indiqué précédemment, la question du potentiel financier doit être traitée dans une réflexion globale, à l'échelle nationale. Il en va de même du FPIC dont la réforme est régulièrement sollicitée par le Comité des finances locales concernant tant son architecture, qui mêle les communes et les intercommunalités, que les modalités de son fonctionnement, très liées au potentiel financier.

La mission note par ailleurs que France urbaine, lors de son audition, a pointé que la modification des règles d'attribution du FPIC à enveloppe constante aboutirait à mettre à contribution les intercommunalités défavorisées de métropole.

Dans un tel contexte, la mission considère que c'est par le biais de la réforme du FPIC que devront être pris en compte les enjeux ultramarins. Elle souhaite qu'une place particulière soit accordée à cette question dans les travaux préparatoires, tant sur le fond que sur la forme, en associant pleinement les élus de l'outre-mer aux travaux.

RECOMMANDATION N°11 :	**Engager dès 2020 les travaux préparatoires à la réforme des modalités de répartition du FPIC en accordant une attention particulière à la situation des DROM pour les intégrer dans le droit commun**

2.4 Les autres recettes des communes doivent être mobilisées

2.4.1 La mise à jour des bases fiscales et la question foncière

Par référé du 6 mars 2018[69], la Cour des comptes a appelé l'attention sur le caractère très insatisfaisant du bilan dressé par elle pour les années 2011 à 2016, des actions d'établissement, de contrôle et de recouvrement de l'impôt effectuées dans les départements et régions d'outre-mer (DROM), tant par les services de la direction générale des finances publiques (DGFiP) que par ceux de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

L'appréciation globale portée par la Cour des comptes est extrêmement sévère : *« L'établissement, le contrôle et le recouvrement des impôts par la DGFiP, soit 4 Md€ en 2016[70], et par la DGDDI, soit 2,7 Md€ en 2016[71], ne sont pas assurés dans les mêmes conditions de qualité dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) que dans le reste du pays : acceptable à La Réunion, la gestion de l'impôt peut aujourd'hui être qualifiée de dégradée en Guadeloupe et à la Martinique et de très dégradée en Guyane et à Mayotte. »*

S'agissant notamment de la fiscalité directe locale, qui bénéficie donc directement aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), la Cour des comptes précise que *« l'établissement des assiettes de l'impôt présente des faiblesses spécifiques aux DROM. L'identification imparfaite des contribuables – particuliers et entreprises – et la qualité et*

[69] Cour des comptes, référé S2018-0132 du 6 mars 2018, accessible sur le site internet de la Cour des comptes.

[70] Dont 2,3 Md€ pour les impôts des particuliers et 1,8 Md€ pour les impôts des entreprises.

[71] Dont 1,2 Md€ pour l'octroi de mer et 0,5 Md€ pour la taxe spéciale sur les carburants.

l'exhaustivité insuffisantes des données du cadastre et des documents d'urbanisme privent la DGFiP d'outils efficaces pour lutter contre l'insuffisant civisme déclaratif constaté outre-mer. »

Cette situation pénalisante pour l'Etat comme pour les collectivités locales concernées, et dont l'Etat porte une large part de responsabilité[72], est détaillée dans des rapports d'observations définitives que la Cour des comptes a transmis aux deux directions générales.

Le constat de la Cour des comptes fait écho aux difficultés pointées par de nombreux élus à l'occasion des auditions menées par la mission, en particulier en Guyane, où les maires de deux communes importantes se rejoignent pour situer leur manque à gagner en recettes de fiscalité directe locale dans une fourchette comprise entre 30 et 40 % du montant actuel de ces recettes.

Ce constat s'inscrit aussi dans une longue série de recommandations de parlementaires pointant la situation de désordre foncier dans les DROM et ses conséquences néfastes sur le développement des outre-mer[73]. Malgré les nombreuses initiatives du législateur[74], la problématique garde encore toute son acuité.

A. La mise à jour des bases fiscales

La DGFiP a pris la mesure des difficultés exposées tant par la Cour des comptes que par les élus. Un travail de fond est désormais engagé pour traiter deux problèmes importants : l'insuffisant civisme fiscal et la pléthore de biens immobiliers construits en l'absence de toute autorisation administrative et, de ce fait, généralement inconnus de l'administration fiscale.

- **La cellule Outre-mer et le projet Foncier innovant de la DGFiP**

La DGFiP a pris la décision en 2017 de créer dès 2018 au sein du service de la documentation nationale du cadastre (SDNC)[75], une cellule Outre-mer dont la finalité est d'apporter un renfort à distance aux directions régionales des finances publiques (DRFiP) des DROM, notamment à partir de l'utilisation d'images aériennes (orthophotographies de l'Institut géographique national [IGN][76] ou autres prises de vues aériennes[77]).

Dans la programmation de l'activité de cette cellule Outre-mer, la priorité a été accordée aux deux DROM dans lesquels les insuffisances relevées par la Cour des comptes étaient les plus criantes : d'abord Mayotte puis la Guyane.

---

[72] Cf. arrêt CE n° 276715 du 6 mars 2006 : *« Considérant […] qu'en relevant qu'eu égard à leur ampleur, les défaillances constatées dans la mise en œuvre des procédures d'établissement de l'assiette des impôts révélaient une carence de l'administration fiscale dans les obligations qui lui incombaient, laquelle était constitutive d'une faute lourde de nature à engager la responsabilité de l'Etat à l'égard de la commune de Kourou, la cour administrative d'appel de Bordeaux a exactement qualifié les faits qui lui étaient soumis »*.

[73] Cf., notamment, le rapport de la délégation sénatoriale à l'outre-mer, *Une sécurisation du lien à la terre respectueuse des identités foncières : trente propositions au service du développement des territoires*, 2016.

[74] Par exemple l'article 116 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer, qui a prévu la création d'une commission d'urgence foncière (CUF) à Mayotte, ou la loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer.

[75] Service à compétence nationale rattaché à la DGFiP et implanté à Saint-Germain-en-Laye.

[76] Pour chaque département de France, l'IGN met à disposition de nouvelles orthographies tous les 3 ans.

[77] Pour traiter le cas de la Guyane, la cellule Outre-mer a, par exemple, eu accès à des prises de vues aériennes provenant de la collectivité territoriale de Guyane (CTG) elle-même.

Au 30 juin 2019, les résultats obtenus par la cellule Outre-mer, en collaboration avec les services locaux de la DGFiP, étaient les suivants :

- **Mayotte** : Couvrant l'intégralité des territoires des 17 communes du département, la cellule a détecté 19 900 biens immobiliers dont environ 80 % n'étaient pas fiscalisés. Sur cette base, 4 000 biens immobiliers supplémentaires ont été fiscalisés (évaluations d'office). La cellule Outre-mer s'est également consacrée à apporter un renfort à la DRFiP dans son action d'intégration informatique des nouvelles données d'adressage.

- **Guyane** : Sur les territoires de 11 communes du département, qui en compte 22, la cellule Outre-mer a détecté 23 000 biens immobiliers dont environ 84 % n'étaient pas fiscalisés. Sur cette base, 1 000 biens immobiliers supplémentaires ont été fiscalisés (évaluations d'office). La cellule outre-mer restait dans l'attente des orthophotographies des territoires des 11 autres communes (disponibilité prévisionnelle au 4e trimestre 2019).

- **Guadeloupe** : La cellule Outre-mer était dans l'attente des orthophotographies des territoires des 32 communes du département. En janvier 2019, elle a pu entamer, en avance de phase, des travaux d'intelligence artificielle sur les territoires des communes des Abymes et de Morne-à-l'Eau et programmé des travaux analogues sur les territoires de 9 autres communes dans le cadre du projet Foncier innovant. 200 constructions ont ainsi été recensées non déclarées aux Abymes et à Morne-à-l'Eau et devaient être intégrées aux bases fiscales de ces communes. 2 800 piscines étaient également recensées non-déclarées pour tout le département.

Le projet Foncier innovant

Lancé par la DGFiP, le projet Foncier innovant est financé à hauteur de 12,1 M€ par le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP). Il doit permettre à la DGFiP de recourir aux technologies innovantes d'intelligence artificielle et de *big data* pour garantir de meilleures performances dans le travail de fiabilisation des bases de fiscalité directe locale à partir des prises de vues aériennes (aéronefs, satellites et drones), l'objectif étant de moderniser une activité traditionnelle de la DGFiP qui, encore aujourd'hui, repose principalement sur des enquêtes de terrain et l'exploitation de données d'urbanisme (permis de construire, etc.).

- **Martinique** : Les orthophotographies des territoires des 34 communes du département ont été reçues le 20 mars 2019. La cellule Outre-mer s'était principalement consacrée à apporter un renfort à la DRFiP dans son action d'intégration informatique de nouvelles données d'adressage (travaux de renumérotation).

- **La Réunion** : Les orthophotographies des territoires des 24 communes du département étaient attendues pour le 4e trimestre 2019. La cellule Outre-mer a néanmoins pu commencer, en avance de phase, des travaux de détection de nouveaux bâtis sur les territoires des communes de Cilaos, des Avirons, de Sainte-Suzanne et de Saint-Paul.

- **<u>Le renforcement des partenariats entre les services locaux de la DGFiP et les communes</u>**

Parallèlement aux actions conduites depuis la métropole par la cellule Outre-mer, la DGFiP a demandé aux cinq DRFiP des DROM, comme elle l'a demandé également en métropole, de

renforcer leur coopération avec les communes ou les EPCI en matière de recensement des bases de fiscalité directe locale.

En Guadeloupe, par exemple, les modalités de cette coopération sont les suivantes.

Les actions de la DRFiP de Guadeloupe

La DRFIP de Guadeloupe s'est attachée à positionner dans chacun de ses 4 services des impôts des particuliers (SIP) une cellule exclusivement dédiée au travail sur les bases de fiscalité directe locale et à la mise à jour des fichiers.

En outre, conformément aux nouvelles orientations nationales, les géomètres du cadastre de Guadeloupe sont appelés à consacrer une part plus important de leur temps de travail aux tâches fiscales (objectif de 60 % en 2019, contre 50 % en 2018) plutôt qu'aux tâches purement topographiques (mise à jour de la représentation du bâti). Sont ainsi privilégiées les tournées sur le terrain, les interventions visant à appuyer les cellules foncières dans le traitement des réclamations contentieuses ou encore exploitation des orthophotographies de l'IGN.

La DRFiP de Guadeloupe a ainsi pu poursuivre un travail de vérification sélective des locaux (VSL) en partenariat avec certains EPCI ou avec certaines communes, dans un but de fiabilisation des valeurs locatives des locaux d'habitation et professionnels et d'optimisation des bases de fiscalité directe locale.

La DRFiP de Guadeloupe cherche également à conclure des conventions de partenariat avec les communes ou les EPCI, toujours dans le but de fiabiliser les bases de fiscalité directe locale et de mieux recenser la matière imposable.

Ces conventions doivent permettre aux collectivités concernées, via un système de « fiches de signalement » rédigées par certains de leurs agents, d'informer le référent « Optimisation des bases de fiscalité directe locale » désigné au sein de la DRFiP, de leurs constatations sur le terrain. En contrepartie, la DRFiP assure un strict suivi de ces signalements et, si cela apparaît nécessaire, les conforte par des enquêtes des géomètres et/ou engage des procédures de relance pour obtenir des propriétaires concernés le dépôt des déclarations manquantes.

L'efficacité de cette démarche partenariale est bien évidemment directement liée à la volonté des collectivités locales de s'engager, à la disponibilité des équipes municipales pour alimenter le réseau des finances publiques en remontées de terrain utiles à la mise à jour des bases fiscales, et aux moyens dont disposent les DRFiP.

À ce jour, la mobilisation locale demeure en deçà de l'ampleur de l'enjeu :

- en Guadeloupe, une seule nouvelle convention a été signée avec la communauté d'agglomération La Riviera du Levant (CARL)[78] ;

- en Martinique, une seule convention a été signée avec la communauté d'agglomération du centre de la Martinique (CACEM) ;

- en Guyane, deux conventions ont été signées : la première avec la commune de Montsinéry, la seconde avec la collectivité territoriale de Guyane (CTG), qui couvre l'ensemble du territoire du département. Cette seconde convention aurait cependant été remise en question par la CTG, au motif que l'actuel projet de réforme de la fiscalité directe

[78] Il existe cependant des conventions plus anciennes, notamment avec la commune des Abymes.

locale lui fait perdre le bénéfice de sa part de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) ;

- à La Réunion, les démarches partenariales sont plus fréquentes, puisque 10 conventions ont déjà été signées avec les communes de Cilaos, des Avirons, de Saint-André, de Saint-Benoît, de Saint-Denis, de Saint-Paul, de Saint-Pierre, de Sainte-Marie, de Sainte-Rose et de Sainte-Suzanne ;

- enfin, à Mayotte, une seule convention a été signée avec la commune de Mamoudzou.

Tableau 31 : Evolution des bases de fiscalité directe locale en 2019

Département	Bases de fiscalité directe locale 2018	Bases de fiscalité directe locale 2019	Evolution
Guadeloupe	292 392 175	303 577 566	3,83%
Martinique	276 273 062	287 266 592	3,98%
Guyane	82 824 454	87 471 325	5,61%
Réunion	589 969 682	612 645 380	3,84%
Mayotte	37 293 881	44 074 816	18,18%
Total national	**60 465 616 819**	**62 543 374 115**	**3,44%**

Source DGFiP

Malgré une mobilisation des acteurs du partenariat encore trop modeste, en 2019, au terme donc de la première année de mise en place de la cellule Outre-mer, les bases de fiscalité directe locale ont augmenté plus rapidement dans chacun des cinq DROM que la moyenne nationale.

RECOMMANDATION N°12 :	**Intensifier les travaux de fiabilisation des bases de fiscalité directe locale et faire de la signature de conventions de partenariat entre les DRFiP et les collectivités une composante des contrats d'accompagnement**

B. La nécessaire amélioration de l'adressage par les communes, avec le soutien de l'Etat

L'adressage fait partie intégrante des missions des communes[79]. Celles-ci ont de ce fait une responsabilité redoublée dans l'actualisation des bases de fiscalité directe locale[80].

[79] L'article L. 2213-28 du CGCT dispose : *« Dans toutes les communes où l'opération est nécessaire, le numérotage des maisons est exécuté pour la première fois à la charge de la commune. »*

[80] Le décret n° 94-1112 du 19 décembre 1994 dispose, quant à lui : « *Dans les communes de plus de 2 000 habitants, doivent être notifiés par le maire auprès du centre des impôts foncier ou du bureau du cadastre concerné : - la liste alphabétique des voies publiques et privées et les modifications s'y rapportant, à la suite, notamment, soit du changement de dénomination d'une voie ancienne, soit de la création d'une voie nouvelle ; - le numérotage des immeubles et les modifications le concernant. »*

Ainsi l'efficacité de la démarche engagée par les services de la DGFiP pour fiabiliser des bases de fiscalité directe locale, reste-t-elle étroitement dépendante de l'amélioration de l'adressage et de l'implication des communes pour cela.

En 2017, le rapport de la Cour des Comptes de 2017 sur les finances publiques locales avait souligné les défaillances de l'adressage comme une explication au retard dans la mise à jour des bases fiscales. Ce document prenait l'exemple de la Guyane où « *l'adressage très défaillant ne permet pas de s'assurer de l'exhaustivité des bases, génère des doublons et conduit à de fortes difficultés en matière de recouvrement de l'impôt* ».

Les entretiens menés sur place, notamment auprès des DRFIP, ont confirmé ce constat. Dans les outre-mer, cette situation est encore compliquée par l'habitat dit « spontané », en grande partie construit sur sol d'autrui, et par l'absence fréquente d'autorisations d'urbanisme. Des défaillances dans la transmission des autorisations d'urbanisme, quand elles existent, ont également été mises en cause par les DRFiP.

Aussi paraît-il essentiel de sensibiliser les communes sur leur responsabilité en matière d'adressage, et d'effectuer des actions positives afin de développer celui-ci.

Les DRFiP ont, quant à elles, engagé diverses démarches afin d'améliorer l'adressage :

- En Guadeloupe par exemple, un cadre expérimenté de la DRFiP a pris contact avec l'ensemble des communes afin de proposer un accompagnement concret de l'Etat pour améliorer l'adressage et s'assurer du bon respect par les communes de leurs obligations en la matière. Le résultat de cette démarche initiée en 2019 est pour le moment mitigé : sur les 32 communes contactées, seulement 8 communes ont répondu positivement.
- A Mayotte la DRFiP a également engagé un travail d'incitation à l'amélioration de l'adressage, en lien avec d'autres administrations publiques et La Poste.

L'appui financier de l'Etat aux missions d'adressage à Mayotte

A Mayotte la qualité très insuffisante de l'adressage est la conséquence notamment d'un retard important en matière de numérotage. Ce phénomène est observé dans les périmètres urbains, mais encore plus dans les zones périphériques.

Ce retard se traduit concrètement par le fait que des avis d'imposition ne sont pas reçus, et que les relances et les mises en demeure sont impraticables.

La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 a réactivé un dispositif de compensation financière de la moitié du coût de l'opération sous la forme d'une dotation exceptionnelle versée par l'Etat, si celle-ci était terminée avant le 31 décembre 2018[81].

Compte-tenu des besoins, l'Etat a également décidé un effort significatif au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), pour un montant de 4,5 M€ sur deux ou trois ans. Ainsi, dès 2019, 2,1 M€ de crédits, sur une enveloppe DETR de 4,9 M€, seront notifiés pour 8 premières communes.

[81] Voir l'article L. 2564-28 du CGCT et décret n° 2017-1672 du 6 décembre 2017 relatif à la compensation financière versée aux communes de Mayotte ayant réalisé une opération de premier numérotage et pris pour l'application de l'article L. 2564-28 du CGCT.

La commune de Mamoudzou représente à elle seule près d'un tiers de la population. Le besoin de financement pour cette seule commune est estimé à 1,2 M€, qui ne peut être financé par la DETR compte-tenu de l'effort financier significatif dégagé au titre des années 2019 à 2021.

Le ministère des outre-mer a décidé de proposer de reconduire dans le cadre du PLF 2020 le dispositif de la dotation premier numérotage.

L'Etat a accompagné dans tous les DROM les opérations d'amélioration de l'adressage par divers dispositifs. Une dotation de premier numérotage a ainsi été versée entre 2004 et 2008 aux communes des départements DROM[82]. Ce dispositif aujourd'hui éteint pourrait utilement être réactivé.

RECOMMANDATION N°13 : Ouvrir aux autres DROM le bénéfice de la dotation de premier numérotage mise en place à Mayotte

C. Des marges de manœuvre existent en matière de taxe foncière

- **L'imposition aux taxes foncières des occupants de locaux bâtis sur sol d'autrui**

Dans les DROM, les constructions sur sol d'autrui correspondent essentiellement à deux types de situations :

- soit à des biens immobiliers construits sans autorisation sur une parcelle appartenant à l'État[83] ou à une collectivité locale ;

- soit à des biens immobiliers construits, y compris par un quelconque indivisaire, sur une parcelle restée sous le régime de l'indivision, en l'absence de règlement des successions.

D'après la DGFIP, près de 20 % des biens immobiliers seraient dans cette situation dans les outre-mer. Le taux le plus élevé serait constaté en Guadeloupe (environ 40 %) et le taux le plus faible à La Réunion (7 %)[84].

Dérogeant à la règle de l'imposition des propriétaires réels, les DRFiP des DROM, sauf à Mayotte[85], estiment que l'absence d'un titre de propriété (ou d'un titre de propriété actualisé) ne fait pas obstacle à l'imposition du « propriétaire apparent » à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Cette pratique, critiquée par la Cour des comptes, suscite peu de contentieux, en particulier parce que le paiement de taxes foncières permet aux occupants d'espérer obtenir, à terme, la reconnaissance de la pleine propriété du bien par prescription acquisitive.

[82] Article L2563-2-2 du CGCT créé par l'article 48 de la loi de programme pour l'outre-mer du 21 juillet 2003.
[83] Y compris dans la zone des 50 pas géométriques.
[84] Cour des comptes, op. cit., 2018
[85] A Mayotte, l'Etat paie environ 2,3 M€ de taxes foncières dont une partie correspond à des habitations construites illégalement sur son domaine.

La Cour des comptes appelle de ses vœux un retour au droit commun. La mission relève qu'il s'agit d'un objectif difficile à atteindre, au regard des transferts de charge que cela impliquerait[86], mais aussi des efforts nécessaire à l'assainissement de la situation foncière outre-mer, en matière de titrement comme de régularisation des situations locales. La mission soutient l'objectif qui s'inscrit dans le temps long. Elle juge cependant utile de sécuriser sans attendre la pratique des DRFIP, eu égard à la nécessité d'adapter la norme nationale aux contraintes particulières des DROM.

RECOMMANDATION N°14 :	**Sécuriser juridiquement la taxation des constructions sur sol d'autrui**

- **<u>Les taxes foncières dues par l'Office national des forêts (ONF) en Guyane</u>**

L'Office national des forêts (ONF) gère 6 millions d'hectares de forêt en Guyane, contre 1,7 million en métropole. Or le domaine forestier est assujetti à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB).

L'article 108 de la loi de finances rectificative pour 2008 précise, pour les impositions établies au titre des années 2009 et suivantes, les règles relatives à la TFPNB s'agissant des forêts domaniales gérées par l'ONF. L'ensemble des terrains et forêts visés à l'article L. 121-2 du code forestier sont imposables à la TFPNB et l'ONF est redevable de cette taxe. L'ONF paie ainsi globalement 15 M€ chaque année en métropole.

Une exonération partielle est prévue à l'article 1395 H du code général des impôts (CGI) pour les propriétés non bâties situées en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte ou à La Réunion « *à concurrence de 80% pour les années 2009 à 2015 et de 70% pour les impositions établies au titre de 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020* ».

L'article 123 de loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer a imparti un délai de douze mois, à compter de la publication de la loi, pour la menée à bien par l'administration fiscale des travaux d'évaluation cadastrale des propriétés domaniales concédées à l'ONF ou exploitées par celui-ci.

Dans le cadre de la réforme des aides économiques en outre-mer, l'article 6 de la loi de finances pour 2019 a par ailleurs pérennisé l'exonération prévue à l'article 1395 H du CGI en la fixant, sans limite de durée, à 80 % du montant de la TFPNB, dans le cadre du nouveau dispositif des zones franches d'activité nouvelle génération (ZFANG).

Ainsi, d'un point de vue légal, à compter du 1er janvier 2019, l'ONF est redevable en Guyane de TFPNB réduites de 80 % au titre des parcelles de forêts dont il assure la gestion.

Cependant, malgré les nombreuses relances des élus, la taxe n'est pas perçue.

Recommandation n°15 :	**Assurer le paiement de la TFPNB due par l'ONF au titre des parcelles de forêt qu'elle gère en Guyane**

[86] La Cour des comptes les a estimés à 177 M€ pour la seule TFPB 2016, dont 30 % au moins devraient être imputés sur le budget de l'Etat.

D. Une meilleure répartition des effectifs des DRFIP

À de nombreuses reprises, la mission a été interpellée soit par des élus, soit par des responsables administratifs des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), sur les réductions d'effectifs dans certaines DRFiP ultramarines, en particulier en Guadeloupe et en Martinique, ou sur le manque d'effectifs dans certaines autres DRFiP, en particulier en Guyane et à Mayotte.

Par ailleurs, certains élus se sont plaints du fait que les commissions communales ou intercommunales des impôts directs (CCID ou CIID), ne se réunissaient que trop rarement, faute, ont-ils expliqué, de demande en ce sens de la part des DRFiP.

Or la mission a été particulièrement étonnée, par exemple, par le caractère apparemment peu cohérent de la répartition entre les DRFiP ultramarines des effectifs permanents affectés aux missions cadastrales, quand bien même la cellule Outre-mer du SDNC est supposée apporter prioritairement son concours aux DRFiP dans lesquelles le manque de personnel est le plus évident au regard du rattrapage à effectuer.

Tableau 32 : Nombre d'agents permanents affectés aux missions cadastrales

DRFIP	Nombre d'agents de la DRFiP affectés aux missions cadastrales	Nombre d'habitants âgés de plus de 20 ans	Nombre d'habitants âgés de plus de 20 ans par agent de la DRFiP affecté aux missions cadastrales
Guadeloupe	12	286 016	23 835
Guyane	2	174 099	87 050
La Réunion	14	600 156	42 868
Martinique	9	282 505	31 389
Mayotte	3	124 983	41 661
Total	40	1 467 759	36 694

Source : DRFIP DROM et Insee.

Au vu des éléments communiqués, la mission ne peut que constater que la DRFiP de Guyane se trouve singulièrement démunie par rapport aux autres DRFiP ultramarines. Elle remarque également que la DRFiP de Mayotte est beaucoup moins bien pourvue que les DRFiP de Guadeloupe et de Martinique.

En conséquence, la mission propose que, pour pallier le manque d'attractivité des affectations en Guyane et à Mayotte, la DGFiP s'attache à diversifier ses voies de recrutement, soit en embauchant localement des personnels contractuels ayant déjà un bon niveau académique, soit en accueillant en détachement certains fonctionnaires territoriaux déjà en activité dans ces territoires, soit en organisant localement un recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie C, avec l'objectif de les faire progresser rapidement en compétence et dans la hiérarchie par le biais de la formation continue et de la promotion interne.

RECOMMANDATION N°16 :	Favoriser les recrutements locaux pour remédier aux difficultés de gestion liées au manque d'attractivité des affectations dans les DRFIP de Guyane et de Mayotte

2.4.2 L'introduction de la péréquation dans la répartition de l'octroi de mer

L'octroi de mer est une imposition propre aux départements d'outre-mer aujourd'hui régie par la loi n°2004-639 du 2 juillet 2004 modifiée. Cette taxation dérogatoire est autorisée par l'Union européenne en considération des contraintes spécifiques aux régions ultrapériphériques. Reconduit par décision du Conseil en 2014, il fera l'objet d'une nouvelle demande de prorogation en 2020 par les autorités françaises. Le Conseil constitutionnel a jugé le dispositif conforme à la Constitution le 7 décembre 2018[87].

La priorité est la pérennisation de ce dispositif qui constitue la première ressource des communes ultramarines et leur permet de compenser une partie des surcoûts qu'elles subissent. Il est indispensable que les services de l'Etat se mobilisent pour y parvenir.

RECOMMANDATION N°17 :	Défendre le renouvellement de la dérogation dont bénéficie l'octroi de mer au plan communautaire

Si le mécanisme de l'octroi de mer fait l'objet d'études abondantes, en particulier en raison de son effet sur les prix à la consommation, la question des modalités de distribution de ce produit aux collectivités locales est relativement peu abordée, alors qu'elle constitue une ressource essentielle, en particulier pour les communes.

Tableau 33 : Critères de répartition de l'octroi de mer

Régions	Critères
Martinique	**90 %** en fonction de la population **5 %** aux communes à égalité **5 %** aux communes en fonction du potentiel fiscal
Réunion	**17 %** de façon égale entre les communes **36 %** en fonction de la population communale **47 %** en fonction des dépenses réelles de l'année N-3 (dépenses d'investissement pour 2/3, dépenses de fonctionnement en totalité)
Guadeloupe	**96 %** en fonction de la population **4 %** aux communes insulaires
Guyane	**100 %** en fonction de la population
Mayotte	Répartition figée par la loi

[87] Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-750/751 QPC du 7 décembre 2018, *Société Long Horn International et autre*.

Conformément à l'article 47 de la loi de 2004, le produit de l'octroi de mer – hors part régionale - fait l'objet d'une affectation annuelle à une dotation globale garantie. Cette dotation est répartie entre les communes[88].

Les modalités de répartition de la dotation globale garantie relèvent de délibérations des assemblées régionales. De fait, les critères retenus sont variables mais les modalités de répartition retenues sont globalement peu péréquatrices. Elles ne le sont pas du tout en Guyane et à La Réunion.

Alors qu'une réflexion est ouverte pour introduire de la péréquation dans la répartition de la DGF, il est nécessaire que cette exigence soit prise en considération dans ce qui constitue la principale dotation dont bénéficient les communes des DROM. En effet, l'octroi de mer (hors octroi de mer régional) représentait 975 M€ en 2018 contre 456 M€ pour la DGF. L'introduction d'une part, même limitée, de péréquation aurait une incidence bien supérieure à celle de la dotation de péréquation mise en place à compter de 2020 au sein de la dotation d'aménagement.

Par ailleurs, comme la Cour des comptes l'a pointé, les critères de répartition de l'octroi de mer entre les communes de La Réunion conduisent à favoriser les communes les plus dépensières. Une telle approche, pour le moins inadéquate[89], doit être corrigée par l'assemblée régionale qui pourrait, si elle souhaite conserver un lien entre l'octroi de mer et le dynamisme communal, ne prendre en compte que les dépenses réelles d'investissements (hors remboursement du capital de la dette) dans l'indexation.

RECOMMANDATION N°18 (aux régions) :	**Introduire une part de péréquation dans la répartition de l'octroi de mer entre communes**

Le cas de Mayotte est singulier puisque les modalités de répartition de l'octroi de mer ont été fixées par l'article 34 de l'ordonnance du 19 septembre 2013 en précisant que « *A partir de 2015, les montants de la répartition par commune de la dotation globale garantie sont actualisés conformément aux critères prévus aux articles 47 à 49 de la loi du 2 juillet 2004* ».

Cette rédaction contient une erreur de droit puisque l'article 47 de la loi du 2 juillet 2004 prévoit les modalités d'indexation de la dotation globale garantie aux communes, et non la répartition entres communes[90]. La possibilité pour le conseil départemental de proposer au Gouvernement

[88] Le solde annuel, s'il existe, est versé au fonds régional de développement et l'emploi (FRDE) dont le bénéfice est réparti entre les communes (80 %) et les régions (80 %) et fléché en section d'investissement (article 49 de la loi de 2004).

[89] Des dispositions équivalentes existaient pour la répartition de la quote-part des régions ultramarines dans la péréquation entre régions. Elle était en effet répartie « *pour moitié, au prorata de leurs dépenses totales constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice* » en vertu de l'article L. 4434-9 du CGCT, article qui aurait dû être abrogé avec la suppression de la DGF des régions.

[90] Article 47 : *« En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte et à La Réunion, le produit de l'octroi de mer fait l'objet* […] *d'une affectation annuelle à une dotation globale garantie. Cette dotation est répartie entre les communes. Le montant de cette dotation est égal au montant de l'année précédente majoré d'un indice égal à la somme du taux d'évolution de la moyenne annuelle du prix de la consommation hors tabac des ménages et du taux d'évolution du produit intérieur brut total en volume, tels qu'ils figurent dans les documents annexés au projet de loi de finances de l'année en cours »*.

des modalités différentes de répartition de la dotation globale garantie selon les dispositions de l'article 49 de la loi du 2 juillet 2004 ne semble donc pas pouvoir être mise en œuvre[91].

En conséquence et depuis 2015, la clé de répartition de l'octroi de mer entre communes est fixe, indexée sur la répartition prévue par l'ordonnance du 19 septembre 2013. Or cette répartition s'avère peu satisfaisante puisqu'elle aboutit à des montants par habitant qui vont du simple au double selon la commune.

RECOMMANDATION N°19 :	**Corriger les dispositions relatives aux modalités de répartition de l'octroi de mer entre les communes de Mayotte et inciter le conseil départemental à délibérer pour mettre en place des critères péréquateurs**

2.4.3 Les enjeux ultramarins dans la réforme de la taxe d'habitation

A. Les abattements et exonérations non-compensés doivent être pris en compte dans les réformes à venir

L'article 331 de l'annexe 2 du code général des impôts (CGI) prévoit notamment que « *[pour] le calcul de la taxe d'habitation [dans les départements d'outre-mer] la valeur locative des immeubles occupés à titre d'habitation principale est diminuée d'[un abattement obligatoire à la base] fixé à 40 % de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune* ».

L'article 332 de cette même annexe 2 du CGI prévoit, quant à lui, notamment que dans les départements d'outre-mer, « *[le] redevable occupant à titre d'habitation principale un immeuble dont la valeur locative n'excède pas 40 % de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune est exonéré pour cet immeuble de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe d'habitation* ». Or, s'agissant de dispositifs anciens, et souvent mal connus, l'Etat ne verse pas d'allocation compensatrice pour le manque à gagner[92].

Cette situation pose question à plusieurs titres :

- Les motivations qui avaient pu présider à la mise en place de telles dispositions, en particulier la nécessité d'introduire progressivement la fiscalité nationale dans les DROM, ne sont aujourd'hui plus d'actualité. Ces abattements et exonérations semblent aujourd'hui sans justification.

- S'agissant de l'assiette et du calcul de l'impôt, ces dispositions dérogatoires sont inscrites à l'annexe 2 du CGI, qui est composée exclusivement de textes de valeur infra-législative (décret en Conseil d'Etat), ce qui conduit à s'interroger sur leur statut juridique.

[91] Article 49 : *« Les modalités de répartition de la dotation globale garantie mentionnée à l'article 47 peuvent être modifiées par décret pris sur la proposition du conseil régional de Guadeloupe ou de La Réunion, de l'assemblée de Guyane, de l'assemblée de Martinique ou du conseil départemental de Mayotte dans un délai de deux mois à compter de la transmission de cette proposition au représentant de l'Etat dans la collectivité. Passé ce délai, et en l'absence de décision contraire du Gouvernement, la délibération devient applicable. »*

[92] Il en va autrement pour l'abattement obligatoire à la base prévu, spécifiquement pour Mayotte, à l'article 1496 du code général des impôts (60% de la valeur locative moyenne des locaux d'habitation de la commune). Dans ce cas, l'Etat verse bien une allocation compensatrice.

- La perte de bases d'imposition, et donc de recettes, peut en partie expliquer l'augmentation des taux qui sont aujourd'hui élevés dans la plupart des communes[93], concentrant l'effort fiscal sur une partie de la population significativement plus étroite qu'en métropole et faisant croître le risque d'impayés.

- Cet abattement et ces exonérations non-compensés par l'État, empêchent par ailleurs les collectivités bénéficiaires des impôts en question de bénéficier dans les mêmes conditions qu'en métropole des allocations de compensation correspondant par exemple aux mécanismes de plafonnement en fonction du revenu.

- Partant, ces abattements et exonérations pourraient complexifier la mise en œuvre dans les départements d'outre-mer de la réforme de la fiscalité directe locale découlant de de la suppression de la taxe d'habitation.

B. La suppression de la taxe d'habitation et ses modalités de compensation pourraient avoir un impact spécifique outre-mer

Le schéma choisi par le gouvernement afin de compenser la suppression de la taxe d'habitation consiste à faire « redescendre » la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) des départements au niveau des communes. La dynamique de la base et la croissance du produit en cas de hausse de taux seront donc garantis, permettant aux communes de conserver un pouvoir de taux et de préserver le niveau de leurs ressources.

Les bases de taxe foncière seront désormais affectées par un coefficient correcteur afin de tenir compte des écarts existants avec la situation antérieure et de garantir la neutralité de la réforme à l'échelle communale. Ce coefficient va tantôt augmenter le produit issu des anciennes bases départementales (quand la commune a été sous-compensée par la réforme), tantôt diminuer ce produit fiscal (quand la commune a été sur-compensée).

La comparaison des taux moyens de la taxe d'habitation communale et de taxe sur le foncier bâti départementale révèle des situations hétérogènes. Ces écarts influent sur la proportion de communes « surcompensées » et « sous compensées ».

Tableau 21 : Taux moyens par département en 2016 (en %)

	Taux TH communes	Taux TFPB départementale	Taux TFPB communes
Guadeloupe	19,2	25,3	28,7
Guyane	18	31,4	21,2
La Réunion	21,8	12,9	31,2
Martinique	18,9	19,5	24,2
Mayotte	20,2	3,5	9,4

Source : Mission Bur-Richard.

Cette correction est neutre pour un territoire au sein duquel le recensement des bases, sans être exhaustif, ne présente pas de défaut majeur. Elle pose en revanche question pour les communes

[93] La commune de Saint-Louis à La Réunion étant la commune de France connaissant les taux d'imposition les plus élevés à la fois pour la TFPB (63,59%) et pour la TH (49,88%).

surcompensées de territoires ultra-marins dans lesquels le recensement des bases connaît un retard certain.

Cette difficulté risque de se poser avec une acuité particulière en Guyane, où toutes les communes sauf une seront surcompensées et en Guadeloupe, où plus de 90 % des communes seront surcompensées.

La progression des bases dans ces territoires devrait, dans les prochaines années, être très forte. L'affectation au produit fiscal d'un coefficient minorant pourrait alors créer des incompréhensions. En particulier, pour les départements, l'évolution des ressources compensatoires au transfert aux communes de la taxe foncière (fraction de TVA) dépendra de dynamiques nationales en décalage avec les évolutions locales, ce qui pourrait les pénaliser.

La mission a par ailleurs noté que les communes de Mayotte s'interrogent sur les conséquences du choix de l'année 2017 comme référence alors que l'application de la minoration de 60 % des valeurs locatives cadastrales[94] n'était pas encore en vigueur.

Au regard de ces éléments, elle estime nécessaire d'engager un travail partenarial afin d'éviter les incompréhensions. Elle rappelle en effet que les précédentes réformes et les modalités de compensation de suppression ou d'exonération de fiscalité locale ont régulièrement posé des difficultés.

La mission a ainsi relevé les interrogations de la Collectivité territoriale de Guyane et le Département de Mayotte en matière de DGF (dotation forfaitaire des régions en Guyane, dotation forfaitaire et de péréquation des régions à Mayotte) ou encore celle des EPCI de Mayotte en matière de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale[95].

Sans remettre en cause l'application de la réforme de la taxe d'habitation outre-mer, la mission souhaite donc une évaluation fine de ses conséquences dans chaque territoire.

Du reste, la mission Bur-Richard avait identifié les spécificités ultramarines et souligné que « *les collectivités et intercommunalités les plus pauvres font parfois face aux charges objectives les plus élevées, notamment dans les départements et régions d'outre-mer, comme la Guyane ou Mayotte, où la croissance démographique est très élevée. Si les mécanismes de péréquation verticale et horizontale ont pour vocation de corriger ces déséquilibres, toute réflexion sur la refonte de la fiscalité doit intégrer cette exigence d'équité a priori, car il n'est pas satisfaisant de s'en remettre aux seuls mécanismes correctifs a posteriori*[96] ».

[94] La valeur locative cadastrale est calculée à partir des conditions du marché locatif au 1er janvier 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties. Pour le bâti et le non bâti dans les DOM hors Mayotte, elle est calculée à partir du marché locatif au 1er janvier 1975 et pour Mayotte, à partir des conditions du marché au 1er janvier 2012. Mayotte a donc en moyenne les valeurs locatives les plus élevées de France.

[95] A Mayotte, certaines compensations au profit des EPCI sont calculées sur la base des taux d'imposition de 2014 (2010 pour les autres DROM) en vertu des articles 5 et 6 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer et de l'article 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 modifiée de finances pour 1992. Cette année de référence soulève une difficulté en raison de la mise en place progressive de la fiscalité et d'une création des EPCI à partir de 2016.

[96] Mission Bur-Richard sur les finances locales, *Rapport sur la refonte de la fiscalité locale*, mai 2018.

La mission ne peut que confirmer la pertinence de cette approche et la nécessité de prendre en compte de manière spécifique les problématiques des DROM dans les travaux relatifs à la fiscalité locale.

RECOMMANDATION N°20 :	**Créer un groupe de travail dédié aux outre-mer afin d'évaluer territoire par territoire et strate par strate, les conséquences de la réforme de la taxe d'habitation**

3. Un accompagnement renforcé dans une logique de soutien et de responsabilisation

3.1 Poursuivre l'amélioration de la gestion des collectivités locales

3.1.1. La sincérité des budgets et la fiabilité des comptes constituent des préalables au redressement des finances des collectivités locales

Le second alinéa de l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.* »

Le respect de cette obligation constitutionnelle est une condition nécessaire à l'exercice par les citoyens et leurs représentants des droits issus de l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789[97].

Sans fiabilité des comptes publics, la démocratie ne peut s'exercer, au plan national comme au plan local. C'est le sens de la charte nationale relative à la fiabilité des comptes locaux conclue en 2014 entre les ministres concernés, le Premier président de la Cour des comptes et les présidents des grandes associations nationales d'élus locaux.

Assurément, le manque de fiabilité des comptes des collectivités publiques n'est pas une spécificité ultramarine. Les anomalies rencontrées dans les outre-mer et que pointe la Cour des comptes[98], ne constituent pas des cas isolés. Elles se rencontrent ailleurs sur le territoire national, qu'il s'agisse de l'insincérité des inscriptions budgétaires et comptables relatives aux restes à réaliser, des atteintes au principe d'indépendance des exercices (inexistence ou manque de fiabilité de la comptabilité d'engagement des dépenses), du non-respect des règles relatives aux dotations, aux amortissements et aux provisions, de la méconnaissance de la composition des patrimoines, de l'insuffisance des provisions ou de la surévaluation des restes à recouvrer, etc.

Les problèmes décrits par les chambres régionales des comptes (CRC), dans leurs avis comme dans leurs rapports, illustrent une mobilisation très inégale des collectivités publiques ultramarines en la matière.

De fait, l'indice de qualité des comptes locaux (IQCL), dont la DGFiP assure le suivi, révèle un décrochage de la qualité comptable dans les collectivités publiques ultramarines par rapport à la moyenne nationale.

Présenté chaque année dans le projet annuel de performance du programme « *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* » de la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », annexé au projet de loi de finances, cet indice IQCL permet d'évaluer la qualité de la comptabilité des collectivités territoriales (communes, départements et régions), des établissements publics de santé, des offices publics de l'habitat, des services publics d'eau et d'assainissement et des groupements à fiscalité propre.

---

[97] *« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »*

[98] Voir en annexe 10 un extrait du rapport public thématique de la Cour des comptes, op. cit. 2011.

Tableau 34 : IQCL sur comptes de gestion 2018

(Note sur 20 - Source : DGFIP)

Moyenne nationale	17,2
Moyenne DROM	12,8

Lors de ses auditions, cependant, la mission a été plusieurs fois interpellée par des maires, des présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) ou des responsables administratifs et financiers de commune ou d'EPCI sur certaines divergences de point de vue avec les CRC.

Dans un contexte budgétaire et financier impliquant un soutien de l'Etat, la qualité comptable doit cependant être vue par tous comme une priorité. Sans elle, le suivi de la situation d'une collectivité - en particulier l'évaluation de son équilibre réel défini à l'article L. 1612-4 du CGCT[99], ainsi que de son potentiel de redressement - est mis en échec. Le risque de retomber dans les travers rencontrés lors du déploiement des contrats Cocarde est réel (cf. infra).

Un effort de transparence doit être entrepris. La mission a donc exploré les voies et moyens permettant de parvenir à améliorer dans la durée la qualité des comptes des communes et de leurs groupements, ainsi que la transparence sur leurs performances.

La mission a examiné plus particulièrement quatre leviers pour améliorer la qualité des comptes locaux : la certification des comptes et les dispositifs alternatifs à la certification des comptes, les services facturiers et le compte financier unique.

A. La certification : une expérimentation difficile à généraliser

L'expérimentation de la certification des comptes locaux est prévue par l'article 110 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation du territoire de la République (loi NOTRé). C'est la Cour des comptes qui en définit les modalités de mise en œuvre.

L'arrêté du 10 novembre 2016, publié au Journal Officiel du 17 novembre 2016, a fixé la liste des collectivités territoriales et groupements volontaires admis à intégrer le dispositif d'expérimentation.

Au total, 25 collectivités locales, dont 2 régions, 6 départements, 10 communes, 6 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et 1 syndicat, réparties sur l'ensemble du territoire national, ont été retenues. Dans les outre-mer, 3 collectivités locales sont concernées : la région et le département de La Réunion et la commune de Saint-Claude (Guadeloupe).

Au regard des recommandations formulées par la formation inter-juridictionnelle de la Cour des comptes, les collectivités locales retenues pour l'expérimentation élaborent un plan d'action pluriannuel et en assurent l'exécution. A l'issue de cette phase, des commissaires aux comptes ou des experts-comptables certifieront les comptes des exercices 2020, 2021 et 2022.

[99] *« Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section de fonctionnement au profit de la section d'investissement, ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissements et de provisions, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. »*

À l'issue de l'expérimentation (2023), il appartiendra au Parlement de se prononcer sur les suites à donner à celle-ci, sur la base d'un bilan définitif remis par le Gouvernement.

Le bilan intermédiaire remis par le Gouvernement en avril 2019, insiste sur le formalisme d'un tel processus qui pourrait ne pas être adapté à toutes les collectivités locales.

Interrogée sur ce point par la mission, la Cour des comptes a indiqué ne pas être favorable à ce que l'expérimentation de certification des comptes soit étendue à d'autres collectivités locales ultramarines.

B. Les dispositifs alternatifs de fiabilisation des comptes

Le comité de fiabilité des comptes locaux[100] a souhaité conduire une réflexion sur les dispositifs alternatifs à la certification des comptes. C'est ainsi qu'a été validée dès 2018 la possibilité que deux nouveaux dispositifs expérimentaux soient testés auprès de collectivités volontaires au cours de la période 2019-2022.

- **Les attestations de fiabilité des comptes**

Les experts-comptables, en l'état actuel de la réglementation, pourraient délivrer cette attestation de fiabilité des comptes, de même que les commissaires aux comptes, en vertu de l'article L. 820-1-1 du code de commerce, récemment introduit par la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi PACTE)[101].

Visant à une amélioration progressive des comptes, l'attestation de fiabilité ne concerne qu'une partie des informations financières de la collectivité locale concernée. Elle fait suite à un audit partenarial entre cette collectivité et les services locaux de la DGFiP, sur tout ou partie des comptes ou des cycles comptables.

La DGFiP a souhaité pouvoir expérimenter, dès 2019, le dispositif des attestations de fiabilité des comptes, auprès de collectivités locales ne faisant pas partie du périmètre des 25 collectivités locales expérimentatrices de la certification des comptes.

La DGFiP a ainsi proposé à des collectivités locales préalablement identifiées et volontaires une offre de service consistant à conduire un diagnostic conjoint de la qualité des comptes préalable à la signature d'une convention de service comptable et financier (CSCF) ou d'un engagement partenarial (EP).

La collectivité locale adhérente doit s'engager à demander à l'échéance du processus (2022) soit une attestation de fiabilité des comptes délivrée par un « professionnel du chiffre », soit un audit conjoint de suivi, et à présenter les conclusions devant son assemblée délibérante.

Au 30 juin 2019, 45 collectivités locales se sont portées volontaires pour expérimenter ce dispositif, dont la communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM), regroupant 4 communes[102].

---

[100] Le comité de fiabilité des comptes locaux rassemble les représentants des ordonnateurs locaux, des comptables publics et des juges des comptes. Il est présidé par le directeur général des finances publiques (DGFiP) ou son représentant par délégation du ministre chargé des comptes publics

[101] *« L'exercice de la profession de commissaire aux comptes consiste en l'exercice, par le commissaire aux comptes, de missions de contrôle légal et d'autres missions qui lui sont confiées par la loi ou le règlement. Un commissaire aux comptes peut, en dehors ou dans le cadre d'une mission légale, fournir des services et des attestations, dans le respect des dispositions du présent code, de la réglementation européenne et des principes définis par le code de déontologie de la profession. »*

[102] Fort-de-France, Le Lamentin, Saint-Joseph et Schoelcher.

RECOMMANDATION N°21 :	Promouvoir auprès des communes la démarche d'attestation de fiabilité des comptes

- **La présentation des comptes par le comptable public à l'assemblée délibérante**

La DGFiP propose de dénommer ce dispositif *« Synthèse de la qualité des comptes par le comptable devant la collectivité »*.

La réglementation en vigueur n'impose aucune communication du comptable public à l'assemblée délibérante en dehors du compte de gestion sur chiffres, contrairement à ce qui est prévu pour les établissements publics nationaux ou les établissements publics locaux d'enseignement.

Or les comptables publics disposent d'une connaissance des collectivités locales, ainsi que d'outils et d'indicateurs pouvant être mobilisés dans le cadre d'une action de sensibilisation des élus aux enjeux de la qualité comptable et de lecture des éléments du bilan (en s'appuyant sur l'indice IQCL, les contrôles comptables automatisés de l'application Hélios[103], les restitutions du contrôle hiérarchisé de la dépense, la situation de l'inventaire, etc.).

Ce dispositif ne constitue pas une attestation de fiabilité des comptes. En revanche, parce que le résultat est présenté devant l'assemblée délibérante ou la commission chargée des finances, il s'inscrit pleinement dans les objectifs de transparence financière, avec une cohérence forte, à rechercher, avec l'expérimentation du compte financier unique (cf. infra).

Après stabilisation de ses contours juridiques et techniques au cours de l'année 2019, ce dispositif doit être expérimenté dès 2020, sur les comptes de l'exercice 2019, auprès d'un périmètre réduit de collectivités locales et de comptables publics volontaires (une demi-douzaine). Ce périmètre sera élargi ultérieurement.

RECOMMANDATION N°22 :	Elargir à des communes ultramarines l'expérimentation de la présentation des comptes par le comptable public à l'assemblée délibérante

C. Les services facturiers : une initiative à encourager outre-mer

Dans le cadre de la modernisation de la gestion publique locale et de l'amélioration de la qualité des comptes publics, la DGFIP s'est engagée dans une démarche visant à accroître l'efficacité des circuits comptables et financiers, en développant une forme mutualisée de coopération entre les services ordonnateurs et comptables soumis à un principe de séparation.

La création de services facturiers (SFACT) locaux constitue ainsi un levier d'optimisation du fonctionnement global de la chaîne de dépense publique. La généralisation de ce modèle aux collectivités locales ultramarines offre une opportunité de remédier à une partie des difficultés de gestion constatées.

Le service facturier prévu par l'article 41 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique[104], constitue un centre unique de traitement et de

[103] Hélios est le nom donné à l'application informatique de gestion comptable et financière par les comptables publics des collectivités locales et des établissements publics locaux.

[104] *« Lorsqu'il est mis en place, un service facturier placé sous l'autorité d'un comptable public est chargé de recevoir et d'enregistrer les factures et titres établissant les droits acquis aux créanciers. Dans ce cas, le montant*

paiement des factures regroupant à la fois des agents de l'ordonnateur (ou des ordonnateurs) et des agents du comptable public, et placé sous l'autorité du comptable public.

Ce dernier ne se limite pas à opérer les contrôles lui incombant ès qualités et à payer les dépenses des collectivités. Il assume également la réception des factures (enregistrement de la date de réception) ainsi que la liquidation, les contrôles et la préparation du mandatement. Le service facturier unifie ces diverses opérations auparavant dispersées et permet donc de dégager des gains de productivité en évitant leur redondance tout au long de la chaîne comptable.

Les objectifs poursuivis sont l'optimisation des délais de paiement, l'amélioration de la qualité du mandatement et la simplification des contrôles. La mise en place d'un service facturier s'inscrit dans une démarche partenariale engagée puisqu'elle aboutit à regrouper au sein d'une même unité de travail des agents issus de deux fonctions publiques. Elle implique des relations de travail quotidiennes saines, apaisées et de qualité entre l'ordonnateur et son comptable public

L'expérimentation de services facturiers est en cours en métropole[105]. D'autres démarreront d'ici la fin de l'année 2019[106]. **Aucune expérimentation de service facturier n'est cependant prévue dans les départements et régions d'outre-mer.**

Le service facturier multi-collectivités :
un modèle intéressant pour les outre-mer

Le modèle du service facturier peut, selon le contexte local, intégrer une ou plusieurs collectivités dans son périmètre. Le déploiement de services facturiers « multi-collectivités » constitue une étape supplémentaire dans les réflexions liées à la rénovation de la gestion publique locale.

Les collectivités amenées à être rattachées à un service facturier doivent relever du même comptable assignataire. À ce titre, des réorganisations internes peuvent être engagées dans le réseau local de la DGFiP afin d'envisager de potentielles extensions des services facturiers en cours d'élaboration.

C'est le cas du centre des finances publiques de Langres (52), qui s'est vu transférer la gestion comptable et financière de 21 communes supplémentaires suite à l'adoption du nouveau schéma départemental de coopération intercommunale (SDCI). Le comptable public de Langres est devenu le comptable unique de la communauté de communes et des 54 communes membres. Il s'agit d'une opération qui fait référence et dont d'autres territoires peuvent s'inspirer.

Cela étant, la mise en place d'un service facturier n'est pas neutre en termes de coûts, immobiliers et informatiques, aussi bien pour l'ordonnateur que pour la DGFiP, ce qui justifie une étude de faisabilité préalable.

Il s'agit déjà de cibler des collectivités locales pour lesquelles la mise en œuvre de services facturiers est facilitée par l'existence d'une organisation bien structurée, d'acteurs bien identifiés, de fonctions maîtrisées et exercées de manière homogène.

Il convient aussi de s'assurer que le niveau des ressources humaines est quantitativement et qualitativement adapté à la mise en place du service facturier et à son bon fonctionnement, étant précisé que l'efficacité du service facturier implique que le comptable public dispose de l'autorité hiérarchique sur tous ses agents, dont ceux relevant de l'ordonnateur (ou des ordonnateurs).

de la dépense est arrêté par le comptable au vu des factures et titres mentionnés à l'alinéa précédent et de la certification du service fait. Cette certification constitue l'ordre de payer [...]. *»*

[105] Paris (75), Lons-le-Saunier (39), Langres (52), Ham (80), Montbéliard (25).

[106] Dole (39), communauté de communes de la Bassée-Montois (77) et Annecy (74).

RECOMMANDATION N°23 :	Promouvoir la création de services facturiers et accompagner les collectivités volontaires

La mutualisation de la fonction comptable et financière entre établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et communes membres favorise la constitution de services facturiers et peut nourrir les réflexions autour de leur généralisation dans les outre-mer.

Au même titre que les initiatives visant à confier à l'intercommunalité la gestion des personnels des communes membres ou des prestations de « paye à façon » accomplies par certains centres départementaux de gestion ou conseils départementaux pour le compte d'autres collectivités, une telle mutualisation pourrait générer des économies d'échelle (coûts informatiques, par exemple), améliorer la continuité des tâches et faciliter le travail du comptable public grâce à la réduction du nombre d'interlocuteurs chargés des questions liées à la liquidation, au mandatement ou aux contrôles réalisés sur la dépense.

RECOMMANDATION N°24 (aux EPCI) :	Engager des mutualisations de fonctions support, en particulier concernant la fonction comptable et financière

La mise en place d'un réseau de conseillers aux décideurs locaux au sein de la DRFIP de Mayotte

Afin de mieux répondre aux attentes des ordonnateurs locaux, la DGFiP a actuellement le projet de créer, parallèlement à un réseau des services de gestion comptables, un nouveau réseau de conseillers aux décideurs locaux et de dédier ainsi, sur l'ensemble du territoire national, une force de conseil aux ordonnateurs locaux, s'appuyant sur les compétences des comptables publics et des services de gestion comptable mais aussi, beaucoup plus largement, sur l'ensemble des compétences de la DGFiP qui intéressent les collectivités locales.

Un tel réseau sera mis en place dès 2020 à Mayotte. Il devrait mobiliser cinq conseillers aux décideurs locaux, chacun étant plus particulièrement destiné à exercer sa mission dans le ressort géographique d'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

D. Le compte financier unique

Une expérimentation du compte financier unique, se substituant au compte administratif de l'ordonnateur et au compte de gestion du comptable public, est prévue par l'article 242 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019[107].

Cette expérimentation conduite par le comité de fiabilité des comptes locaux, doit débuter en 2020 avec un objectif de généralisation à l'ensemble des collectivités locales à partir de 2023, sous réserve de l'accord du législateur. Comme la certification, elle s'appuie sur le référentiel comptable unifié M57 qui intègre les principes dégagés par le conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

[107] *« Un compte financier unique peut être mis en œuvre, à titre expérimental, par les collectivités territoriales et leurs groupements volontaires, à compter de l'exercice budgétaire 2020 et pour une durée maximale de trois exercices budgétaires. Ce compte financier unique se substitue, durant la période de l'expérimentation, au compte administratif ainsi qu'au compte de gestion, par dérogation aux dispositions régissant ces documents. »*

500 collectivités locales, au total, seraient appelées à participer à l'expérimentation. S'agissant des outre-mer, 8 collectivités locales, dont 7 situées à La Réunion et 1 en Guyane, ont fait acte de candidature :

- la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest, regroupant 5 communes[108], à La Réunion, serait au nombre des collectivités locales sélectionnées pour la première vague (2020) ;

- la communauté d'agglomération dite Communauté intercommunale des Villes solidaires (CIVIS), regroupant 6 communes[109], les communes de l'Entre-Deux, de Petite-Île et de Saint-Denis, le syndicat mixte de traitement des déchets des microrégions sud et ouest de La Réunion (ILEVA) et le syndicat mixte de Pierrefonds, propriétaire gestionnaire de l'aéroport de Saint-Pierre Pierrefonds, également à La Réunion, seraient au nombre des collectivités locales sélectionnées pour la seconde vague (2021) ;

- la candidature de la communauté de communes de l'Ouest guyanais, regroupant 8 communes[110], pourrait s'intégrer à la seconde vague sous certaines conditions.

RECOMMANDATION N°25 : Etendre à d'autres DROM que La Réunion l'expérimentation du compte financier unique

3.1.2. Gestion de la fonction publique territoriale : une dynamique à entretenir

A. Les collectivités doivent profiter des départs en retraite à venir pour réduire leur masse salariale

Les collectivités ultramarines ont des agents territoriaux en moyenne plus âgés que les collectivités de métropole. L'écart est particulièrement marqué dans les Antilles ce qui constitue un levier d'action important pour réduire la masse salariale et donc la rigidité budgétaire des communes.

Tableau 35 : Age moyen par département dans la FPT

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total Métropole	**43,5**	**43,7**	**44,0**	**44,2**	**44,5**	**44,8**	**45,1**
DOM	**45,5**	**46,0**	**46,5**	**46,7**	**47,1**	**47,5**	**47,9**
Guadeloupe	47,5	48,0	48,2	48,5	48,9	49,2	49,3
Martinique	46,4	46,9	47,6	47,9	48,1	48,8	49,5
Guyane	44,3	44,7	45,0	45,1	45,0	45,4	46,2
La Réunion	44,3	44,8	45,4	45,7	46,2	46,6	46,9

Au regard des statistiques de la direction générale de l'administration et la fonction publique (DGAFP), **des vagues de départ en retraite importantes sont prévisibles dans les dix années à venir en Martinique et en Guadeloupe**.

[108] Le Port, La Possession, Saint-Leu, Saint-Paul, Les Trois-Bassins.
[109] Saint-Pierre, Les Avirons, Cilaos, L'Étang-Salé, Petite-Île et Saint-Louis.
[110] Mana, Apatou, Awala-Yalimapo, Grand-Santi, Papaichton, Maripasoula, Saint-Laurent-du-Maroni et Saül.

Tableau 36 : Part des plus de 50 ans dans la FPT

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total Métropole	**32,5**	**33,5**	**34,8**	**35,9**	**37,1**	**38,6**	**39,6**
DOM	**36,5**	**38,9**	**41,7**	**43,6**	**45,8**	**47,8**	**49,9**
Guadeloupe	43,7	45,8	48,2	49,9	52,4	54,0	55,5
Martinique	38,6	42,1	46,1	48,3	50,3	53,6	56,5
Guyane	31,9	33,5	35,0	36,6	37,8	39,3	42,5
La Réunion	32,8	34,9	38,0	39,8	42,4	44,1	45,7

Source DGAFP

Les maires auditionnés par la mission ont souvent mis en avant la **barrière au départ en retraite constituée par la perte de la surrémunération**. En effet, celle-ci n'étant pas soumise à cotisation[111], elle n'est pas prise en compte dans le montant des pensions versées qui donc très en deçà du dernier salaire perçu. Afin d'éviter cette perte très forte de pouvoir d'achat, les agents sont donc incités à prolonger leur période d'activité. En conséquence, l'âge moyen de départ en retraite des agents des collectivités territoriales est dans les DROM, à l'exception de Mayotte, nettement supérieur à la moyenne nationale.

Tableau 37 : Age moyen de départ en retraite dans la FPT

Flux des départs en 2018					
	25%	Moyenne	Médiane	75%	Effectifs
France métropolitaine	**60,14**	**61,43**	**62,02**	**62,85**	**42 139**
Guadeloupe	63,6	64,72	65,75	65,75	282
Écart à la métropole	*3,46*	*3,29*	*3,73*	*2,9*	
Guyane	62,17	64,03	64,49	65,75	91
Écart à la métropole	*2,03*	*2,6*	*2,47*	*2,9*	
La Réunion	62,06	63,58	63,66	65,75	254
Écart à la métropole	*1,92*	*2,15*	*1,64*	*2,9*	
Martinique	62,16	63,7	63,71	65,75	249
Écart à la métropole	*2,02*	*2,27*	*1,69*	*2,9*	
Mayotte	60,24	61,29	61	62,51	120
Écart à la métropole	*0,1*	*-0,14*	*-1,02*	*-0,34*	

La mission a noté au cours de ses travaux que **l'indemnité de départ volontaire (IDV) ne répondait pas au besoin des collectivités ultramarines**. En effet, cette indemnité vise les agents qui démissionnent en raison de la restructuration de leur poste ou pour créer une entreprise. Pour en bénéficier, l'agent doit être à plus de 2 ans de l'âge minimum de départ à la retraite en cas de restructuration de son poste, et à plus de 5 ans en cas de création d'entreprise, ce qui exclut d'en faire un dispositif incitatif au départ en retraite. Par ailleurs, le faible dynamisme du marché de l'emploi dans les DROM et l'attractivité de l'emploi public lié à la surrémunération

[111] Sauf sur une part marginale dans le cadre du régime additionnel de la fonction publique.

rendent les reconversions professionnelles difficiles. Les collectivités qui ont délibéré pour mettre en place cette mesure n'y ont que très rarement eu recours.

Par contre, la mission a relevé avec intérêt que **la commune de Fort-de-France a mis en place un dispositif visant à inciter aux départs en retraite**. Faute de cadre législatif, il a été créé avec l'assentiment tacite de l'Etat en 2002. Ce programme est destiné aux agents titulaires ou non âgés de plus de 60 ans. Il est géré par la Caisse des dépôts. Une récente étude conduite par l'Agence française de développement (AFD) pour le compte de la commune a établi que sur les trois derniers exercices, le montant moyen de prime perçue par les bénéficiaires du dispositif s'établissait à 34 000€ et que cet effort financier était amorti en 7,9 mois. Autrement dit, si le dispositif est utilisé assez tôt, les gains pour la commune sont substantiels (environ 28 000€ par agent).

La mission estime que, sous réserve de quelques ajustements pour lier plus fortement la prime perçue à l'anticipation du départ, **cette démarche doit être accompagnée et encouragée**. Elle estime donc nécessaire de mettre en place un cadre juridique, au titre de l'article 73 de la Constitution et de la spécificité ultramarine qu'est la surrémunération, permettant de légaliser et d'encadrer la mise en place par les communes de plus de 10 000 habitants de plans d'incitation au départ en retraite.

RECOMMANDATION N°26 :	**Favoriser le rajeunissement de la pyramide des âges des communes en ouvrant aux collectivités ultramarines la possibilité de mettre en œuvre des plans d'incitation au départ en retraite**

La mission a par ailleurs relevé que les dispositions de l'article 72 de la loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique dispose que la rupture conventionnelle ne s'applique pas :

« 2° Aux fonctionnaires ayant atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de retraite fixé à l'article L. 161-17-2 du code de la sécurité sociale et justifiant d'une durée d'assurance, tous régimes de retraite de base confondus, égale à la durée de services et bonifications exigée pour obtenir la liquidation d'une pension de retraite au pourcentage maximal »

Cette disposition vise à éviter le versement indu de primes de départ en retraite, non prévues par les statuts. Elle relève cependant qu'au regard des enjeux ultramarins, et à défaut de pouvoir envisager à court terme une remise en cause des règles applicables à la surrémunération, une exception pourrait être mise en place afin d'expérimenter dans les DROM la possibilité de favoriser les départs par ce biais, dès lors que le fonctionnaire justifie d'une durée d'assurance lui permettant la liquidation d'une pension de retraite au pourcentage maximal.

La loi pourrait prévoir que dans ce cas, l'indemnité de rupture conventionnelle ne peut être supérieure à la surrémunération que le fonctionnaire aurait perçue entre la date de la rupture et l'atteinte de la limite d'âge. D'un coût modique pour les collectivités, une telle mesure permettrait une réelle dynamisation de la pyramide d'âge.

RECOMMANDATION N°27 :	**Elargir à titre expérimental les possibilités de recours à la rupture conventionnelle pour faciliter les départs en retraite dans les DROM**

B. La loi a ouvert des souplesses de gestion à mobiliser pour dynamiser la gestion et renforcer l'encadrement des collectivités

L'analyse des ratios financiers se révèle insuffisante pour prendre en compte les enjeux qualitatifs. En effet, outre la rigidité budgétaire induite par le poids de la masse salariale, celle-ci est fréquemment marquée par une structure hiérarchique atrophiée.

Ainsi, le taux d'encadrement dans les communes de Guyane est de 3 % en moyenne (catégorie A sur l'ensemble de l'effectif). Au plan national, la moyenne est de 6 %. En additionnant A et B, le taux d'encadrement est de 9 % contre 17 % au plan national[112].

Les données actualisées manquent dans les autres départements mais les derniers travaux systématiques conduits avant 2010 établissaient un constat similaire.

La loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique pose les fondements d'une rénovation du cadre de gestion des ressources humaines dans la sphère publique.

Dans le contexte de rigidité budgétaire et de contrainte sur la masse salariale, plusieurs dispositions décidées par le législateur trouvent un écho particulier dans les communes des DROM pour regagner en souplesse dans la gestion.

Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission note en particulier l'intérêt :

- **Des contrats de projet** créés dans chacun des trois versants pour permettre aux administrations de mobiliser des profils divers liés à la conduite d'un projet défini, dont le terme n'est pas nécessairement connu. Ce nouveau type de contrat n'ouvre droit ni à un contrat à durée indéterminée, ni à titularisation, répondant à l'une des difficultés fréquente rencontrée dans les collectivités. Il apparaît comme l'une des réponses possibles aux enjeux de maîtrise de la masse salariale.

- **Des dispositions tendant à favoriser la mobilité et l'accompagnement les transitions professionnelles des agents publics**, en particulier la portabilité des droits acquis au titre du compte personnel de formation, la minoration de la contribution pour pension due par les employeurs publics territoriaux au titre des fonctionnaires de l'Etat mis à disposition ou détachés, ou encore de la portabilité du CDI entre les versants. Du point de vue des agents mais aussi de leurs employeurs, de nouvelles voies s'ouvrent donc pour faciliter les passages entre fonctions publiques, ce qui pourrait permettre à la fois des recrutements facilités de profils intéressants les collectivités, mais aussi la possibilité de créer plus de fluidité dans les déroulements de carrière.

- **Des dispositions relatives aux modalités de recrutement des agents contractuels**, afin de garantir l'égal accès aux emplois publics mais d'assouplir les conditions de mise à disposition d'agents par les centres de gestion auprès des collectivités territoriales et le recrutement contractuel et emplois à temps non-complet dans la fonction publique territoriale. Ces dispositions apportent un meilleur encadrement en matière de recrutement et une gestion plus souple des contractuels.

[112] Observatoire des communes de Guyane, Agence française de développement, 2019.

- **De la rupture conventionnelle** instaurée pour les fonctionnaires et contractuels à titre expérimental, qui permet d'envisager des départs volontaires et facilite l'accompagnement des agents souhaitant une reconversion professionnelle.

RECOMMANDATION N°28 :	**Mobiliser les outils créés par la loi de transformation de la fonction publique en faveur de la mobilité des agents et des facilités de gestion RH**

C. La poursuite de l'intégration communautaire dans les EPCI

L'échelon communal est souvent inadapté pour mener une politique d'investissement efficiente en ce qui concerne les services publics en réseau, tels que les déchets, l'eau ou l'assainissement.

L'exercice effectif de blocs de compétences au niveau des EPCI, particulièrement pour les services comme l'eau et l'assainissement, permet de mutualiser les coûts de gestion du service public.

Les **économies d'échelle** qui résultent de l'exercice d'une compétence à l'échelle intercommunale contribuent ainsi à dégager des marges d'autofinancement et à mettre en place une politique d'investissement plus ambitieuse, sur un périmètre géographique cohérent.

Elles offrent également l'opportunité de desserrer les contraintes de rigidité budgétaire liée à la masse salariale de certaines communes.

Pour être efficient, le transfert de compétence doit s'accompagner du transfert de l'intégralité des moyens humains et matériels à l'EPCI pour permettre à ce dernier d'exercer ses compétences de manière effective et éviter le maintien de doublons avec les communes membres.

Recommandation n°29 :	**Poursuivre l'intégration communautaire pour rationaliser les charges du bloc communal et améliorer la qualité du service rendu aux usagers**

3.1.3. L'externalisation de certaines fonctions peut offrir des marges de manœuvre budgétaires

Les collectivités territoriales ultramarines ont fréquemment recours à des travaux en régie, parfois encouragés par les chambres régionales des comptes lorsqu'elles constatent des sureffectifs.

La mission considère cependant que l'externalisation de certaines fonctions pourrait permettre à la fois des gains de productivité, et donc un meilleur service rendu, mais aussi une diminution de la rigidité budgétaire des collectivités, largement liées à leur masse salariale.

Elle note que la loi de modernisation de la fonction publique a créé un dispositif de détachement d'office en cas d'externalisation (article 76) qui prévoit qu'en cas de transfert d'une activité d'une personne morale de droit public à un établissement public gérant un service industriel et commercial ou à une personne morale de droit privé, les fonctionnaires pourront être détachés d'office, sur un contrat de travail à durée indéterminée. Ce contrat garantira une rémunération au moins égale à la rémunération antérieure, et les droits à avancement du fonctionnaire seront maintenus.

Cette nouvelle facilité doit permettre de recourir plus fréquemment à l'externalisation.

RECOMMANDATION N°30 :	**Recourir plus fréquemment à l'externalisation afin de gagner en souplesse de gestion**

3.1.4. Accompagner les démarches de bonne gestion via l'Agence française de développement

Acteur majeur du soutien aux collectivités ultramarines, l'AFD a développé avec le soutien du ministère des outre-mer plusieurs outils d'accompagnement des collectivités territoriales.

Le premier d'entre eux est l'offre de prêts. L'AFD est aujourd'hui le premier partenaire financier du secteur public ultramarin avec la couverture de près des 2/3 de ses besoins d'emprunts annuels (hors logement social) et la moitié de sa dette. L'encours de prêts de l'AFD s'élève à 6 Md€ dans les géographies ultramarines. Les engagements en faveur du secteur public local outre-mer de l'AFD représentent environ 700 M€ par an dont une moitié est bonifiée par le ministère des outre-mer. En 2019, les 35 M€ de bonifications financés par le ministère seront consommés.[113]

L'AFD a également développé **des missions d'appui-conseil** dans le cadre de son activité de prêteur, mais aussi avec le soutien du ministère des outre-mer à travers une ligne budgétaire « action d'appui à la gestion financière des collectivités territoriales » en 2017, dotée de 2,5 M€. En 2018, l'AFD a ainsi conduit 172 analyses financières, 37 projets de financement appuyés par des experts et a conclu 19 accords de partenariats.

Cet appui a été renforcé par l'octroi de subventions supplémentaires du ministère, pour 4 M€, au profit d'une assistance à maîtrise d'ouvrage à Mayotte, à Saint-Martin (encadré) et d'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour le déploiement de l'équivalent Fonds vert.

L'intervention de l'AFD à Saint-Martin

Le 6 septembre 2017, Saint-Martin a été dévastée par un cyclone d'une ampleur exceptionnelle (catégorie 5). L'ensemble de l'île a été affecté avec des dégâts importants enregistrés sur le parc de logements (publics, privés et informels), sur les équipements publics, sur les réseaux d'eau, d'électricité et de téléphonie, mais également sur les équipements touristiques. Les dommages ont été évalués à près d'1 milliard d'euros.

Deux mois après la catastrophe, un comité interministériel est établi et un premier protocole est signé entre l'Etat et la Collectivité. Il traduit leurs engagements respectifs dont le versement anticipé par l'Etat de certaines dotations et la création d'une dotation exceptionnelle de fonctionnement pour les années 2017- 2020. La Collectivité s'est engagée à produire un plan de trésorerie, ainsi qu'à « réaliser un audit complet de ses finances et à élaborer un plan d'économies afin d'optimiser ses dépenses de fonctionnement, en partenariat avec l'AFD ».

[113] Actuellement, les prêts de soutien au secteur public local sont bonifiés jusqu'à 90 points de base, dans la limite de 6 M€ par projet. Dans le cadre de l'équivalent Fonds vert, la bonification est de 170 points de base, dans la limite de 12 M€ pour les projets atténuation et 15 M€ pour les projets adaptation au changement climatique.

En juin 2017, l'AFD avait rencontré la Collectivité de Saint-Martin pour envisager la mise en place d'un dispositif d'appui-conseil classique. Après le passage d'Irma, les termes de référence de cet appui ont été revus pour en accroître le périmètre et l'ambition, tout en l'adaptant aux problématiques et besoins spécifiques induits par la reconstruction.

L'AFD a bénéficié de crédits supplémentaires du ministère des outre-mer lui permettant de mettre en place un dispositif global d'accompagnement visant à renforcer structurellement les compétences techniques et financières de la Collectivité et à favoriser et soutenir la mise en œuvre des programmes d'investissement.

L'AFD a eu recours à différents outils dont la réalisation de diagnostics financier et organisationnel, de scénario prospectifs et d'appui à la formalisation des programmes d'investissement et d'un plan d'actions avec le Cabinet Ernst & Young (phase 1), la mise en place d'une équipe d'assistance technique placée au cœur des services de la Collectivité (phase 2), et l'instruction de prêt long terme.

Les fonds actuellement dédiés à l'assistance à maîtrise d'ouvrage sont gérés par le biais d'un marché national à bon de commande dont les attributaires sont des cabinets de conseil. Ceux-ci sont ensuite déployés, en fonction des besoins, dans les différents territoires. Ce dispositif bénéficie à des cabinets de conseil locaux, ce qui concourt au développement du secteur privé dans les territoires ultramarins via des activités attractives et qualifiées.

Pour aller plus loin, l'AFD a présenté à la mission son projet de création d'un guichet dédié au renforcement des capacités dans les collectivités et acteurs publics locaux. Ce dispositif s'inscrirait en complémentarité avec les plateformes d'ingénierie publique déployées au sein des préfectures de Guyane et de Mayotte, et en cohérence avec la mise en place de l'ANCT. Il viserait notamment au renforcement des capacités de base des collectivités, en matière d'ingénierie lorsque le besoin existe localement, mais aussi en terme d'amélioration des pratiques de gestion.

Des discussions sont en cours entre le ministère des outre-mer et l'AFD sur ce projet. La mission considère que l'accompagnement des collectivités en matière de gestion financière, de gestion des ressources humaines ou encore de procédures comptables doivent figurer parmi les priorités.

RECOMMANDATION N°31 :	**Poursuivre la montée en puissance de l'accompagnement des collectivités par l'AFD au titre de ses missions d'appui-conseil et d'assistance à la maîtrise d'ouvrage par un engagement financier réaffirmé du ministère des outre-mer**

3.2 Renforcer les moyens de contrôle et de conseil en matière budgétaire

3.2.1 Les missions de contrôle et de conseil de l'Etat doivent être pleinement exercées

Au cours de ses travaux, la mission a souvent relevé que les constats dressés par la Cour des comptes à l'occasion de son rapport de 2011 demeuraient d'actualité face à des situations locales en dégradation constante. Elle note cependant qu'à la différence de la situation antérieure qui conduisait la Cour des comptes à juger « inégale » l'implication des préfets dans le contrôle budgétaire, celui-ci est aujourd'hui une priorité des préfectures des DROM, en général explicitement consacrée comme telle dans la stratégie départementale du contrôle de légalité[114].

Mais cette volonté partagée par l'ensemble de l'administration de l'Etat, au plan local et national, se heurte à des réalités de terrain difficiles, tant en termes de moyens disponibles pour le contrôle budgétaire qu'en termes d'effectivité des outils juridiques mis à la disposition des préfets.

En vertu des articles 1612-2 et suivants du CGCT, le contrôle budgétaire, composante du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales exercé par les préfets en vertu de l'article 72 de la Constitution, est mis en œuvre par le préfet avec l'appui de la Chambre régionale des comptes qui exerce alors une *mission consultative de nature administrative*[115]. Le préfet demeure compétent pour régler les budgets en lieu et place des collectivités.

Etant considérée comme une mission prioritaire, le renforcement de la mission de contrôle de légalité était l'un des objectifs du Plan Préfecture nouvelle génération (PPNG) mis en œuvre à partir de 2015, après des diminutions fortes d'effectifs consacrés à cette tâche dans la période précédente[116]. 155 ETPT supplémentaires ont été redéployés vers cette mission en 5 ans et le développement de centres d'expertise juridique a été accéléré : le Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) a été renforcé et huit pôles d'appui juridique régionaux ont été créés, aboutissement de la stratégie de concentration du contrôle de légalité mise en œuvre au titre de la Directive nationale d'orientation 2010-2015.

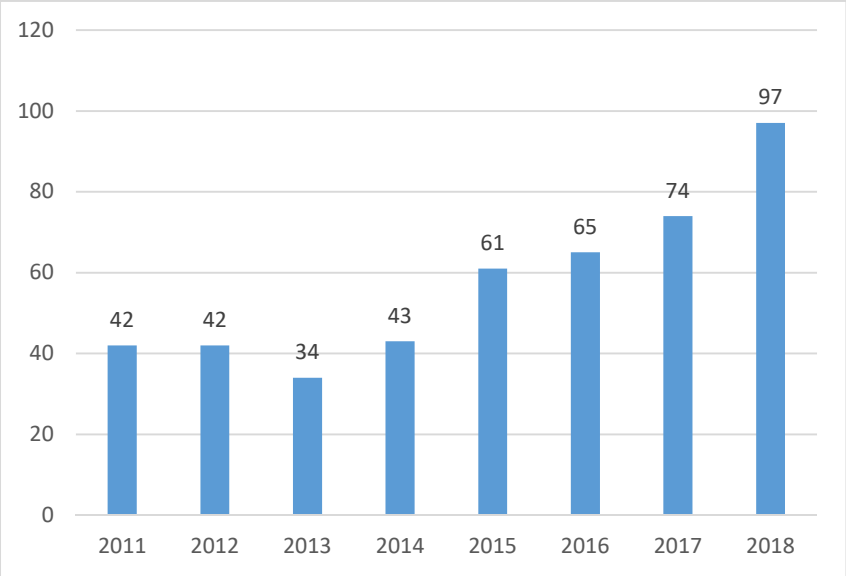
Pour autant, **les actes budgétaires des collectivités territoriales ne font pas partie des domaines prioritaires de contrôle définis par la circulaire du 25 janvier 2012**[117]. A l'échelle nationale, leur nombre est évalué à 450 000 par an. N'étant pas une priorité, ils relèvent de l'adaptation locale en fonction des moyens, la circulaire étant explicite : « *pour les actes n'entrant pas dans les priorités de contrôle, il conviendra donc de mettre en œuvre un contrôle organisé selon les ressources dont disposent les services préfectoraux* ». **La mission n'a cependant pu que constater la faiblesse des moyens affectés par les préfectures des DROM au suivi approfondi des questions budgétaires**[118].

[114] C'est le cas en Martinique dans sa stratégie arrêtée en 2017.
[115] Cour des comptes, Rapport public annuel 2016.
[116] De 1 173 ETPT en 2009, ils ont été réduits à 852 en 2013, pour s'établir à 885 en 2016. Un peu moins d'un quart (24,5 %) des effectifs a donc été supprimé sur cette période. Source Sénat, Budget 2018 - Administration générale et territoriale de l'État, Avis n° 114 de la commission des lois.
[117] Définition nationale des actes prioritaires en matière de contrôle de légalité, NOR : IOCB1202426C.
[118] Par exemple 1,7 ETP de catégorie B en Martinique, 2 ETP en Guadeloupe.

Au plan national, cette relative faiblesse des moyens préfectoraux dédiés à l'exercice du contrôle budgétaire s'inscrit dans un contexte de redressement des comptes des collectivités qui explique sans doute la diminution très nette des saisines des CRC par les préfectures de métropole[119]. Cette tendance de fond conduit d'ailleurs certaines associations d'élus, comme l'Association des maires de France lors de son audition par la mission, à interroger la pertinence du maintien d'un contrôle de légalité sur les actes des collectivités territoriales.

Pourtant, dans le contexte des DROM, où la situation de nombreuses communes justifie un accompagnement rapproché, les saisines préfectorales sont très nombreuses, en particulier dans le ressort Antilles-Guyane.

Figure 16 : Actes budgétaires déférés dans l'année
Ressort Antilles-Guyane



Source CRC Antilles-Guyane

La mission a cependant pu observer que le grand nombre de saisines mettait la CRC en situation difficile. Alors que l'examen budgétaire est contraint par des délais serrés, la chambre accuse un retard dans le traitement des dossiers. La chambre a indiqué spontanément à la mission que « *le délai légal d'un mois fixé par le code général des collectivités territoriales est inadapté aux sinistres financiers observés aux Antilles et en Guyane et aux moyens dont dispose la juridiction* ». Avec 8 magistrats chargés d'effectuer plus de 30 % des contrôles budgétaires nationaux, cette chambre a manifestement besoin de renforts.

RECOMMANDATION N°32 :	**Renforcer les effectifs de la chambre régionale des comptes Antilles-Guyane**

La relation entre administrations locales de l'Etat (préfectures et DRFIP) est l'une des clés d'un contrôle effectif et donc d'un conseil efficace sur les actes budgétaires des collectivités.

Si la mission a pu constater à l'occasion de son déplacement dans trois départements la qualité du partenariat mis en place localement et la cohérence des positions tenues entre les différents

[119] Le nombre de saisine était de 685 en 2011 pour chuter à 509 en 2014. Source Cour des comptes, Rapport public annuel 2016.

acteurs de l'Etat chargé des questions budgétaires et financières, elle considère également que ce dispositif demeure fragile.

Sur la base d'une convention conclue entre le Secrétaire général du ministère de l'Intérieur et le Directeur général des finances publiques en 2013, une instruction relative au partenariat entre les préfectures et les directions régionales et départementales des finances publiques pour l'exercice du contrôle budgétaire des collectivités territoriales a été diffusée.

Le contrôle budgétaire partenarial vise à associer plus étroitement les services déconcentrés de la DGFIP à l'exercice du contrôle budgétaire qui incombe au préfet puisqu'ils « disposent de compétences avérées dans le domaine comptable et budgétaire utiles à l'exercice de ce contrôle par les services préfectoraux ».

Ce partenariat est cependant demeuré très informel. Le fort *turn over* affectant les services de l'Etat outre-mer fragilise les bonnes pratiques mises en place localement.

La mission note par ailleurs que la Directive nationale d'orientation des préfectures 2016-2018 précisait que « *les préfectures développeront des modes de fonctionnement en réseaux thématiques d'experts que l'échelon national dotera des outils d'échange et de partage appropriés. Ce renforcement de la capacité d'expertise des préfectures et sous-préfectures permettra aussi le développement de la fonction de conseil aux collectivités locales* ». Dans ce cadre, 8 pôles spécialisés ont été créés en métropole pour appuyer les services du contrôle de légalité des préfectures. Aucun ne concerne le contrôle budgétaire.

Au regard de l'enjeu majeur que constitue la situation budgétaire des collectivités des DROM, en particulier dans les Antilles, la mission estime que la création d'un pôle d'expertise à compétence nationale et basé outre-mer est nécessaire. Sa composition pourrait regrouper des agents aux profils variés, issus tant de la magistrature financière que des préfectures et des directions régionales des finances publiques.

RECOMMANDATION N°33 :	**Créer et baser outre-mer un pôle national d'appui juridique en matière du contrôle des actes budgétaires des collectivités territoriales**

La mission a enfin relevé que les ministères des outre-mer, de l'action et des comptes publics et des relations avec les collectivités territoriales ont créé, pour suivre le dossier de la Collectivité territoriale de Guyane[120], une capacité d'action dédiée, mobilisant des fonctionnaires des trois directions centrales.

Son rôle est d'appuyer les équipes locales de l'Etat dans la conduite des discussions avec la collectivité, en fournissant une expertise technique sur les questions budgétaires et financières.

Cette organisation de projet, plus dynamique que la création d'une structure administrative classique, répond sans aucun doute à un besoin dans le suivi des dossiers les plus lourds, en particulier lorsqu'ils ont une incidence budgétaire directement pour l'Etat. Ce dispositif expérimental, complémentaire des actions conduites par l'AFD (cf. infra), mériterait d'être pérennisé.

RECOMMANDATION N°34 :	**Conforter une capacité d'action interministérielle chargée du suivi, au côté des services territoriaux de l'Etat, des situations les plus critiques**

[120] Cf. Annexe 5.

3.2.2 Améliorer certaines normes pour plus de cohérence, de transparence et d'efficacité

Si les services de l'Etat doivent mettre en place une organisation efficace en matière de contrôle budgétaire, il est de la responsabilité du législateur de leur donner des moyens d'actions utiles.

La mission a constaté que ce n'était pas toujours le cas.

Ainsi, le calendrier des procédures de contrôle budgétaire constitue à lui seul un obstacle. L'adoption du budget primitif en avril, voire en juin si le budget précédent a été réglé par le préfet, conduit par exemple à ce que le contrôle budgétaire ne s'exerce qu'à l'été, pour un règlement éventuel en août. Pour leur part, les arrêtés de règlement en cas de déséquilibre constaté n'interviennent souvent qu'au dernier trimestre de l'année. Autrement dit, le budget aura déjà été largement exécuté.

Le **contournement des contrôles** est également possible, en particulier le vote d'un budget rectificatif ne correspondant pas aux orientations fixées dans le budget primitif réglé d'office par le préfet ou encore la mise en échec du mandatement d'office ou le rejet organisé du compte administratif pour restreindre le champ du contrôle opéré par la chambre.

La mission a reçu de nombreuses contributions dans ce domaine, certaines impliquant des réformes profondes des règles applicables aux budgets des collectivités. Les jugeant intéressantes pour le débat public, elle a décidé de les présenter en intégralité en annexe au présent rapport[121].

Dans ce cadre de ses travaux, elle a choisi de retenir quelques mesures simples, corrigeant les défauts de textes existants, à même de régler des difficultés concrètes et récurrentes rencontrées par les acteurs locaux.

A. Mettre en cohérence les procédures de contrôle

En l'état actuel du droit l'article L. 1612-9 du CGCT prévoit que « *Lorsque le budget d'une collectivité territoriale a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans le département, les budgets supplémentaires afférents au même exercice sont transmis par le représentant de l'Etat à la chambre régionale des comptes* ».

Le texte ne précise pas la suite de la procédure ce qui crée une incertitude et a pu conduire, dans certains cas de dérive de gestion, à ce que les efforts engagés pour rétablir l'équilibre budgétaire soient remis en cause par une décision budgétaire modifiant le budget arrêté par le préfet.

La mission propose donc que toute décision budgétaire modificative adoptée par l'assemblée délibérante après un règlement d'office du budget primitif soit transmise à la chambre régionale des comptes afin qu'elle en apprécie la compatibilité avec les mesures de redressement.

Si la chambre estime que la décision modificative obère même partiellement le redressement, elle communique cet avis à la collectivité et au préfet. Ce dernier peut faire obstacle à l'entrée en vigueur de la décision modificative ou la rectifier sur la base des préconisations des magistrats

[121] Voir annexe 11.

financiers. Si le représentant de l'Etat s'écarte des propositions formulées par la chambre régionale des comptes, il assortit sa décision d'une motivation explicite.

La mission propose donc de modifier en ce sens l'article L.1612-9 du CGCT.

RECOMMANDATION N°35 :	**Compléter les dispositions du CGCT pour renforcer le contrôle des décisions budgétaires modificatives lorsque le budget a été arrêté par le préfet**

B. Introduire plus de transparence et d'efficacité en matière de délais de paiement

La question des délais de paiement a fait l'objet d'une mission séparée confiée à l'Inspection générale de l'administration. Ses préconisations, auxquelles les cabinets ministériels rencontrés ont indiqué vouloir donner suite, rejoignent celle de la présente mission, qui a fait le choix de mettre en exergue trois mesures.

La première vise à renforcer la transparence sur l'état des finances des collectivités territoriales par la création d'une annexe intitulée « *Etat des restes à payer au 31 décembre sur mandats pris en charge* » qui pourrait figurer au compte administratif de l'exercice et au budget primitif de l'exercice suivant. De plus, cette information devrait figurer dans le rapport d'orientation budgétaire.

Il s'agit d'assurer aux élus d'une collectivité une information fiable sur la situation financière réelle de la collectivité, condition sine qua non d'un débat démocratique non-tronqué.

L'ajout d'une telle annexe suppose de compléter l'article L.2313-1 du CGCT et de modifier les articles réglementaires relatifs au rapport d'orientation budgétaire (D. 2312-3 pour les communes, D. 3312-12 pour les départements et D.4312-10 pour les régions).

RECOMMANDATION N°36 :	**Créer une obligation d'information des assemblées délibérantes sur les montants des restes à payer et leur ancienneté**

La seconde concerne les règles applicables au mandatement d'office. La mission a constaté au cours de ses auditions que certains ordonnateurs contournaient le mandatement d'office en émettant le mandat eux-mêmes tout en s'assurant qu'il ne soit pas procédé à sa mise en paiement ou en jouant de l'absence de trésorerie pour mettre en échec le mandatement d'office.

La procédure de mandatement d'office trouve par ailleurs rapidement ses limites faute de trésorerie disponible. Cette situation diffère dans le temps l'effectivité du paiement[122].

[122] L'absence de paiement effectif à la suite d'un mandatement d'office soulève une difficulté supplémentaire lorsque les sommes dues par la collectivité ont pour origine une décision de justice. Dans ce cas, la responsabilité de l'État pour faute lourde peut être engagée en l'absence de mesures prises par le préfet pour se substituer à la collectivité afin de dégager les ressources permettant l'exécution effective de la décision de justice. Le II de l'article 1er de la loi n° 80-539 du 16 juillet 1980 confère en effet cette prérogative au représentant de l'Etat. Elle assure en théorie l'effectivité du mandatement d'office lié à une décision de justice. Sa mise en pratique est

L'instruction n° 94-118-MO du 12 décembre 1994 définit la doctrine applicable, qui est sans ambiguïté : « lorsque le mandatement d'office a été effectué par le préfet, et que la collectivité concernée a des difficultés de trésorerie, l'ordre de priorité du paiement des mandats en instance dressé par l'ordonnateur ne peut pas faire obstacle au paiement du mandat émis d'office ». Celui-ci est par nature prioritaire.

Cependant, dès lors que la pratique ne semble pas correspondre à l'intention du législateur et que les dispositions relatives à l'ordre des paiements et au mandatement d'office sont mises en défaut, il est apparu nécessaire à la mission de réaffirmer les règles applicables.

L'article L.1612-16 du CGCT pourrait être complété afin de préciser que « lorsque la chambre régionale des comptes constate que les dépenses mandatées ne sont pas payées dans le délai réglementaire, elle en informe le représentant de l'Etat dans le département qui procède, à compter de cette date et pour une période déterminée par la chambre, à la hiérarchisation des paiements ».

Cependant, avant d'engager une révision législative, la mission recommande l'actualisation des circulaires ministérielles comme premier niveau de réponse aux interrogations exprimées localement.

RECOMMANDATION N°37 :	**Réaffirmer l'applicabilité des dispositions permettant au préfet de définir la priorité des paiements lorsque les délais réglementaires ne sont pas respectés**

Enfin, la troisième mesure proposée vise à assurer l'information du grand public, en particulier des entreprises, quant aux délais de paiement des collectivités. La Fédération des entreprises d'outre-mer (FEDOM) est d'ailleurs très mobilisée sur cette question.

Ce besoin d'information est en partie couvert par les publications de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer (IEDOM) qui effectue le suivi des délais de paiement dans les DROM en lieu et place de l'Observatoire des délais de paiement de la Banque de France. Cependant, l'approche retenue est statistique. Elle permet de dégager des tendances sur le moyen terme mais ne fournit pas d'information précise sur la liste les collectivités connaissant des délais de paiement hors norme[123].

L'observatoire des délais de paiement de la FEDOM

Afin de démontrer la réalité du problème sur base de données précises, la FEDOM a décidé en septembre 2019 de mettre en place un outil en ligne d'évaluation des délais de paiement des factures des entreprises auprès des acheteurs publics. Il se présente comme un outil de quantification du volume de marché en retard et de délais moyens de paiement réels.

cependant très complexe. Le dégagement des ressources nécessaires au paiement de la dépense suppose en effet que le représentant de l'Etat connaisse le patrimoine de la collectivité, identifie des biens non nécessaires au fonctionnement des services publics et soit en mesure d'estimer leur valeur et d'assurer leur cession.

[123] https://www.iedom.fr/IMG/pdf/rapport_delais_de_paiement_dom_aout_2019.pdf.

Sur la base des données renseignées par les entreprises sur un site Internet dédié, la FEDOM entend dresser une cartographie de la dette à l'égard des entreprises.

La demande d'information des entreprises pourrait être satisfaite par une demande de communication adressée au préfet des documents administratifs relatifs à ces délais, ceux-ci étant communicables au tiers. Mais cette procédure est lourde.

Il appartient à l'Etat de mettre en place, dans chaque DROM, une publication régulière des délais de paiement constatés.

RECOMMANDATION N°38 : Publier régulièrement les délais de paiement des collectivités territoriales

3.3. De nouvelles modalités d'accompagnement des communes en difficulté

Les mesures proposées par la mission en matière de recettes mais aussi de renforcement des moyens consacrés à l'appui-conseil et à l'assistance technique doivent permettre de répondre aux besoins de la majorité des collectivités en difficulté en leur offrant des moyens supplémentaires et un accompagnement renforcé.

La mission a cependant constaté la gravité de la situation de certaines communes. L'ensemble des acteurs locaux reconnaissent qu'elles appellent à la mobilisation d'un concours externe pour les assainir et envisager un réel redressement des finances locales.

L'exemple de la commune de Roura (Guyane)

Déjà mentionné en 2011 par la Cour des comptes comme un cas emblématique, la commune guyanaise de Roura (3 900 habitants) fait face à une situation financière inextricable, malgré **un suivi par la chambre régionale des comptes depuis 1992**. Le budget de la commune fait aujourd'hui l'objet d'un plan de redressement pluriannuel dont le terme a été fixé au 31 décembre 2028.

Dans son avis de contrôle budgétaire n° 2019-0119, la chambre régionale des comptes, saisie par le préfet de la Guyane du budget primitif de 2019 de la Commune, rappelle qu'elle constate depuis 2015 « *qu'aucune mesure dépendant de la commune ne peut permettre le retour à l'équilibre budgétaire sauf à recevoir 11 M€ de ressources supplémentaires* ». Elle souligne que « *le retour à l'équilibre n'est pas envisageable par les seuls moyens de la collectivité* », bien que celle-ci ait un « *train de vie très rigoureux, aucune dépense d'avion, de frais de bouche, de véhicule de fonction, de fête annuelle, ne grevant le budget communal* ».

Il appartient aux pouvoirs publics nationaux d'accompagner les collectivités confrontées à de telles difficultés. Les outils existants ne répondant pas à l'ensemble des besoins (3.3.1), la mission juge nécessaire de mobiliser d'autres moyens juridiques et financiers (3.3.2).

3.3.1 Les modalités existantes d'accompagnement n'ont pas permis de redresser durablement les comptes des collectivités

A. Les mesures de soutien exceptionnel bénéficient largement aux communes ultramarines mais ne sont pas dimensionnées pour faire face aux enjeux actuels

Au titre de l'article L.2335-2 du code général des collectivités territoriales, une subvention exceptionnelle peut être attribuée par les ministres concernés, sur les crédits ouverts au budget du ministère en charge des collectivités locales, aux communes dans lesquelles *des circonstances anormales entraînent des difficultés financières particulières*. A cet effet, une circulaire annuelle demande aux préfets de recenser les communes connaissant de telles difficultés financières. Ces subventions de fonctionnement ne sont en principe attribuées qu'après intervention de la chambre régionale des comptes au titre de l'article L.1612-5 (budget en déséquilibre).

Tableau 38 : Subventions exceptionnelles de fonctionnement

Année		2014	2015	2016	2017
Communes outre-mer	Nombre	4	9	3	11
	Montant (en €)	570 000	820 000	1 300 000	1 737 654
Communes métropolitaines	Nombre	6	6	2	5
	Montant (en €)	929 450	365 000	240 000	702 346
Montant total		1 499 456	1 185 006	1 540 002	2 440 005

Source DGCL

Les communes des DROM bénéficient majoritairement de ce dispositif exceptionnel de soutien, certaines communes en difficulté chronique ayant d'ailleurs obtenu plusieurs subventions consécutives, comme Roura et Kourou en Guyane ou Dzaoudzi-Labattoir à Mayotte.

Ces subventions sont financées sur les crédits budgétaires de la mission Relations avec les collectivités territoriales (programme 122 «concours spécifiques et administration », action 1 « aides exceptionnelles aux collectivités territoriales »). La circulaire annuelle adressée aux préfets précise explicitement que le montant de la subvention exceptionnelle « *ne représente généralement qu'une part très minoritaire du déficit de fonctionnement de la commune en difficulté*[124] ». Elle doit néanmoins permettre d'accompagner la mise en œuvre d'un plan de redressement comportant des engagements significatifs de la collectivité ainsi qu'un éventuel rééchelonnement de la dette avec ses créanciers.

En l'état actuel, le dispositif de soutien exceptionnel, s'il offre indéniablement un « coup de pouce » utile aux communes métropolitaines en difficulté dans la voie de leur redressement, ne permet pas de répondre aux besoins ultramarins comme l'atteste le caractère récurrent des subventions perçues. Les montants alloués ne semblent pas en mesure de sortir de l'impasse les collectivités en difficulté chronique.

[124] http://circulaires.legifrance.gouv.fr/pdf/2016/06/cir_40966.pdf.

B. Des expériences contractuelles peu concluantes malgré le premier bilan positif des contrats Cahors

- **Les contrats Cocarde n'ont pas permis de redressement durable**

La principale initiative contractuelle au profit des collectivités ultramarines, le programme « Cocarde[125] », initié en 2004 en Guadeloupe, se caractérisait par le fait qu'en contrepartie d'une subvention exceptionnelle d'équilibre et d'un emprunt à long terme de restructuration auprès de l'Agence française de développement (AFD), les collectivités volontaires s'engageaient à mettre en œuvre des actions visant à optimiser leur gestion interne, à limiter, voire à réduire leurs charges et à augmenter leurs produits. Le dispositif a été décliné progressivement, commune par commune. Une démarche similaire a été conduite en Guyane, sans subvention exceptionnelle. Il est désormais éteint.

L'octroi d'une subvention exceptionnelle d'équilibre et d'un prêt de restructuration était encadré par un « code de bonne conduite » qui définissait les engagements de la collectivité en contrepartie de ces dispositifs dérogatoires de soutien.

Dans le cadre des prêts de restructuration financière, l'AFD s'engageait à régler, par un prêt, l'ensemble des dettes de la commune, en contrepartie de la mise en place par cette dernière d'un plan de redressement.

La faisabilité des prêts de restructuration reposait sur un jeu d'écritures comptables dérogatoire autorisé à titre exceptionnel et permettant de contourner l'article L.1612-4 du CGCT qui interdit de financer la section de fonctionnement par des recettes d'investissement. La difficulté pour les collectivités d'outre-mer réside essentiellement dans la pérennisation des assainissements constatés et des mesures mises en œuvre.

Comme l'a souligné la Cour des comptes « *le dispositif n'a pas été satisfaisant puisque quatre communes seulement sur les 18 bénéficiaires de ce plan ont respecté l'engagement pris de baisser leurs dépenses et trois parmi elles avaient une situation financière saine fin 2015*[126] ».

L'Etat a confié en 2015 à un cabinet de conseil le soin de conduire l'évaluation globale de la démarche Cocarde. L'analyse a pointé les faiblesses intrinsèques du dispositif, parmi lesquelles le manque de fiabilité et de sincérité des comptes qui faussent la connaissance de la situation réelle des communes, la faiblesse des démarches prévisionnelles (effectifs, budgets) ou encore une conditionnalité de l'aide apportée insuffisamment marquée, ce qui a conduit une partie des collectivités bénéficiaires à s'éloigner des préconisations dès que celle-ci a été perçue[127].

La mission ne peut que relever, comme avant elle la Cour des comptes, que les contrats Cocarde présentaient également des faiblesses intrinsèques du fait de l'Etat, notamment par l'absence de cadrage normatif qui a conduit les critères de sélection des communes éligibles à demeurer opaques, aboutissant, au regard des enjeux prudentiels pour l'AFD, à exclure du dispositif les communes les plus déficitaires[128].

[125] Contrat d'aide à la restructuration.
[126] Cour des comptes, op. cit. 2017.
[127] Source DGOM.
[128] Cour des comptes, op.cit. 2011, p. 99.

Le contrat de redressement financier de la commune de Kourou : un exemple difficile à généraliser

Le préfet de la Guyane, le directeur régional des finances publiques et le maire de la commune ont conclu pour la période 2018-2022 un contrat de redressement financier. Il s'inscrit « *dans une logique de resserrement du partenariat entre l'Etat et les collectivités* », l'Etat entendant accompagner les collectivités « *qui ont décidé d'assainir leur gestion* ». Il repose sur des efforts préalables à consentir par la collectivité avant toute aide de l'Etat.

Celle-ci s'est ainsi engagé à assainir une situation qui présentait, fin 2017, un déficit cumulé de 20,1 M€ au titre de son budget principal en utilisant le produit de vente de ses parts dans une société immobilière pour apurer le déficit de la section d'investissement et, par dérogation au code général des collectivités territoriales, à reprendre l'excédent prévisionnel en section de fonctionnement. La commune s'est également engagée à poursuivre une trajectoire budgétaire définie dans le contrat jusqu'en 2022 et à informer le préfet de toute décision majeure de gestion.

En contrepartie, l'Etat, outre la dérogation accordée pour le transfert de fonds de la section d'investissement vers la section de fonctionnement, mettra à sa disposition des crédits d'investissement au titre de divers programmes ainsi qu'un agent des finances publiques dédié au renforcement des services communaux. Ce contrat fait l'objet d'un suivi dans le cadre d'un comité dédié, présidé le préfet.

En tout état de cause, ce contrat n'a été rendu possible que par la vente d'un actif détenu par la commune susceptible de lui permettre de redresser sa situation financière.

- **Les contrats Cahors sont respectés mais n'ont pas pour objet de permettre aux collectivités de se redresser**

Le Gouvernement a souhaité adopter une nouvelle approche dans les relations financières entre l'Etat et les collectivités territoriales tout en pérennisant la participation des collectivités territoriales à la réduction de la dette publique et à la maîtrise des dépenses publiques.

Le dispositif des « contrats Cahors » a été concrétisé par la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques qui a fixé un objectif national d'évolution maximale des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités locales et de leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre à 1,2 % par an.

Les collectivités se sont engagées dans le cadre de contrats de trois ans sur un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement de leur budget principal uniquement, ainsi que sur un objectif de réduction du besoin de financement. Les préfets disposaient d'un pouvoir de modulation du taux fixé par le contrat.

La démarche n'a concerné que les plus grandes collectivités qui représentent à elles seules environ les deux tiers de la dépense locale en fonctionnement. Sur les 322 collectivités concernées au plan national, 22 sont situées outre-mer.

Tableau 39 : Contrats Cahors outre-mer

Région	Collectivité	Taux	Région	Collectivité	Taux
Guadeloupe	Abymes	1,05 %	La Réunion	Saint-André	1,20 %
Guadeloupe	Baie Mahult	1,20 %	La Réunion	saint-Denis	1,15 %
Guadeloupe	Département	1,25 %	La Réunion	Saint-Louis	1,20 %
Guadeloupe	Région	1,20 %	La Réunion	Saint-Paul	1,20 %
Guyane	CTG	1,35 %	La Réunion	Saint-Pierre	1,28 %
Guyane	Cayenne	1,35 %	La Réunion	Le Tampon	1,20 %
Martinique	CTM	1,20 %	La Réunion	Département	1,32 %
Martinique	Fort-de-France	1,30 %	La Réunion	Région	1,25 %
Martinique	CA Espace Sud	1,20 %	La Réunion	CIVIS	1,28 %
Martinique	CACM	1,25 %	La Réunion	CA Côte Ouest	1,50 %
Mayotte	Département	1,50 %	La Réunion	CA CINOR	1,16 %

Source DGCL

Dans le cas où une collectivité entrant dans le champ de la contractualisation n'a pas souhaité signer de contrat, le préfet a arrêté le niveau maximal annuel des dépenses de fonctionnement de cette collectivité en 2018, 2019 et 2020. Seules les collectivités uniques de Martinique et de Guyane se sont trouvées dans cette situation outre-mer.

Enfin, la loi a prévu qu'en cas de méconnaissance de cet engagement contractuel et au terme de la période, l'État prélève sur le produit de certains impôts directs de la collectivité un montant égal à 75 % de l'écart constaté entre le niveau des dépenses réelles de fonctionnement exécuté et l'objectif annuel de dépenses fixé dans le contrat. Parallèlement, la loi donne la possibilité aux préfets de mettre en place un système d'intéressement des collectivités et EPCI par majoration du taux de subvention au titre de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) en cas de respect du contrat[129].

Après une année budgétaire d'exercice dans ce cadre, toutes les collectivités ultramarines ont respecté la trajectoire d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement définie par leur contrat. Un bilan réel ne pourra cependant être conduit qu'à la fin des trois exercices budgétaires prévus, plusieurs collectivités ayant indiqué à la mission qu'elles ne seraient pas en mesure de tenir les engagements pris.

En tout état de cause, si la démarche engagée constitue une référence utile pour la mission, **elle n'apparaît pas comme une réponse suffisante aux enjeux budgétaires des communes des DROM**. Les contrats Cahors s'inscrivent en effet dans une démarche de maîtrise de la dépense publique qui, si elle doit s'appliquer outre-mer, ne suffira pas à redresser les communes les plus en difficulté.

Par ailleurs, la mission a constaté l'inadaptation de cette démarche à des territoires confrontés à des défis en matière de développement, en particulier à Mayotte où, comme l'a indiqué la ville de

[129] La Cour des comptes a cependant noté qu' *« aucun texte n'évoque une augmentation des enveloppes régionales des DSIL pour accompagner cette possibilité de majoration, qui se ferait donc à enveloppe régionale constante. Par ailleurs, les collectivités et EPCI non soumis à contractualisation ne pourront avoir accès à ce taux majoré, quand bien même leur gestion financière serait conforme aux objectifs nationaux »*. Fascicule n°2, Les finances publiques locales, 2019.

Mamoudzou, « *le rattrapage des missions basiques est la priorité* », ce qui induit nécessairement une augmentation des dépenses de fonctionnement.

C. La reprise des compétences par l'Etat, une solution très ponctuelle

Le ministère des outre-mer a été confronté, dans les années récentes, à la nécessité de mettre en place des dispositifs d'appui aux collectivités territoriales pour faire face à des situations locales très dégradées (Mayotte, Guyane) ou à des crises graves (Saint-Martin).

Improvisées au fil de l'eau, les solutions proposées, souvent appuyées par des apports budgétaires ad hoc (Saint-Martin, Guyane, Mayotte) ont permis de répondre aux urgences. Les difficultés rencontrées ont également conduit l'Etat à recentraliser certaines compétences, comme la gestion du revenu de solidarité active (RSA) en Guyane, à Mayotte et à La Réunion.

La recentralisation du RSA en Guyane, à Mayotte et à la Réunion

Dans la continuité des engagements pris par le Président de la République, la recentralisation de la compétence de financement et d'attribution du revenu de solidarité active (RSA), ainsi que l'orientation des bénéficiaires du RSA, est effective au 1er janvier 2019 pour la collectivité territoriale de Guyane (CTG) et pour le Département de Mayotte. Il n'a en revanche pas été procédé à la recentralisation du revenu de solidarité (RSO) pour la CTG[130].

Conformément aux dispositions du 4ème alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, le principe de neutralité financière applicable aux transferts de compétences a nécessité la reprise de ressources versées par l'Etat à la CTG et au Département de Mayotte. Il a ainsi été mis fin, à compter du 1er janvier 2019, au versement des compensations historiques résultant du transfert du RMI et de la généralisation du RSA et des ressources d'accompagnement à l'exercice de la compétence RSA. L'Etat reprendra à compter du 1er janvier 2019 l'intégralité des recettes de compensation et d'accompagnement versées à la CTG (fractions de TICPE, FMDI et DCP) et au Département de Mayotte (fractions de TICPE et FMDI)[131].

La reprise de ces recettes n'étant pas suffisante pour assurer la neutralité du transfert de compétences, il a été procédé à la reprise d'autres recettes :

Pour la CTG : la dotation exceptionnelle de 50 M€/an de 2017 à 2019, prévue au titre de l'Accord de Guyane du 21 avril 2017, n'est pas versée à la CTG en 2019.

Pour le Département de Mayotte : Il a été procédé à une réfaction sur le montant versé au titre de la dotation forfaitaire de la DGF. En 2019, cette réfaction correspondant au besoin de financement pour l'Etat (hors valorisation financière des ETP non transférés) s'établit à 5,8 M€. Un ajustement est effectué en PLF 2020 afin de fixer de manière pérenne le montant de reprise de la DGF forfaitaire.

[130] Prestation spécifique aux départements d'outre-mer, instituée en 2001, à destination des personnes âgées de 55 à 64 ans, percevant le RSA depuis au moins deux ans sans avoir exercé d'activité professionnelle et qui s'engagent à quitter définitivement le marché du travail. Il n'existe pas à Mayotte de RSA socle majoré (intégrant l'allocation parent isolé), ni de revenu de solidarité (RSO) ou de « RSA jeunes ».

[131] Mayotte n'était pas éligible au DCP.

Malgré la reprise des recettes afférentes au financement de la compétence cette recentralisation a été effectuée à des conditions favorables pour les deux collectivités, compte-tenu de la dynamique de la dépense de RSA sur ces territoires.

Le PLF 2020 prévoit également la recentralisation du RSA à la Réunion avec une méthode de compensation similaire. Cet article intègre la recentralisation du revenu de solidarité outre-mer (RSO) pour la Réunion et la Guyane. La recentralisation a également été sollicitée par le département de Guadeloupe et la Collectivité unique de Martinique.

D'autres transferts de compétences vers l'Etat sont en discussion à Mayotte en écho à des demandes du Département[132]. En outre, concernant la gestion de l'eau dans cette collectivité, un processus inédit de délégation par un syndicat intercommunal de la maîtrise d'ouvrage de ses projets à la direction de l'environnement, de l'alimentation et du logement (DEAL) est à l'étude.

Pour autant, la reprise en main par l'État de compétences peu ou mal exercées par les collectivités ne saurait, sauf dans des cas très particuliers, être une solution viable. En premier lieu parce qu'elle s'inscrit à contre-courant d'un mouvement de décentralisation qui, dans les outre-mer, revêt une dimension symbolique forte et une pertinence indéniable au regard de l'éloignement et des contraintes et caractéristiques propres à ces territoires.

En second lieu parce que les capacités des services territoriaux de l'État ne doivent pas être surestimées : certaines compétences n'existent plus dans les services d'Etat et les difficultés de recrutement couplées à un fort *turn over* sont des réalités dans certains territoires.

Enfin, la recentralisation ne permet pas de traiter les causes profondes des difficultés rencontrées. C'est à elle que l'accompagnement de l'Etat doit s'attaquer. C'est pourquoi, dans la continuité des travaux conduits sur l'ingénierie locale dans le cadre des Assises des outre-mer, la mise en place pérenne et structurée de modalités d'accompagnement doit être privilégiée, à l'image des prestations offertes par l'AFD.

[132] Cf. Annexe X.

3.3.2 Un accompagnement financier dans une logique de coresponsabilité

L'accompagnement des collectivités en difficulté passe par la mobilisation de moyens financiers (C). Il est également nécessaire de développer de nouveaux outils juridiques (A et B) dans un objectif d'efficacité et d'efficience. La mission a essayé de proposer une réponse adaptée à chaque situation.

	Trajectoire positive	Trajectoire négative
Bonne situation initiale	**Communes en bonne situation financière** **Aucune dégradation** Accompagnement de droit commun à travers le soutien à l'investissement (FEI, DETR…) Accompagnement à la bonne gestion via l'appui-conseil opéré par l'AFD	**Communes en bonne situation financière** **Dégradation progressive** Accompagnement de droit commun à travers le soutien à l'investissement (FEI, DETR…) Accompagnement à la bonne gestion via l'appui-conseil opéré par l'AFD **Contrat d'accompagnement** et Contrôle budgétaire classique (préfecture / CRC)
Situation initiale dégradée	**Communes en situation financière dégradée** **Effort de redressement** **Contrat d'accompagnement**	**Communes en situation financière dégradée** **Poursuite de la dégradation et absence d'effort de redressement** Conditionnement de tout accompagnement financier à la définition d'une trajectoire de redressement **Contrat d'accompagnement** **et** Contrôle a priori sur les dépenses dans les situations exceptionnelles

A. Réinventer un contrat d'accompagnement

L'échec des contrats Cocarde, soulevé par les élus, interroge la pertinence de l'approche contractuelle. Assurément, celle-ci présente des limites, en particulier celle de l'aléa moral créé par l'apport financier de l'Etat, dont la contrepartie ne peut être qu'un engagement de la collectivité à suivre les orientations prévues. L'expérience a démontré que ce n'était pas toujours le cas.

La mission considère cependant que cet outil constitue la réponse adaptée dans la majorité des situations. Nombre d'élus ont hérité de situations budgétaires difficiles et s'attachent à respecter les préconisations des CRC et des préfets dans le cadre de plans de redressement.

La mise en œuvre de tels contrats doit cependant être accompagnée d'un certain nombre de garanties.

- **Des critères d'éligibilité stricts**

La signature de ces contrats devrait être adossée à **certains prérequis généraux** :

- L'établissement d'un diagnostic partagé sur l'état des dépenses et des recettes en année N et dans une prospective à N+3 ;
- L'élaboration d'une planification des investissements et de la gestion RH ;
- La mise en place d'une véritable comptabilité d'engagement, le cas échéant par le biais d'un appui-conseil de l'AFD ;
- L'identification des marges de progression et la définition d'une trajectoire pluriannuelle de redressement, suivie par des indicateurs.

Le **recours à l'appui-conseil de l'AFD** pourrait bien entendu être mobilisé au soutien de cette démarche, ainsi que les prêts proposés par l'Agence. A la demande des collectivités, sur le modèle de ce qui a été mis en place dans le cas particulier de Saint-Martin, un tel contrat pourrait être appuyé par une expertise de l'AFD projetée au sein même de la collectivité, notamment sur les aspects de gestion des ressources humaines et des finances.

Les contrats pourraient être accompagnés par des **actions structurantes en matière de formation des agents** positionnés au sein de la fonction financière des communes. La formation professionnelle continue des acteurs constitue en effet un outil stratégique de soutien à l'émergence, dans les collectivités et établissements publics locaux, d'une culture managériale et de contrôle interne des processus décisionnels et de gestion.

Afin de concentrer les moyens sur les communes en difficulté, **l'éligibilité au dispositif devrait être réservée aux communes** dont le budget a donné lieu à une ou plusieurs saisines de la chambre régionale des comptes et pour lesquelles le plan de redressement ne permet pas d'attendre un retour à l'équilibre à l'occasion des deux exercices suivants.

A l'instar des subventions exceptionnelles existantes, **cette aide de l'Etat ne doit pas être considérée comme un moyen habituel de financement et n'a pas vocation à financer la totalité du déséquilibre**, mais plutôt à favoriser la mise en place d'un plan de redressement. Elle vient donc en complément de mesures locales.

- **Un double suivi local et national**

La mission recommande que **la signature et la mise en œuvre de ces contrats soit soumise à un suivi local et national**.

Sur la base des propositions des représentants de l'Etat, un **comité de pilotage** réunissant la DGCL, la DGOM et la direction du budget (DB) validerait les contrats et le décaissement des sommes nécessaires à leur mise en œuvre.

Le respect des engagements et de la trajectoire serait évalué dans le cadre d'un suivi de terrain associant les services de l'Etat, de la CRC et de l'AFD à ceux de la collectivité.

Les cas les plus problématiques ou nécessitant une expertise tierce pourraient justifier l'intervention de la **capacité interministérielle d'appui**, qui serait par ailleurs chargée d'expertiser les demandes adressées au COPIL.

- **Un décaissement progressif par tranche**

Pour être efficace, les contrats doivent engager une **progressivité du soutien** lié au respect de la trajectoire de redressement définie conjointement entre l'Etat et la commune, sur la base des analyses de la CRC et, le cas échéant, de l'AFD.

Les modalités de versement des crédits aux communes seraient définies au sein du contrat. Cependant, la mobilisation des moyens financiers serait ouverte sur autorisation du COPIL, sur la base des demandes transmises par le représentant de l'Etat au regard du respect par la commune du contrat.

RECOMMANDATION N°39 :	**Créer un contrat d'accompagnement pour les collectivités en difficulté**

B. Mobiliser des moyens financiers d'accompagnement

La mission, consciente des attentes des élus ultramarins mais aussi des besoins de certaines collectivités en difficulté, estime indispensable que l'Etat dégage la ressource nécessaire pour accompagner leur redressement financier. Sans cet appui, elle estime que certaines communes ne pourront pas se rétablir, comme le soulignent d'ailleurs parfois les avis des chambres régionales des comptes.

C'est pourquoi, elle recommande que 30 M€ par an soient affectés au soutien des collectivités ultramarines en difficulté, à la fois à travers les contrats d'accompagnement, mais aussi le cas échéant et sur proposition des représentants de l'Etat pour soutenir les collectivités pour lesquelles un contrôle plus strict aurait été déclenché.

RECOMMANDATION N°40 :	**Consacrer à terme 30M€ par an à l'accompagnement contractualisé des communes ultramarines en difficulté avec un montée en charge progressive entre 2020 et 2024**

Elle relève que d'autres moyens financiers pourraient être mobilisés dans le cadre des contrats d'accompagnement, notamment en investissement par l'augmentation possible du niveau de financement du Fonds exceptionnel d'investissement.

Les projets d'investissement subventionnés par ce fonds propre aux outre-mer doivent, conformément à l'article 1er du décret n° 2009-1776 du 30 décembre 2009 porter sur « *la réalisation ou la modernisation d'infrastructures ou d'équipements publics à usage collectif participant de façon déterminante, de manière directe ou indirecte, au développement économique, social, environnemental et énergétique des collectivités concernées* ».

De façon générale, en cas de cumul d'aides de l'Etat en sus du FEI, le taux de subvention maximal théorique du FEI est de 70%, en tenant compte de la contribution que constitue le FCTVA. Cependant, cette règle ne doit pas faire obstacle à la réalisation des équipements structurants nécessaires à la population, dans les communes confrontées à des contraintes budgétaires majeures. Dans ces cas particuliers, le FEI pourrait assurer jusqu'à 100 % du financement du projet.

RECOMMANDATION N°41 :	**Porter le taux de subvention du FEI à 100 %, sur proposition du préfet, pour les projets de communes en contrat d'accompagnement qui respectent la trajectoire prévue**

Comme l'avait déjà souligné en 2009 la mission sénatoriale de la délégation aux outre-mer concernant la dette sociale des collectivités ultramarines : « *il est illusoire de penser que ces communes seront un jour en capacité de rembourser des montants aussi élevés étant données les difficultés financières qu'elles rencontrent* »[133].

Même si un tel procédé peut heurter, il est nécessaire dans les cas les plus sérieux d'envisager l'annulation, la réduction ou le rééchelonnement de ces dettes (hors part salariales). Certaines collectivités ont bénéficié dans un passé récent de tels aménagements, notamment la ville de Fort-de-France.

La mission ne l'envisage cependant que comme une mesure ultime, après plusieurs années de respect des engagements pris dans le cadre du contrat d'accompagnement et après constatation du paiement, pour les années premières années couvertes par le contrat, des cotisations dues en flux.

Cette proposition suppose l'engagement des organismes de sécurité sociale dans les négociations des contrats d'accompagnement, en fonction de l'existence ou non d'une dette sociale et de la capacité de la collectivité à la résorber.

RECOMMANDATION N°42 :	**Réserver aux communes en contrat les annulations, réductions ou rééchelonnements des dettes sociales par les organismes de sécurité sociale**

[133] Rapport de la délégation aux outre-mer, 2009, op.cit.

Synthèse des contrats d'accompagnement	
Critères d'éligibilité	Vote du budget en déséquilibre (article L. 1612-4 du CGCT) Examen préalable par la CRC du budget communal au titre de l'article L. 1612-5 ou L. 1612-14 du CGCT
Conditions d'éligibilités	**Diagnostic partagé** entre la commune et l'Etat sur la situation financière de la commune établissant une impossibilité de rétablissement des comptes communaux en 3 ans par la seule mise en œuvre des mesures de redressement proposées par la CRC Prise en compte de **l'ensemble des budgets communaux** dans la démarche. **Elaboration d'une prospective N+3 ou plus** contenant nécessairement une planification pluriannuelle des investissements (PPI) et une prospective RH (PRH). Ces deux exercices de prospective peuvent être réalisés avec l'appui de l'AFD. **Définition conjointe d'une trajectoire de retour à l'équilibre financier**
Procédure	**Soumission du dossier par le représentant de l'Etat**, contenant notamment : - une présentation de la situation communale (indicateurs économiques et sociaux) ; - l'historique des difficultés rencontrées par la commune (nombre de saisines de la CRC, présentation des difficultés financières, plan de redressement proposé par la CRC, évolution constatée) ; - la prospective N+3 ; - la trajectoire de retour à l'équilibre proposée, basée sur des indicateurs chiffrés ; - les engagements de la commune et les mesures d'accompagnement proposées par l'Etat. Examen et validation des dossiers par un **comité de pilotage national** (DGCL, DGFIP, DGOM)
Engagements communaux	Mise en place (si nécessaire) d'une **comptabilité d'engagement** Etablissement d'une **convention de partenariat pour la fiabilisation des bases fiscales** avec la DRFIP **Présentation des comptes** par le comptable à l'assemblée délibérante Déploiement progressif de la **dématérialisation des factures** (Chorus Pro) **Respect de la trajectoire de retour à l'équilibre** définie au contrat Signalement sans délai de toute difficulté d'exécution Participation du maire à au moins **2 comités de suivi locaux** par an
Mesures de soutien possibles	**Soutien à la gestion :** - appui-conseil ou assistance technique opérés par l'AFD - mise en place d'un plan de départ anticipé en retraite - rééchelonnement de la dette sociale **Soutien financier :** - prêts AFD - engagement pluriannuels de l'Etat sur les subventions de fonctionnement (FEI, DETR, FSIL, …) - taux de subvention porté à 100% sur le FEI - subvention exceptionnelle de fonctionnement
Suivi	Localement par les services de l'Etat, de la CRC et de l'AFD Expertise de la capacité interministérielle d'appui **Examen annuel en COPIL et décision de déblocage par tranches**

C. Permettre un encadrement plus strict dans les cas exceptionnels

Les procédures de contrôle budgétaire prévues par le code général des collectivités territoriales « *ne permettent pas de répondre à des problèmes d'insolvabilité chronique* »[134]. Ce constat de la Cour des comptes, établi en 2011, est corroboré par l'ensemble des témoignages recueillis par la mission.

Pensées pour procéder à des redressements rapides, dans un cadre financier où des marges de manœuvre demeurent, les procédures nationales trouvent leur limite dans le cas de collectivités suivies pour certaines de manière quasi-continue depuis plus de dix ans.

La mission a pu mesurer, à travers les auditions qu'elle a conduites, l'inadaptation de ces règles à la prise en compte de déséquilibres durables des finances d'une collectivité. Le découragement guette dans certains services de l'Etat confrontés non seulement à des situations budgétaires inextricables, pour lesquelles un redressement ne peut être envisagé qu'à très long terme, mais aussi à des ordonnateurs qui, parfois, ne s'impliquent pas dans une telle démarche.

Si la logique de conseil et de dialogue qui prévaut dans les relations entre les collectivités territoriales, les représentants de l'Etat et les chambres régionales des comptes doit être préservée et même accentuée, elle rencontre ses limites en cas de nécessité d'un redressement budgétaire et financier difficile, dont les élus locaux ne peuvent parfois assumer seuls la responsabilité.

Dans sa décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018 relative à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, le Conseil constitutionnel a souligné que la libre administration des collectivités territoriales s'inscrit dans un cadre qu'il appartient au législateur de définir en vertu de l'article 34 de la Constitution[135]

Il a par ailleurs rappelé les bornes constitutionnelles de cet d'encadrement en soulignant que la création d'obligations ou de charges pour les collectivités devait « *répondre à des exigences constitutionnelle, concourir à des fins d'intérêt général, ne pas méconnaître la compétence propre des collectivités concernées, ne pas entraver leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée* »[136].

C'est dans le respect de ce cadre que s'inscrit la recommandation de la mission en estimant que dans les cas de dérives constatées, un encadrement plus strict doit être proposé.

Ces dispositions ne doivent viser que les cas les plus graves. C'est pourquoi la mission recommande de les mettre en œuvre au regard de **critères restrictifs** qui pourraient être le règlement par le préfet du budget d'une collectivité plus de trois années consécutives et l'absence de respect des orientations du plan de redressement arrêté sur la base des recommandations de la CRC.

---

[134] Cour des comptes, *La situation financière des communs des départements d'outre-mer*, juillet 2011.

[135] « *L'article 34 de la Constitution réserve au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Si, en vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales* « s'administrent librement par des conseils élus » *et* « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement »*, elles le font* « dans les conditions prévues par la loi » ». CC, n°2017-760 DC, point 10.

[136] Ibid. point 13.

Dans de telles hypothèses, heureusement rares, un **renforcement temporaire du contrôle opéré sur les dépenses** doit être envisagé, de la même manière qu'il semble normal que la sauvegarde des intérêts d'une entreprise justifie la désignation d'un mandataire financier en cas de redressement judiciaire. A fortiori s'agissant de deniers publics, une telle mesure semble pleinement justifiée.

Un article supplémentaire pourrait être ajouté au CGCT pour introduire un tel mécanisme limité dans le temps et réservé aux dépenses susceptibles de compromettre le retour à l'équilibre, sur la base de seuils définis par la chambre des comptes.

RECOMMANDATION N°43 :	**Introduire dans les cas exceptionnels la possibilité d'un contrôle budgétaire a priori sur certaines dépenses**

Les dispositions actuelles du CGCT permettent à une collectivité de voter son budget primitif sans reprendre les déficits antérieurs de la section de fonctionnement, masquant la réalité de la situation financière. Cette particularité comptable, dont la mission considère qu'elle devrait être corrigée pour l'ensemble des collectivités, conduit dans les cas de dérives avérés, à encourager une fuite en avant et à empêcher le contrôle démocratique normal sur l'usage des deniers publics.

Afin de pallier cette difficulté, la mission propose d'obliger à la reprise du déficit de la section de fonctionnement avant le vote du budget pour les collectivités dont le budget fait l'objet d'un plan de redressement. Cette mesure de bonne gestion conduira l'ordonnateur à devoir financer le déficit éventuel avant d'engager de nouvelles dépenses.

Pour ce faire, il est nécessaire de créer une exception aux articles L.1612-1, L.1612-2, L.1612-9 et L.2311-5.

RECOMMANDATION N°44 :	**Rendre obligatoire pour les collectivités en difficulté exceptionnelle la reprise dans le budget primitif du résultat de la section de fonctionnement de l'exercice antérieur**

3.3.3 Organiser un meilleur suivi des enjeux ultramarins

La problématique des finances locales outre-mer a donné lieu à une multiplicité de rapports et d'expertises ponctuels ces dernières années. Ces travaux ont permis d'objectiver les difficultés posées et de poser un diagnostic, ainsi que d'avancer les premières pistes de solutions. Le présent rapport constitue une contribution complémentaire.

Toutefois, la prise en compte de la situation des collectivités territoriales d'outre-mer doit sortir de la logique de « gestion de crise » pour favoriser un suivi plus régulier basé sur des données fiables et partagées par tous. Par ailleurs, la mission a constaté la nécessité de mieux intégrer les intérêts des outre-mer dans la construction des réformes nationales relatives aux finances locales.

Afin d'atteindre ces objectifs, il paraît utile de revoir le fonctionnement du comité des finances locales dont la composition est fixée à l'article L1211-2 du CGCT. Un renforcement des garanties

de représentation des territoires ultra-marins, qui n'existent à l'heure actuelle que pour les maires, pourrait être introduit[137].

En complément, une séance du CFL pourrait être dédiée à l'état des finances locales outre-mer au premier trimestre de chaque année afin, le cas échéant, de consacrer un groupe de travail suffisamment en amont pour travailler les adaptations nécessaires en loi de finances.

RECOMMANDATION N°45 :	**Garantir la prise en compte des enjeux ultramarins au CFL en renforçant la représentation de ces territoires et en organisant au moins une réunion dédiée par an**

De même, le déploiement d'une base statistique spécifique pour les collectivités d'outre-mer paraît être un chantier essentiel pour les années à venir.

Celui-ci pourrait être porté par un **Observatoire des finances locales outre-mer** qui aurait pour mission la collecte, l'exploitation et la diffusion sur cette thématique. Cette structure pourrait être rattachée au CFL sur le modèle de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale. Il constituerait un outil complémentaire aux actions déjà suggérées par le présent rapport dans l'accompagnement des collectivités ultra-marines, et permettrait d'appuyer les interventions de la capacité d'action interministérielle.

Le ministère des outre-mer pourrait également inciter l'Agence française de développement, qui produit déjà des analyses des finances communales en Polynésie, en Nouvelle-Calédonie, à Mayotte et en Guyane, d'étendre ces travaux à tous les DROM.

RECOMMANDATION N°46 :	**Développer les études sur les finances locales ultramarines par la mise en place d'un Observatoire des finances locales outre-mer et la publication par l'AFD d'un état des finances communales dans chaque DROM**

[137] Le CFL est composé de 32 membres dont quinze maires *« élus par le collège des maires de France, dont un au moins pour les départements d'outre-mer, un pour les collectivités d'outre-mer ainsi que la Nouvelle-Calédonie ».*

ANNEXES

Annexe 1 : Lettre de mission

Le Premier Ministre

-997/19 SG

Paris, le 19 JUIN 2019

Monsieur le député,

Les collectivités territoriales d'outre-mer sont confrontées, pour leur grande majorité, à des difficultés d'équilibre de leurs budgets d'une ampleur sans comparaison avec les collectivités de métropole. Ainsi, dans son rapport d'octobre 2017 sur les finances publiques locales, la Cour des comptes estimait que, sur les 136 collectivités territoriales des départements de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion, seulement 46, soit 34 %, ont une situation saine.

Ces difficultés sont d'autant plus préjudiciables que les collectivités territoriales font face à des besoins locaux cruciaux en matière d'action sociale, de développement économique, d'infrastructures et de qualité des services publics.

Elles se traduisent enfin par la mise en œuvre plus fréquente des procédures de contrôle budgétaire et de règlement d'office du budget, sans que cela ne contribue nécessairement à rétablir les conditions d'un équilibre à moyen et long terme.

Face à cette situation, le Gouvernement entend œuvrer dans deux directions : restaurer des marges de manœuvre pour les budgets locaux outre-mer, et améliorer l'efficacité des procédures d'accompagnement et de contrôle.

Je souhaite vous confier une mission afin de proposer les voies et moyens permettant d'accompagner les ordonnateurs locaux dans une démarche de rétablissement d'une trajectoire soutenable pour les collectivités en situation de déséquilibre grave ou structurel.

Conformément à l'article L.O. 144 du code électoral un décret vous nommera parlementaire en mission auprès de M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics, de Mme Jacqueline GOURAULT, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et de Mme Annick GIRARDIN, ministre des outre-mer. Vous réaliserez cette mission conjointement avec M. Georges PATIENT, sénateur.

.../...

Monsieur Jean-René CAZENEUVE
Député
Assemblée nationale
126, rue de l'Université
75007 PARIS

Cette mission pourra utilement articuler ses travaux avec ceux du groupe de travail, qui s'est constitué au sein du comité des finances locales sur les ressources des collectivités territoriales ultramarines, qui portent notamment sur l'effectivité des dispositifs de péréquation propres à l'outre-mer. Par ailleurs, la ministre des outre-mer a confié récemment à un magistrat de la Cour des comptes une mission relative aux délais de paiement des collectivités ultramarines.

Pour apprécier la possibilité de rétablir durablement des marges de manœuvre, vous analyserez la structure des budgets locaux, notamment la capacité à dégager une épargne brute. Cette dernière est souvent structurellement faible, voire négative, en dépit d'un niveau de recettes réelles de fonctionnement généralement supérieur à la moyenne de la strate, du fait notamment d'une fiscalité spécifique ou de l'existence de dispositifs particuliers en matière de soutien de l'État. Vous porterez une attention particulière aux questions de la maitrise des charges de personnel et d'intervention ainsi qu'aux conditions d'accès de ces collectivités aux financements bancaires.

S'agissant de la prise en compte des situations de déséquilibre budgétaire, vous apprécierez l'efficacité des procédures actuelles d'alerte et de contrôle budgétaire et vos propositions permettant de la renforcer. Vous formulerez notamment des propositions visant à inscrire dans une perspective pluriannuelle les mesures de rétablissement des marges de manœuvre, en privilégiant le rétablissement sur ressources propres des collectivités.

Dans le cadre de votre mission, vous porterez un diagnostic sur l'efficacité des programmes pluriannuels de redressement de collectivités, mis en œuvre avec le soutien de l'État, comme, par exemple, les plans Cocarde.

Vous veillerez également à prendre en compte l'existence des contrats de confiance (« contrats de Cahors »), dans le cadre de vos réflexions, pour les collectivités auxquelles s'applique ce dispositif récemment mis en place.

Pour réaliser cette mission, vous pourrez disposer de l'appui des services du ministère de l'action et des comptes publics (direction générale des finances publiques), du ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales (direction générale des collectivités locales) et du ministère des outre-mer (direction générale des outre-mer). Vous pourrez également bénéficier du concours des services déconcentrés de l'État.

Je vous serais reconnaissant de me transmettre vos conclusions et recommandations d'ici le 15 septembre prochain.

Je vous prie de croire, Monsieur le député, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Édouard PHILIPPE

Annexe 2 : Statuts des territoires ultramarins

<table>
<tr><th></th><th>Territoire</th><th>Gradation</th><th>Institutions</th><th colspan="2">Traitement juridique</th><th colspan="2">Compétences normatives</th></tr>
<tr><td rowspan="4">Article 73</td><td>La Réunion</td><td>Identité renforcée</td><td>Région et Département</td><td colspan="2" rowspan="4">Adaptation des lois et règlements aux caractéristiques et contraintes particulières (73 al.1) sur avis de la collectivité concernée et sous le contrôle de proportionnalité exercé par le Conseil constitutionnel</td><td rowspan="4">Sur habilitation et dans le champ de leurs compétences peuvent procéder à des adaptations (73 al.2)</td><td>73 al.5 : aucun pouvoir normatif délégué</td></tr>
<tr><td>Guadeloupe</td><td>Identité simple</td><td>Région et Département</td><td rowspan="3">73 al.3, 4 et 6 : pouvoir normatif délégué sur habilitation hors matières de souveraineté</td></tr>
<tr><td>Martinique
Guyane</td><td>Identité aménagée</td><td>Collectivité unique</td></tr>
<tr><td>Mayotte</td><td>Identité en construction</td><td>Collectivité unique ne disposant pas de toutes les compétences régionales</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Article 74</td><td>Saint-Pierre et Miquelon</td><td>Spécialité simple</td><td rowspan="4">Institutions définies dans le cadre d'une loi organique statutaire qui "tient compte des intérêts propres de chacune d'elles au sein de la République" (74 al.1)</td><td rowspan="4">Spécialité législative mise en œuvre selon les modalités définies en loi organique (74 al.2)</td><td>Dispositions législatives et réglementaires de la compétence de l'Etat applicables de plein droit</td><td>Compétences fixées par la loi organique hors matières régaliennes (74 al.2)</td><td rowspan="3">Compétence de principe appartient à l'Etat, celles des collectivités listées dans la loi organique</td></tr>
<tr><td>Saint-Barthélemy</td><td>Autonomie simple</td><td>Dispositions législatives et réglementaires de la compétence de l'Etat applicables de plein droit sauf domaines particuliers prévus par la LO (ex : asile-immigration à Saint Martin)</td><td>Compétences fixées par la loi organique hors matières régaliennes (74 al.2)</td></tr>
<tr><td>Saint-Martin</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Polynésie française</td><td>Autonomie forte</td><td>Rien n'est applicable sauf mention expresse et lois de souveraineté</td><td>Dotées de l'autonomie (74 al.4) : contrôle du CE pour leurs actes relevant du domaine de la loi, habilitation à prendre des mesures de discrimination positive en matière d'emploi et de foncier, possibilité de participer à l'exercice des compétences de l'Etat</td><td>Compétence de principe à la collectivité, celles de l'Etat listées dans la loi organique</td></tr>
<tr><td>Iles Wallis et Futuna</td><td colspan="6">Spécialité législative. Absence de collectivités territoriales.
Répartition des compétences par décret ayant valeur organique.
Exécutif local exercé par l'Administrateur supérieur.</td></tr>
<tr><td>Titre XIII</td><td>Nouvelle-Calédonie</td><td colspan="6">Spécialité législative. Autonomie très forte. Compétences de l'Etat limitativement énumérées par la loi organique. Existence d'un pouvoir législatif autonome exercé par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie.</td></tr>
</table>

Annexe 3 : Liste des auditions

Cabinets ministériels

- Cabinet du Premier ministre
- Cabinet du ministre de l'action et des comptes publics
- Cabinet de la ministre des outre-mer
- Cabinet du ministre chargé des collectivités territoriales

Délégations parlementaires

- Président de la délégation outre-mer à l'Assemblée nationale

Administrations centrales et opérateurs nationaux

- Direction générale des finances publiques
- Direction générale des collectivités locales
- Direction générale des outre-mer
- Agence française de développement

Juridictions financières

- Cour des comptes
- Président de la chambre régionale des comptes Guadeloupe, Guyane et Martinique
- Président de la chambre régionale des comptes La Réunion et Mayotte

Associations d'élus

- Association des maires de France
- France urbaine
- Régions de France
- Association des départements de France
- Association des communes et collectivités d'outre-mer
- Association des maires de Guyane
- Association des maires de Martinique
- Association des maires de Guadeloupe
- Association des maires de Mayotte

Services de l'Etat

- Préfet de La Réunion
- Préfet de la Guadeloupe
- Préfet de la Martinique
- Préfet de la Guyane
- Préfet de Mayotte
- Direction régionale des finances publiques La Réunion
- Direction régionale des finances publiques de Guadeloupe
- Direction régionale des finances publiques de Martinique
- Direction régionale des finances publiques de Guyane

- Direction régionale des finances publiques de Mayotte

Collectivités territoriales

- Président de la Collectivité territoriale de Guyane
- Président de la Collectivité territoriale de Martinique
- Président de l'Assemblée de Martinique
- Président de la Région Guadeloupe
- Président de la Région Réunion
- Département de Mayotte
- Présidente du Département de Guadeloupe

- Président de l'Espace Sud Martinique
- Président de la Communauté intercommunale du Nord de La Réunion
- Président de la Communauté de communes de Petite-Terre
- Communauté d'agglomération Dembeni-Mamoudzou

- Maire de Saint-Denis de La Réunion
- Maire de Cayenne
- Maire de Fort-de-France
- Maire de Pointe-à-Pitre
- Ville de Mamoudzou
- Maire de Saint-Claude
- Maire de Dzaoudzi-Labattoir
- Maire de Roura
- Ville de Kourou
- Maire de Remire-Montjoly
- Maire du Prêcheur
- Maire de Saint-Pierre (Martinique)

ANNEXE 4 : La situation financière des collectivités supérieures en 2018

La situation des collectivités supérieures ultramarines, qu'il s'agisse des DROM, des COM ou de la Nouvelle-Calédonie, est globalement satisfaisante, avec une capacité de désendettement à court terme.

L'autofinancement net est généralement assez faible, particulièrement pour le département de la Réunion et la collectivité territoriale de Guyane.

Les collectivités supérieures de l'article 73C

GUADELOUPE

I- Région

1) Section de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement de la région Guadeloupe en 2018 sont de 233,7 millions d'euros. **Leur niveau par habitant reste toutefois très supérieur à la moyenne des régions** (587 € / hab. contre moins de 329 €/hab au niveau national).

Les charges de personnel représentent 29 % des dépenses réelles de fonctionnement.

La région a dégagé un autofinancement brut de 59,6 M€ en 2018, en baisse de 18,9 millions d'euros par rapport à 2017.

La collectivité peut ainsi afficher cette année un **taux d'épargne brute performant de 20,3 %** de ses recettes réelles de fonctionnement.

Après remboursement du capital de la dette (23,7 M€), la collectivité dégage une **épargne nette de 35,9 M€, soit 12,2 % de ses produits de fonctionnement**.

2) La dette

L'encours de dette total est très élevé à 303,7 M€, soit une moyenne de 763 € par habitant. Au niveau du taux d'endettement, la région se situe au-dessus de la moyenne nationale des régions (99%) avec un taux de 103,5 %.

Toutefois, la région génère, grâce au niveau structurellement très élevé des recettes de fonctionnement en outre-mer, une **capacité de désendettement de 5 ans**.

II- Département

1) Section de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement du département Guadeloupe en 2018 sont de 617,2 millions d'euros, soit 1550 euros par habitant (859 euros par habitant en moyenne en métropole).

Les charges de personnel représentent 17 % des dépenses réelles de fonctionnement.

Le département a dégagé un autofinancement brut de 69,7 M€ en 2018. Il peut afficher un taux d'épargne brute de 9,9 % de ses recettes réelles de fonctionnement

Après remboursement du capital de la dette, la collectivité dégage une **épargne nette de 56,8 M€, soit 8,2 % de ses produits de fonctionnement**.

2) La dette

Le **département reste faiblement endetté**. L'encours total de la dette représente 136,6 M€, soit 19,9 % des produits réels de fonctionnement. Au vu de son épargne brute, le conseil départemental présente une **capacité de désendettement performante de 2 ans.**

Collectivité territoriale de Martinique

1) Section de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement de la collectivité de Martinique en 2018 sont de 864 millions d'euros, soit 2 268 euros par habitant.

Les frais de personnel représentent 24 % des dépenses réelles de fonctionnement.

La collectivité a dégagé un autofinancement brut de 83,3 millions d'euros en 2018, en hausse de 31,8 millions d'euros par rapport à 2017.

L'autofinancement net dégagé après remboursement du capital de sa dette est égal à 48,3 millions d'euros, soit un taux d'épargne nette de 5 % de ses recettes réelles de fonctionnement.

2) La dette

L'encours de dette de la CTM s'établit à 646,9 M€, soit 1698 € par habitant, un ratio élevé au regard des moyennes au niveau national.

La capacité de désendettement de la CTM est de 7 ans et 9 mois.

LA REUNION

I- Département

1) Section de fonctionnement

Les **dépenses réelles de fonctionnement** (DRF) sont de 1,4 Md€ en 2018, soit **1 675 € par habitant.**

Les charges de personnel représentent 20 % des dépenses réelles de fonctionnement.

La **capacité d'autofinancement brute** du CD 974 est de 34,6 M€, **soit 2,4 % des RRF**, un niveau inférieur à la moyenne nationale des départements (11,8 %).

L'épargne nette est de 5,3 M€, soit **0,36 % des RRF**. Les marges de manœuvre pour financer les investissements sont donc faibles.

2) La dette

L'encours de dette du CD 974 est de 299 M€ en 2018. La dette par habitant (352 €) est inférieure à la moyenne des départements de métropole (495 € / hab.).

Le taux d'endettement de la collectivité est de 20,0 % des RRF contre 50,5 % pour la moyenne métropolitaine.

La collectivité présente une **capacité de désendettement de 8 ans et 7 mois**.

II- Région

1) Section de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement (469,9 M€) de la région La Réunion atteignent un ratio par habitant élevé (552 €), bien au-delà de la moyenne des régions au niveau national (315 € environ).

Les charges de personnel représentent 32 % des dépenses réelles de fonctionnements.

L'autofinancement brut est de 121,2 M€, soit un **taux d'épargne brute de 20,6 % des RRF**, en cohérence avec le taux moyen au niveau national (20,2 %).

L'autofinancement net du conseil régional est de 84 M€, soit 14,2 % des RRF.

2) La dette

L'endettement de la région est de 1,2 millions d'euros. Le taux d'endettement de la région est de 20,2 % des recettes réelles de fonctionnement.

La **capacité de désendettement est d'1 an**, soit un niveau inférieur à la moyenne nationale observée (5 années).

GUYANE

1) Section de fonctionnement

Les dépenses réelles de fonctionnement de la CTG sont de 528,2 millions d'euros, soit 2032 euros par habitant.

Les frais de personnel représentent 27 % des dépenses réelles de fonctionnement.

L'autofinancement brut de la CTG en 2018 est de 31,4 millions d'euros, soit un taux d'épargne brute de 5,6 % des RRF.

L'autofinancement net de la CTG est de 15,8 millions d'euros, soit 2,8 % des RRF.

2) La dette

L'endettement de la CTG est de 137,7 millions d'euros. Le taux d'endettement de la CTG est de 24,6 % des recettes réelles de fonctionnement.

La capacité de désendettement est de 4 ans et 4 mois.

MAYOTTE

1) Section de fonctionnement

Les charges réelles de fonctionnement du Département de Mayotte sont de 217,9 millions d'euros en 2018, soit 849,5 euros par habitant.

Les frais de personnel représentent 41 % des dépenses réelles de fonctionnement.

L'autofinancement brut est de 72,9 millions d'euros, soit 25 % des RRF.

L'autofinancement net est de 66,5 millions d'euros, soit 22,9 % des RRF.

2) La dette

L'endettement du Département est de 84 millions d'euros. Le taux d'endettement du Département est de 28,9 % des RRF.

L**a capacité de désendettement de la collectivité est de 1 an et 2 mois**.

Annexe 5 : L'accompagnement de la collectivité territoriale de Guyane

Au printemps 2017, en Guyane, un important mouvement social a exprimé une forte demande, au sein de la population, de services et d'équipements publics.

Pour répondre à ces attentes, l'État a été conduit, dans une atmosphère de crise et d'urgence, à conclure un « *accord de Guyane* » cosigné le 21 avril 2017 par le préfet, le collectif « *Pou Lagwuyann Dékolé* », la collectivité territoriale de Guyane, l'association des maires et les quatre parlementaires représentant le territoire.

Cet accord, préalablement soumis au conseil des ministres et publié au Journal officiel du 2 mai 2017, a prévu, pour un montant total estimé à 1,86 Md€ divers concours de l'État (construction de routes, de lycées et collèges, d'une cité judiciaire, d'une prison, …) ainsi que des mesures intéressant directement la collectivité territoriale (cession de foncier, aides d'urgence).

Ces dernières dispositions ont été détaillées dans une convention entre la collectivité et l'État relative à la mise en œuvre des dispositions financières du plan d'urgence pour la Guyane, cette convention étant approuvée par l'assemblée de la CTG le 23 octobre 2017.

La Cour des comptes a rendu, le 19 juin 2019, un rapport sur la mise en œuvre des clauses financières du plan d'urgence Guyane, dans lequel elle souligne la faiblesse de la capacité d'autofinancement brute de la CTG liée notamment au maintien de charges de personnel très élevées (+9,2% entre 2016 et 2019 ce qui représente une charge supplémentaire de 12,4 M€), à des charges à caractère général ayant progressé de 5,3% sur la période et à des subventions de fonctionnement ayant augmenté de 10,6 M€ entre 2016 et 2018, soit + 40% en deux ans.

Afin de redresser la situation financière, la Cour des comptes préconise de conditionner l'accompagnement de l'Etat à la réalisation d'objectifs d'un plan de performance.

A cet effet, un groupe de travail a été mis en place au niveau local afin d'aboutir à un diagnostic partagé entre les services de l'Etat et la CTG, et à la définition d'une trajectoire budgétaire pluriannuelle (jusqu'en 2022) et d'une programmation pluriannuelle des investissements (PPI).

Ce groupe de travail poursuit ses travaux avec l'appui de l'administration centrale (DGOM, DGCL, DGFIP), cette dernière étant chargée sur la base de ces travaux d'élaborer un projet de contrat de performance entre l'Etat et la CTG.

Ce contrat de performance doit, en contrepartie de l'accompagnement financier de l'Etat, engager la CTG sur une trajectoire pluriannuelle précise, tant en dépenses qu'en recettes. La signature d'une convention est prévue pour la fin de l'année 2019.

Annexe 6 : La péréquation entre les collectivités supérieures

Les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution (départements, régions, collectivités uniques) bénéficient de dispositifs de péréquation verticale et horizontale.

La péréquation verticale consiste à corriger les inégalités par l'apport de dotations de l'Etat aux collectivités les plus défavorisées. Cette péréquation correspond aux dotations de péréquation des départements (dotation de fonctionnement minimal et dotation de péréquation urbaine).

La péréquation horizontale consiste, en revanche, à redistribuer les ressources d'une même catégorie de collectivités territoriales entre elles. La péréquation horizontale est constituée des seuls flux entre collectivités. Les principaux outils de la péréquation horizontale sont :

- Le fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises perçue par les départements (article L. 3335-1 du CGCT) ;
- Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements (article L. 3335-2 du CGCT) ;
- Le fonds de solidarité en faveur des départements (article L. 3335-3 du CGCT) ;
- Le fonds de péréquation des ressources perçues par les régions (article L. 4332-9 du CGCT).

I- La péréquation verticale

Les collectivités de niveau départemental des DOM bénéficient d'une **quote-part de la dotation de péréquation**, constituée d'une quote-part de la dotation de péréquation urbaine et d'une quote-part de la dotation de fonctionnement minimale (article L. 3334-4 du CGCT).

Montants en € Dotation 2019	Dotation de péréquation urbaine	Dotation de fonctionnement minimale
GUADELOUPE	8 695 311	11 575 988
MARTINIQUE (CTM)	8 341 685	11 399 670
GUYANE (CTG)	5 870 934	8 640 966
REUNION	18 590 768	20 710 835
MAYOTTE	5 591 198	9 301 421

II- La péréquation horizontale

A- La péréquation entre les régions

Le fonds de péréquation des ressources perçues par les régions permet la redistribution d'une fraction des ressources fiscales perçues par ces collectivités, notamment la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Les régions d'outre-mer sont bénéficiaires de droit du fonds. Il est prélevé sur les ressources du fonds une quote-part destinée aux régions d'outre-mer. Le montant de cette quote-part est calculé en appliquant au montant des ressources du fonds le triple du rapport entre la population des régions d'outre-mer et la population de l'ensemble des régions et de la collectivité territoriale de Corse. La quote-part est répartie entre les régions d'outre-mer en fonction de la population (article L. 4332-9 du CGCT).

Montants en € Dotation 2019	Prélèvement de la région	Versement au profit de la région
GUADELOUPE	0	2 401 468
MARTINIQUE (CTM)	0	2 294 041
GUYANE (CTG)	0	1 641 268
REUNION	0	5 197 202

B- La péréquation entre les départements

1) *Le fonds de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises*

Le fonds de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises permet la redistribution d'une fraction des ressources fiscales perçues par les départements au titre de la CVAE.

Il est prélevé sur les ressources du fonds une quote-part destinée aux départements d'outre-mer. Le montant de cette quote-part est calculé en appliquant au montant des ressources du fonds le double du rapport, majoré de 10 %, entre la population des départements d'outre-mer et la population de l'ensemble des départements (article L. 3335-1 du CGCT).

Montants en € Dotation 2019	Prélèvement du département	Versement au profit du département
GUADELOUPE	0	592 195
MARTINIQUE (CTM)	0	515 647
GUYANE (CTG)	0	514 499
REUNION	0	1 230 767
MAYOTTE	0	1 099 468

2) *Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux*

Le fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux permet la redistribution d'une fraction des ressources fiscales perçues par les départements au titre des DMTO.

Les ressources du Fonds national de péréquation des droits de mutation à titre onéreux sont réparties, chaque année, entre les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements ou dont le revenu par habitant est inférieur au revenu moyen par habitant de l'ensemble des départements. Par dérogation, les départements d'outre-mer sont éligibles de droit à cette répartition (article L. 3335-2 du CGCT).

Montants en € Dotation 2019	Prélèvement du département	Versement au profit du département
GUADELOUPE	0	8 246 074
MARTINIQUE (CTM)	0	7 357 109
GUYANE (CTG)	0	11 728 199
REUNION	0	11 981 741
MAYOTTE	0	43 964 363

3) Le fonds de solidarité en faveur des départements

Le fonds de solidarité en faveur des départements a pour objet de réduire les inégalités relatives aux charges en matière d'allocations individuelles de solidarité.

Les DROM bénéficient du fonds de solidarité en faveur des départements dans les conditions de droit commun (article L. 3335-3 du CGCT).

Le fonds est alimenté par un prélèvement forfaitaire de 0,35% des bases des droits de mutation à titre onéreux perçus par les départements l'année précédant celle de la répartition.

Montants en € Dotation 2019	Prélèvement du département	Versement au profit du département	Solde du département
GUADELOUPE	478 980	2 643 397	2 164 417
MARTINIQUE (CTM)	480 695	2 335 277	1 854 582
GUYANE (CTG)	178 540	8 364 646	8 186 106
REUNION	1 178 063	5 547 872	4 369 809
MAYOTTE	32 056	5 032 460	5 000 404

Annexe 7 : Délibaration du comité des finances locales (CFL)

COMITÉ DES FINANCES LOCALES

Séance du 9 juillet 2019

Délibération n°

Travaux du comité des finances locales sur l'évolution des ressources des communes des départements d'outre-mer

Lors de sa séance du 25 septembre 2018, le Comité des finances locales a inscrit à l'ordre du jour une réflexion sur l'évolution des ressources des collectivités d'outre-mer, portant trois thèmes principaux : la mobilisation des bases fiscales, la péréquation et la création de nouveaux instruments de fiscalité.

Un groupe de travail spécifique a été chargé de conduire ces travaux.

Sur la base des analyses et des simulations présentées au groupe de travail sur l'évolution de la péréquation et sur le chantier de fiabilisation des bases fiscales en outre-mer, le Comité des finances locales formule une série de préconisations.

Le Comité des finances locales,
À [...] des suffrages exprimés,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment son article L. 1211-4 ;

Vu les séances du 14 mai 2019, du 28 mai 2019, du 11 juin 2019 et du 25 juin 2019 du groupe de travail relatif à l'évolution des ressources des communes des départements d'outre-mer ;

Constate :

1. Que les communes et ensembles intercommunaux d'outre-mer bénéficient de la péréquation dans des conditions dérogatoires par rapport aux communes et ensembles intercommunaux de métropole, à la fois sur le montant des enveloppes, calculées au sein de quotes-parts, et sur les critères d'éligibilité et d'attribution.

2. Que les critères actuels de répartition de la DACOM ne permettent pas d'assurer une péréquation efficace entre les communes d'outre-mer, notamment au profit des plus fragiles d'entre elles.

3. Que les simulations de la répartition de la DSU, de la DSR, de la DNP et du FPIC selon le « droit commun », c'est-à-dire au sein des enveloppes nationales et en fonction les critères utilisés en métropole montrent qu'en Guadeloupe, en Martinique, en Guyane et à La Réunion :

   - Les communes percevraient 55 millions d'euros de plus que le montant réellement attribué en 2019. Ces simulations prenant en compte l'octroi de mer dans le potentiel financier des communes.

   - Les ensembles intercommunaux percevraient 30 millions d'euros de plus sur le FPIC par rapport au montant réellement attribué. Ces simulations ne prennent pas en compte l'octroi de mer dans le potentiel financier. Dans le cas où l'octroi de mer serait intégré dans les calculs, le solde des quatre DOM serait moins élevé que dans la situation actuelle.

4. Qu'au niveau individuel, les résultats du passage au « droit commun » seraient déstabilisateurs pour les communes des DOM car les critères de répartition utilisés en métropole ne sont pas adaptés aux spécificités ultra-marines, en particulier pour la DSU et la DSR. A cet égard, le comité signale que près de deux tiers des communes des DOM auraient des attributions moins élevées qu'aujourd'hui.

<u>En conséquence, le comité des finances locales</u> :

1. Est favorable à ce que soit enclenchée une trajectoire de « rattrapage » sur cinq ans des montants attribués au titre de la péréquation dans les DOM.

2. Souhaite que les communes du département de Mayotte soient intégrées à la démarche.

3. Constate que la remise à niveau des bases fiscales, bien qu'elle ait connu des progrès rapides dans la période récente, reste en grande partie à accomplir ; que le rythme du « rattrapage » devra en tenir compte afin de ne pas créer de biais en défaveur des communes de métropole.

4. Demande que ce rattrapage soit financé par l'Etat.

5. Demande que ce rattrapage soit conditionné à une répartition péréquatrice afin de concentrer l'effort sur les communes les plus pauvres et assumant le plus de charges, pour tenir compte notamment des fonctions de centralité exercées par les grandes villes.

6. S'agissant de la DGF, propose que soit mis en place un système de répartition propre aux communes des DOM, par exemple sous la forme d'une dotation *ad hoc* en complément de la DACOM. Cette dotation particulière pourrait être répartie d'une part en fonction de critères locaux, adaptés aux caractéristiques de chaque territoire, d'autre part en fonction de critères péréquateurs communs à l'ensemble des communes des DOM.

7. Indique que le rattrapage pourrait prendre la forme d'une des hypothèses suivantes, qui ont été testées par le comité :

   - Répartition péréquatrice de la totalité de la dynamique; la DACOM serait consolidée au montant atteint en 2019 et répartie selon ses règles actuelles ;

   - Répartition de la totalité de la dynamique de la DACOM ainsi que d'une fraction du « socle » de DACOM.

8. Précise que ces scénarios ne devront pas avoir pour effet de faire diminuer l'attribution par habitant perçue par chaque commune en deçà du montant versé en 2019.

9. Ayant examiné des critères de répartition internes envisageables pour cette nouvelle dotation, propose que ces critères fassent l'objet d'une concertation spécifique avec les représentants des communes d'outre-mer.

Le Président

André LAIGNEL

Annexe 8 : Article 78 du projet de loi de finances pour 2020

« Dotation d'aménagement et dotation de péréquation des communes d'outre-mer

(39) « *Art. L. 2334-23-1.* - I. - A compter de 2020, la quote-part de la dotation d'aménagement mentionnée au troisième alinéa de l'article L. 2334-13 et destinée aux communes des départements d'outre-mer, de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et aux circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna comprend une dotation d'aménagement des communes d'outre-mer et, s'agissant des communes des départements d'outre-mer, une dotation de péréquation.

(40) « Cette quote-part est calculée en appliquant à la somme des montants de la dotation nationale de péréquation, de la dotation de solidarité rurale et de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale le rapport existant, d'après le dernier recensement de population, entre la population des communes d'outre-mer et la population de l'ensemble des communes. Ce rapport est majoré de 40 % en 2020.

(41) « II. - La dotation d'aménagement des communes d'outre-mer comprend :

(42) « 1° Une enveloppe destinée aux communes des départements d'outre-mer, égale à compter de 2020 au montant des deux sous-enveloppes versées en 2019 à ces communes en application du quatrième alinéa de l'article L. 2334-13 dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2019-¤¤¤¤ du ¤¤ décembre 2019 de finances pour 2020. Ces deux sous-enveloppes sont réparties entre les départements d'outre-mer au prorata de leur population, telle que définie à l'article L. 2334-2, puis entre les communes dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. La quote-part revenant aux communes de Guyane est majorée de 1 500 000 €, répartis entre les communes ayant bénéficié l'année précédente de la fraction de la redevance communale des mines prévue au quatrième alinéa de l'article 312 de l'annexe 2 au code général des impôts, et répartie entre elles proportionnellement à leur population ;

(43) « 2° Une enveloppe destinée aux communes de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française, de la collectivité territoriale de Saint-Pierre-et-Miquelon et aux circonscriptions territoriales de Wallis-et-Futuna calculée en appliquant à la somme des montants de la dotation nationale de péréquation, de la dotation de solidarité rurale et de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale le rapport, majoré de 35 %, existant, d'après le dernier recensement de population, entre la population de ces communes et la population de l'ensemble des communes. Cette enveloppe est ventilée en deux sous-enveloppes : une sous-enveloppe correspondant à l'application de ce ratio démographique à la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale et à la dotation de solidarité rurale, et une sous-enveloppe correspondant à l'application de ce ratio démographique à la dotation nationale de péréquation. Elles sont réparties dans les conditions fixées par décret en Conseil d'État. La quote-part revenant aux communes de Saint-Pierre-et-Miquelon est majorée pour la commune de Saint-Pierre de 445 000 € et pour celle de Miquelon-Langlade de 100 000 €.

(44) « III. - La dotation de péréquation des communes des départements d'outre-mer correspond à la différence entre la quote-part mentionnée au I et la dotation d'aménagement versée aux communes d'outre-mer en application du II.

(45) « *Art. L. 2334-23-2.* - Chaque commune des départements d'outre-mer perçoit une attribution au titre de la dotation de péréquation mentionnée au III de l'article L. 2334-23-1 calculée en fonction de sa population, multipliée par un indice synthétique composé :

(46) « 1° Du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des communes des départements d'outre-mer et le potentiel financier par habitant de la commune. Le potentiel financier pris en compte comprend les montants perçus au titre de l'octroi de mer constatés dans le compte de gestion afférent au pénultième exercice ;

(47) « 2° Du rapport entre le revenu par habitant moyen de l'ensemble des communes des départements d'outre-mer et le revenu par habitant de la commune.

(48) « L'indice synthétique est obtenu par addition des rapports définis aux 1° et 2° en pondérant le premier par 80 % et le deuxième par 20 %.

(49) « A compter de 2020, la somme des attributions par habitant perçues par une commune d'un département d'outre-mer au titre de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer et de la dotation de péréquation ne peut être inférieure au montant par habitant perçu en 2019 au titre de la dotation d'aménagement des communes d'outre-mer. Le cas échéant, l'ajustement est opéré au sein de la dotation de péréquation.

(50) « Les modalités d'application du présent article sont précisées par décret en Conseil d'État. »

ART. 78 N°II-1896

ASSEMBLÉE NATIONALE

5 novembre 2019

PLF POUR 2020 - (N° 2272)

Commission	
Gouvernement	

Adopté

AMENDEMENT N°II-1896

présenté par

M. Cazeneuve

ARTICLE 78

Mission « Relations avec les collectivités territoriales »

Sous réserve de son traitement par les services de l'Assemblée nationale et de sa recevabilité

À la seconde phrase de l'alinéa 40, substituer au taux :

« 40 % »

le taux :

« 40,7 % ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Les communes des départements d'outre-mer bénéficient actuellement d'une quote-part de la dotation d'aménagement, qui tient compte d'un taux de majoration démographique de 35 %.

Afin de rattraper de compenser le caractère moins favorable du dispositif de la « dotation d'aménagement des communes d'outre-mer » par rapport au droit commun, l'article 78 du projet de loi finances prévoit une première étape consistant à augmenter le taux de majoration démographique des communes des DROM en le fixant à 40 % pour l'année 2020.

Cela représenterait en 2020 une hausse du montant des dotations des communes des DROM de 11 millions d'euros.

Cependant, ce mécanisme, destiné à bénéficier aux communes des 5 DROM, a été calculé pour des raisons techniques sur la base des données des communes de 4 DROM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion) sans tenir compte des communes du Département de Mayotte.

Compte tenu du poids démographique des communes de Mayotte (12,5 % de la population des DROM), il est nécessaire de prévoir une hausse supplémentaire de 1,375 millions d'euros, afin de porter le total de la hausse pour les DROM en 2020 à 12,375 millions d'euros.

A cet effet, le présent amendement modifie le taux de majoration démographique pour le fixer à 40,7 %.

Direction de la séance

Projet de loi

PLF pour 2020

(1ère lecture)

SECONDE PARTIE

MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(n° 139 , 140 , 146)

N° II-631 rect.

3 décembre 2019

AMENDEMENT

C	Favorable
G	Favorable
Adopté	

présenté par

MM. PATIENT, DENNEMONT, HASSANI, KARAM, MOHAMED SOILIHI, THÉOPHILE, AMIEL, BARGETON et BUIS, Mme CARTRON, M. CAZEAU, Mme CONSTANT, MM. de BELENET, GATTOLIN, HAUT, IACOVELLI, LÉVRIER, MARCHAND, PATRIAT et RAMBAUD, Mme RAUSCENT, M. RICHARD, Mme SCHILLINGER et M. YUNG

ARTICLE 78

I. – Alinéa 48, première phrase

Remplacer le mot :

au

par les mots :

à 95 % du

II. – Après l'alinéa 53

Insérer trois alinéas ainsi rédigés :

« 3° Du rapport entre la proportion du nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active mentionné à l'article L. 262-1 du code de l'action sociale et des familles dans la population de la commune, et cette même proportion constatée pour l'ensemble des communes des départements d'outre-mer ;

« 4° Du rapport entre la proportion du total des bénéficiaires d'aides au logement, y compris leur conjoint et les personnes à charge vivant habituellement dans leur foyer, dans le nombre total de logements de la commune et cette même proportion constatée dans l'ensemble des communes des départements d'outre-mer ;

« 5° Du rapport entre la proportion d'enfants de 3 ans à 16 ans domiciliés dans la commune dans la population de la commune et cette même proportion constatée pour l'ensemble des communes des départements d'outre-mer.

III. – Alinéa 54

Remplacer les mots :

et 2° en pondérant le premier par 80 % et le deuxième par 20 %

par les mots :

à 5°, en divisant le rapport mentionné au 1° par deux

IV. – Après l'alinéa 54

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

« L'indice synthétique est multiplié par 1,5 pour les communes de plus de 10 000 habitants qui sont chefs-lieux de département ou d'arrondissement.

Objet

Le présent amendement est issu des travaux du sénateur Georges Patient et du député Jean-René Cazeneuve dans le cadre de leur mission sur les finances des communes des DOM ainsi que des groupes de travail réunis au sein du comité des finances locales.

Ces travaux ont acté la nécessité d'une démarche de rattrapage du niveau des dotations versées aux communes des DOM.

Parallèlement, ils ont souligné la nécessité d'apporter un soutien prioritaire aux communes les plus fragiles, dans une logique de péréquation et au regard d'indicateurs adaptés aux spécificités de l'outre-mer.

Afin de renforcer cette logique, le présent amendement :

- Accroît l'enveloppe dédiée à la partie péréquée de la nouvelle DACOM (dénommée DPOM), à partir d'un écrêtement de 5% de la dotation versée en 2019. Néanmoins, l'article prévoit un mécanisme de garantie pour qu'aucune commune ne voie son attribution par habitant diminuer au total : le total par habitant des deux dotations (DACOM + DPOM) ne pourra pas régresser. Compte tenu de la hausse globale de l'enveloppe, toutes les communes connaîtront donc une hausse par habitant de leur dotation de péréquation.

- Ajoute, dans le calcul de la dotation de péréquation, trois critères, en plus du potentiel financier et du revenu, permettant de mieux retranscrire les spécificités et besoins des communes d'outre-mer : le nombre d'enfants, le nombre de bénéficiaires du RSA et le nombre de bénéficiaires des aides au logement ;

- Prévoit une meilleure prise en compte des charges de centralité supportées par les « villes-capitales » des départements d'outre-mer, en majorant la dotation qui sera versée aux chefs-lieux de département et d'arrondissement qui comptent plus de 10 000 habitants.

Ces critères complètent les deux critères déjà proposés dans l'article, à savoir le potentiel financier par habitant et le revenu par habitant.

Direction de la séance

Projet de loi

PLF pour 2020

(1ère lecture)

SECONDE PARTIE

MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(n° 139 , 140 , 146)

N° II-629

28 novembre 2019

AMENDEMENT

C	Favorable
G	Favorable
Adopté	

présenté par

MM. PATIENT, DENNEMONT, HASSANI, KARAM, MOHAMED SOILIHI, THÉOPHILE, PATRIAT, AMIEL, BARGETON et BUIS, Mme CARTRON, M. CAZEAU, Mme CONSTANT, MM. de BELENET, GATTOLIN, HAUT, IACOVELLI, LÉVRIER, MARCHAND et RAMBAUD, Mme RAUSCENT, M. RICHARD, Mme SCHILLINGER, M. YUNG

et les membres du groupe La République En Marche

ARTICLE 78

Après l'alinéa 41

Insérer un alinéa ainsi rédigé :

…° Au second alinéa de l'article L. 2334-14, le mot « fait » est remplacé par les mots : « ainsi que la quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'outre-mer font » ;

Objet

Les communes ultramarines étant fréquemment confrontées à des difficultés de trésorerie, lesquelles ont des conséquences directes en matière de paiement de leurs fournisseurs, le versement des dotations par douzièmes apparaît comme une mesure de bonne gestion.

Le présent amendement, issu des travaux du sénateur Georges Patient et du député Jean-René Cazeneuve dans le cadre de leur mission sur la situation financière des communes des DOM, complète ainsi le CGCT pour prévoir le versement par douzièmes de la quote-part de la dotation d'aménagement destinée aux communes d'outre-mer.

Direction de la séance

Projet de loi

PLF pour 2020

(1ère lecture)

SECONDE PARTIE

MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(n° 139 , 140 , 146)

N° II-630

28 novembre 2019

AMENDEMENT

C	Avis du Gouvernement
G	Favorable
	Adopté

présenté par

MM. PATIENT, DENNEMONT, HASSANI, KARAM, MOHAMED SOILIHI, THÉOPHILE, AMIEL, BARGETON et BUIS, Mme CARTRON, M. CAZEAU, Mme CONSTANT, MM. de BELENET, GATTOLIN, HAUT, IACOVELLI, LÉVRIER, MARCHAND, PATRIAT et RAMBAUD, Mme RAUSCENT, M. RICHARD, Mme SCHILLINGER, M. YUNG

et les membres du groupe La République En Marche

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS ARTICLE 78 NONIES

Après l'article 78 nonies

Insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Avant le 1er septembre 2021, le Gouvernement remet un rapport au Parlement sur les conséquences de la refonte de la fiscalité locale prévue par la présente loi sur les communes d'outre-mer. Ce rapport analyse notamment les conséquences de l'application du mécanisme de compensation pour les communes ultramarines susceptibles d'être concernées par une fiabilisation des valeurs locatives des locaux assujettis à la taxe foncière sur les propriétés bâties situés sur leur territoire.

Objet

Cet amendement demande la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sur les effets de l'application de la refonte de la facilité locale sur les communes d'outremer avant le mois de septembre 2021. Compte tenu des évolutions proposées, il est important qu'un document spécifique retrace cette information.

Annexe 10 : Les enjeux de qualité comptable

Dans son rapport public thématique intitulé *« La situation financière des communes des départements d'outre-mer »*, publié en juillet 2011, la Cour des comptes insiste sur le défaut de sincérité des budgets et de fiabilité des comptes.

Elle indique à cet égard :

« Les équipes municipales doivent pouvoir disposer de budgets sincères et de comptes fiables pour apprécier la réalité des résultats de la gestion de leur commune, détecter les situations critiques ou dégradées, et prendre les mesures correctrices qui s'imposent. La qualité et la fiabilité des comptes constituent aussi un enjeu important pour apporter aux assemblées élues et aux citoyens l'information nécessaire à leur appréciation sur le bon emploi des ressources allouées et sur la bonne exécution des services communaux.

Pour les entreprises, le non-respect de l'obligation fixée par le code de commerce de présenter des comptes annuels réguliers, sincères et donnant une image fidèle du patrimoine, de la situation financière et du résultat d'une entreprise, peut être sanctionné pénalement. Il n'en va pas de même pour une collectivité territoriale dont le compte est sciemment inexact ou manifestement insincère.

Nombreuses sont les interventions des chambres régionales des comptes [...] *qui ont pour effet de faire corriger les écritures comptables au point de modifier substantiellement le résultat de l'exercice. Certes, les errements constatés peuvent provenir d'erreurs ou d'une mauvaise assimilation des règles budgétaires et comptables, mais il arrive aussi qu'ils procèdent de choix délibérés des exécutifs qui entendent masquer la dégradation de la situation financière de leur collectivité et faire obstacle au contrôle budgétaire* [par le représentant de l'État], *sachant que la loi ne prévoit pas de sanction pour ce type de comportement. »*

En premier lieu, la Cour des comptes pointe le caractère souvent insincère des inscriptions budgétaires et comptables relatives aux « restes à réaliser » :

« L'élément premier de la sincérité d'un compte consiste à y inscrire la totalité des opérations qui se rapportent aux droits et obligations de la collectivité, au titre d'un exercice donné. À cet égard, les chambres des comptes procèdent à un examen attentif des « restes à réaliser » que la réglementation encadre très précisément.

[Les restes à réaliser] *correspondent, pour l'investissement, d'une part aux dépenses engagées non mandatées et, d'autre part aux recettes certaines qui n'ont pas donné lieu à l'émission d'un titre et, pour le fonctionnement, aux dépenses engagées n'ayant pas donné lieu à service fait en fin d'exercice*

Ces restes à réaliser s'ajoutent au résultat de l'exercice budgétaire, ainsi qu'aux résultats des exercices antérieurs, avec lesquels ils contribuent à former le résultat global de clôture, lequel est susceptible de déclencher la saisine de la chambre des comptes par le préfet si le déficit est excessif, dans les conditions définies par l'article L. 1612-14 du code général des collectivités territoriales [(CGCT)].

La sincérité des écritures de restes à réaliser incombe aux ordonnateurs. Les comptables publics, chargés d'établir les comptes de gestion, sont, en effet, dépendants de l'exhaustivité et de l'exactitude des informations qui leur sont fournies [par les ordonnateurs] *dans le compte administratif et ses documents annexes.*

Dans les budgets, les insincérités concernent tant les restes à réaliser, que la collectivité est tenue de reprendre, notamment dans le cas où un précédent budget a été réglé par le représentant de l'État, que les inscriptions nouvelles, insuffisamment évaluées en dépenses ou ne correspondant pas à des droits acquis en recettes. L'article L. 1612-4 du CGCT précise en effet que « Le budget de la collectivité territoriale est en équilibre réel lorsque la section de fonctionnement et la section d'investissement sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère ».

Les chambres régionales des comptes doivent souvent modifier substantiellement les chiffres figurant dans l'état des restes à réaliser. Il a pu arriver que certains budgets votés en déséquilibre soient déclarés équilibrés à la suite de leur examen, ce qui illustre des difficultés dans l'application des règles budgétaires et comptables. Mais, généralement, les corrections relèvent des déficits, et les pratiques d'insincérité sont constatées dans presque tous les cas de communes ou d'établissements en difficulté.

Pour les chambres régionales des comptes des Antilles et de la Guyane, [la grande majorité] *des avis rendus* [...] *pour des budgets en déséquilibre ou des comptes administratifs en déficit, sur saisine des préfets, relèvent des insincérités. Le plus souvent, il s'agit de recettes d'investissement, notamment de subventions d'équipement sans justification probante ou devenues caduques et de recettes d'emprunt inscrites sans démarche réellement effectuée auprès d'un organisme prêteur ou sans l'aval* [d'une] *banque.*

S'agissant des dépenses de fonctionnement et d'investissement, les insincérités portent le plus souvent sur des dettes contractées par la collectivité et dont l'inscription (le mandatement) a été différée, omise ou dissimulée : cotisations aux organismes sociaux ou à des établissements publics de coopération intercommunale ou, tout simplement, factures de fournisseurs « laissées dans les tiroirs ».

Ainsi, l'insincérité répétée des comptes a permis à [une] *commune de* [Guyane] *d'éviter la saisine de la chambre régionale des comptes par le représentant de l'État, depuis 2003, alors qu'un contrôle de la gestion de cette collectivité a fait ressortir un déficit du compte administratif atteignant 14,3 M€ fin 2008 (61 % des recettes de fonctionnement), bien au-delà du seuil d'alerte prévu par l'article L. 1612-14 du CGCT.*

Les insincérités budgétaires sont également observées pour les budgets votés. Nombre d'entre eux votés en équilibre apparent présentent en fait des désordres prévisionnels. C'est, par exemple, le cas de cette commune de Guadeloupe dont le budget primitif 2008, voté en équilibre, présentait en réalité un déficit de 3 382 000 €.

En deuxième lieu, la Cour des comptes pointe les atteintes au principe d'indépendance des exercices :

« Les instructions comptables imposent que soient rattachés à l'exercice les produits à recevoir dès lors que les droits sont acquis, ainsi que les charges dont le service est intervenu avant le 31 décembre, mais dont les factures ou mémoires ne sont pas parvenus à cette date.

En ne respectant pas cette règle, l'accumulation des charges reportées peut masquer un déséquilibre budgétaire, parfois important. Cette pratique, assez courante, a été largement à l'origine des difficultés qui ont conduit à la mise en place, par les pouvoirs publics, des plans de restructuration financière en Guadeloupe et en Guyane.

À cet égard, la tenue [par les ordonnateurs] *d'une comptabilité* [de l'] *engagement* [des dépenses], *essentielle dans la gestion des crédits et la maîtrise des dépenses, est réglementée par l'article L. 2342-2 du CGCT. Or, il est régulièrement relevé soit que cette comptabilité n'existe pas, soit qu'elle est incomplète et peu fiable.*

Par ailleurs, les règles de mandatement des dépenses ne sont pas toujours suivies, avec notamment des dépassements de délais. En 2006 dans une commune de Guyane, ce délai atteignait plusieurs années, ce qui entraînait l'application corrélative d'intérêts moratoires dépassant le montant de la facture en principal.

De même, le montant excessif des impayés résulte souvent d'une carence de la procédure de recouvrement des créances. À La Réunion, une forte progression des recettes non recouvrées peut représenter jusqu'à un tiers des produits de fonctionnement, et concerne souvent des cotisations de cantines scolaires et des loyers. L'existence de créances très anciennes, impossibles à recouvrer, a conduit les chambres régionales des comptes à préconiser l'activation de la procédure d'admission en non-valeur en vue de clarifier les comptes des communes concernées. Il en est résulté la constatation d'une charge à un compte de perte sur créances irrécouvrables, ce qui a entraîné une diminution du résultat.

Les chambres des comptes des Antilles observent aussi le maintien en comptabilité de créances très anciennes, dont le recouvrement est compromis, sans provisions, ce qui conduit à fausser le résultat. Tel est le cas, par exemple, d'une commune de Guadeloupe, en 2006, avec un volume de 560 000 € de créances irrécouvrables et qui a conservé en comptabilité des produits non facturés par une ancienne régie des eaux, à hauteur de 1,4 M€. »

En troisième lieu, la Cour des comptes pointe le non-respect des règles relatives aux dotations, aux amortissements et aux provisions :

« L'amortissement constitue une charge qui doit être [consignée], année après année, afin de constater la dépréciation d'un bien (meuble ou immeuble) et de reconstituer le financement nécessaire à son remplacement ou à son maintien en l'état.

Dès lors que les équilibres budgétaires sont difficilement atteints, il est fréquemment observé que les communes ne procèdent pas, ou insuffisamment, à l'amortissement de leurs éléments d'actif pour peu qu'ils soient inventoriés.

Les règles de constitution de provisions s'avèrent parfois insuffisamment respectées, qu'il s'agisse des provisions facultatives ou mêmes obligatoires. Il est souvent rappelé aux ordonnateurs leurs obligations en la matière, les montants de provisions à constituer pouvant avoir un impact significatif sur le résultat. Ainsi, dans le cas d'un syndicat intercommunal de Guyane, et pour seulement deux risques [...], *le montant des provisions à constituer s'élevait à près de 570 000 €, soit l'équivalent du résultat comptable de l'exercice 2005.*

D'autres désordres comptables sont mis en exergue :

« Il arrive que les opérations enregistrées dans les comptes de l'ordonnateur (compte administratif) ne correspondent pas à celles du compte de gestion du comptable public. Ainsi a-t-il pu être relevé une discordance de 3,8 M€ dans le cas d'une régie des eaux, en 2007, ayant pour conséquence de multiplier par trois le déficit de clôture du compte administratif.

En règle générale, la responsabilité de ces discordances incombe à l'ordonnateur. Il est cependant arrivé, en Guadeloupe et en Guyane, que des comptables publics soient sanctionnés pour des retards

dans la production des comptes dont ils ont la responsabilité ou que la chambre régionale des comptes mette en jeu leur responsabilité du fait d'une régularisation tardive de certaines dépenses et recettes inscrites en comptes de tiers. Mais globalement, les insincérités rencontrées sont le fait des ordonnateurs qui ne donnent pas les informations nécessaires aux comptables pour assurer la bonne tenue de leurs comptabilités.

Parfois, comme [dans une commune de Guyane]*, c'est la tenue même de la comptabilité qui est en cause du fait de nombreux retards ou d'omissions dans les écritures de dépenses ou de recettes.*

Plus fréquemment, les erreurs d'imputations budgétaires relevées dans les comptes de communes ou établissements de la Guadeloupe et de la Martinique, révèlent des confusions entre les sections d'investissement et de fonctionnement avec une incidence sur le calcul du fonds de compensation de la TVA (FCTVA), des majorations ou des minorations excessives de certains postes (fêtes et cérémonies), ou encore un manque de pertinence ou de constance dans les méthodes de comptabilisation, variant d'une année à l'autre.

D'autres anomalies portent également sur le report des opérations d'ordre. Dans un cas, le déficit des opérations (de l'ordre de 1,3 M€) réalisées en concession ou en mandat par une société d'économie mixte n'était pas comptabilisé.

Par ailleurs, la réforme comptable de 1997, qui visait à améliorer la connaissance de la composition des patrimoines, est très partiellement mise en œuvre. Pour les chambres régionales des comptes des Antilles et de la Guyane, sept des 14 collectivités de la sphère communale contrôlées entre 2005 et 2008, n'étaient pas en mesure de produire l'état de leur actif. Dans de nombreux cas, même si ce dernier est produit, il n'est pas exhaustif dès lors que des biens n'appartenant plus à la commune ou n'ayant plus de valeur ne sont pas sortis de l'inventaire. Ce constat a été effectué pour six communes de La Réunion, au cours des neuf contrôles de gestion portant sur des communes effectués en 2007 et 2008. De tels errements ont pour effet de déformer la réalité financière et, le plus souvent, d'améliorer fictivement le résultat de l'exercice. »

Annexe 11 : Propositions recueillies par la mission relative aux règles budgétaires et comptables applicables aux collectivités territoriales

- **Maquette budgétaire**

1 Simplifier la présentation des documents budgétaires

En 1994, lors de la mise en place de la nomenclature M14, les maquettes des documents budgétaires (budget primitif et comptes administratifs) étaient calquées sur celles des entreprises, dans le sens où elles faisaient apparaître distinctement le résultat de l'exercice au compte administratif et le résultat prévisionnel au budget primitif. Les élus locaux ont trouvé que cette trop grande transparence alertait les oppositions et ne leur permettaient pas une gouvernance tranquille. C'est la raison pour laquelle les maquettes ont été modifiées pour ne plus être compréhensibles par les citoyens.

Il suffit donc de revenir aux maquettes budgétaires de 1996. Un arrêté du ministre du budget suffit.

- **Date d'adoption des budgets**

  - **le vote du budget primitif avant la fin du mois de janvier de l'exercice auquel il s'applique ;**
  - **la reprise anticipée, dans ce budget primitif, du résultat de la section de fonctionnement de l'exercice, dans sa définition par l'article R. 2311-11**

Les dispositions actuelles des articles L. 1612-1, L. 1612-2, L. 1612-9 et L. 2311-5, R. 2311-11 à R. 2311-13 du CGCT permettent à une collectivité de voter son budget primitif sans reprendre les déficits antérieurs de la section de fonctionnement, masquant ainsi la réalité de la situation financière et encourageant la fuite en avant.

En obligeant à la reprise du déficit de la section de fonctionnement avant le vote du budget, l'on oblige l'ordonnateur à financer d'abord son déficit éventuel avant d'engager de nouvelles dépenses. La transparence y gagne aussi et le contrôle démocratique devient plus efficace. En cas d'élection, le budget sera voté avant celle-ci et le résultat de l'exercice précédent sera connu et public.

Les dates indiquées dans les articles L. 1612-1, L. 1612-2, L. 1612-9 doivent être modifiées ainsi que le dispositif décrit à l'article L. 2311-5 qui rend obligatoire la reprise du déficit uniquement après le vote du compte administratif. Il s'agit de rendre obligatoire la reprise du déficit de la section de fonctionnement avant même son vote. Le constat de l'ordonnateur suffit. Si l'ordonnateur ne constate pas ce déficit par anticipation et que le vote du compte administratif se solde par un déficit, alors l'ordonnateur aura masqué volontairement le déficit, ce qui serait sanctionné (voir partie sur les sanctions).

- **<u>Investissement en AE / CP</u>**

3 Rendre effectivement obligatoire les plans de financement pluriannuels en AE/CP pour les investissements des collectivités

Le non-respect de cette obligation entraîne de très graves conséquences dans le cas des grandes collectivités (métropoles, régions, intercommunalités, etc.) compte tenu des montants de dettes qu'elles peuvent ainsi contracter sans présenter les ressources en face.

Le seul dispositif qui manque actuellement pour faire respecter cette obligation est la sanction encourue lorsque l'ordonnateur ne la respecte pas.

La mesure correctrice proposée relève donc de la partie située en fin de la présente note, sur les sanctions.