

Chapitre IV

La situation financière des collectivités des départements d'outre-mer

D'une population totale de 1,9 million d'habitants, les départements d'outre-mer, hors Mayotte³²⁴, possèdent une organisation institutionnelle constituée d'un nombre relativement limité de collectivités locales, soit 112 communes, 18 établissements publics de coopération intercommunale, 2 départements, 2 régions et 2 collectivités uniques³²⁵.

Les collectivités de ces départements présentent une situation financière en moyenne plus dégradée que celles de métropole alors que les besoins d'investissements publics y sont plus importants. Ce constat, déjà dressé par la Cour dans son rapport public thématique de 2011³²⁶, reste d'autant plus d'actualité que la situation s'est depuis encore dégradée.

Une telle situation tient au contexte économique, social et institutionnel d'outre-mer (I) mais également à des défauts de gestion observés de façon récurrente au sein de ces collectivités, notamment à des charges de personnel trop importantes qui obèrent les capacités d'autofinancement (II). Les difficultés de programmation des

³²⁴ Le département de Mayotte ne fait pas partie du champ de l'analyse compte tenu de ses particularités et d'un récent rapport public de la Cour (Cour des comptes, Rapport public thématique : *La départementalisation de Mayotte, une réforme mal préparée, des actions prioritaires à conduire*. La Documentation française, janvier 2016, 164 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

³²⁵ En outre-mer, le département et la région exercent leurs compétences sur le même territoire. Ils ont été remplacés par une collectivité territoriale unique en Martinique et en Guyane, en application des lois organique et ordinaire du 27 juillet 2011, après des référendums organisés en janvier 2010 comme prévu par l'article 73 de la Constitution. Leurs assemblées élues exercent leurs compétences depuis le 1^{er} janvier 2016.

³²⁶ Cour des comptes, Rapport public thématique : *La situation financière des communes des départements d'outre-mer*. La Documentation française, juillet 2011, 165 p., disponible sur www.ccomptes.fr

investissements qui en résultent affectent le niveau du service public rendu, par exemple en matière de réseaux qui nécessitent des infrastructures locales en nombre et qualité suffisants (III). Les collectivités disposent de leviers d'action pour redresser leurs comptes, qu'elles doivent, comme celles de métropole, activer rapidement. Les services de l'État doivent les accompagner dans ces efforts en contribuant à la mise en œuvre des réformes structurelles propres à renforcer la maîtrise de leurs finances (IV).

I - La situation socio-économique et institutionnelle

Les collectivités des départements d'outre-mer (DOM) évoluent dans un environnement social et économique souvent difficile (A) et une organisation institutionnelle qui se distingue de celle de la métropole par un moindre émiettement communal et un plus faible développement de l'intercommunalité (B).

A - Une situation socio-économique difficile

1 - Des enjeux démographiques fortement contrastés

Les régions d'outre-mer ont longtemps été perçues comme des territoires aux populations jeunes. En 2009, selon l'Institut national d'études démographiques (INED), 33 % des habitants des quatre départements d'outre-mer avaient moins de vingt ans contre 25 % dans l'hexagone. Aujourd'hui, la situation est très contrastée. La Guadeloupe et la Martinique font partie des départements les plus touchés par le vieillissement démographique : en 2040, 40 % de leurs habitants auront plus de soixante ans. La Réunion et la Guyane, en revanche, présentent une forte croissance démographique (de respectivement 0,6 % et 2,3 % par an entre 2009 et 2016) due notamment à un taux de natalité particulièrement élevé. Elles figurent parmi les départements les plus jeunes de France puisque près du tiers de la population est âgée de moins de 20 ans à La Réunion et 42 % en Guyane.

La situation de la Guyane est atypique par rapport aux autres territoires français : sa croissance démographique très dynamique résulte à la fois du niveau très élevé de la natalité mais aussi de l'immigration à hauteur de 40 %. Ces particularités, associées à l'étendue des zones

forestières, rendent plus difficile qu'ailleurs le recensement de la population.

Tableau n° 27 : situation démographique des départements d'outre-mer (2016)

	Population	Moins de 20 ans	Plus de 60 ans	Taux de natalité (2015)	Croissance démographique annuelle (2009-2016)	Densité au km ²
<i>Métropole</i>	64 604 599	24,3 %	25,2 %	11,8 ‰	0,5 %	118
Guadeloupe	395 725	26,9 %	23,3 %	11,9 ‰	- 0,2 %	244
Martinique	376 847	23,9 %	25,7 %	10,5 ‰	- 0,7 %	345
Guyane	262 527	42,7 %	7,9 %	26,2 ‰	2,3 %	3
La Réunion	850 996	31,5 %	15,6 %	16,5 ‰	0,6 %	339

Source : Cour des comptes – données Insee

Dans trois départements d'outre-mer, la densité de population est supérieure à la moyenne nationale. Avec une superficie proche de celle de la Nouvelle-Aquitaine, le département de la Guyane (85 534 km²) se distingue en revanche par sa très faible densité de population (3 habitants/km²), le deuxième département français à cet égard étant la Lozère (15 habitants/km²)³²⁷. Toutefois, 80 % de la population guyanaise résident dans la zone semi-urbanisée de l'arc littoral Saint-Laurent du Maroni-Cayenne.

2 - La situation économique et sociale

Les territoires des départements d'outre-mer jouissent de niveaux de développement plutôt élevés au regard de leurs environnements régionaux respectifs mais ils souffrent de retards par comparaison avec les collectivités de l'hexagone. Ils présentent des caractéristiques propres aux petites économies insulaires : éloignement de la métropole où se trouvent les principaux partenaires commerciaux, accessibilité par les seules voies maritime et aérienne³²⁸, géographie qui complique la circulation des marchandises, faible superficie induisant l'étroitesse des marchés, risques naturels élevés imposant parfois des normes et technologies particulières et coûteuses. La demande intérieure y est insuffisante pour permettre aux entreprises locales d'atteindre une taille critique.

³²⁷ La faible densité de la Guyane s'explique par un domaine forestier représentant près de 70 % du territoire guyanais.

³²⁸ Caractéristique aussi de la Guyane en raison de son adossement à la forêt amazonienne et de la faiblesse des communications terrestres vers le continent.

Dès lors, le nombre d'opérateurs économiques est réduit, aboutissant fréquemment à une concentration des capitaux, constitutive d'oligopoles, voire de monopoles locaux.

Tableau n° 28 : PIB, revenu par habitant et taux de chômage en outre-mer

	PIB par habitant en 2013	PIB par habitant en 2014	Évolution PIB par habitant	Revenu annuel des ménages par habitant (2014) ³²⁹	Taux de chômage 2015
<i>Moyenne métropole</i>	32 544	32 736	+ 0,1 %	20 320	9,9 %
Guadeloupe	19 861	20 221	+ 2,2 %	15 185	23,7 %
Martinique	22 710	23 367	+ 1,6 %	16 835	19 %
Guyane	15 704	16 057	+ 1 %	10 665	22 %
La Réunion	20 198	20 725	+ 0,8 %	16 703	24,6 %

Source : Cour des comptes – données Insee et DGCL

Ces faiblesses structurelles se traduisent par des niveaux de produit intérieur brut (PIB) par habitant très inférieurs à la moyenne nationale. Selon l'Insee, la convergence économique des Antilles et de La Réunion avec l'hexagone, observée au cours de la première moitié de la décennie 2000, s'est notablement ralentie par la suite. En moyenne, le PIB par habitant dans les DOM représentait 59 % du PIB par habitant métropolitain en 2013-2014.

En 2015, les ménages d'outre-mer disposaient d'un revenu moyen disponible brut par habitant très inférieur à celui de l'hexagone (73 % en moyenne du revenu moyen métropolitain hors Paris). En Guyane, où il est le plus bas, il ne représentait que 52 % de la moyenne métropolitaine hors Paris. Les observatoires des prix et des revenus relèvent toutefois la part très importante de l'économie informelle dans ces territoires, en particulier en Guyane où l'activité non déclarée égale, sinon dépasse, l'activité régulièrement déclarée.

Dans ce contexte où le taux de chômage en outre-mer représente plus du double de celui de l'hexagone, les départements ont une économie

³²⁹ Revenu annuel disponible brut : part du revenu primaire qui reste à la disposition des ménages pour la consommation et l'épargne.

très dépendante du secteur public (commande publique, emplois, aides et prestations). Les dépenses sociales pèsent plus lourdement encore qu'en métropole sur les budgets des collectivités locales (cf. chapitre V). Les départements de la **Guadeloupe**, **La Réunion** et la **Martinique** se classent dans le premier décile des départements par la part de leurs dépenses sociales dans leurs dépenses de fonctionnement³³⁰.

B - Une faible intégration intercommunale

Au 1^{er} janvier 2017, les 112 communes de la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion étaient regroupées en 18 établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Tableau n° 29 : communes et établissements publics de coopération intercommunale dans les départements et régions d'outre-mer

	Nombre de communes	Nombre d'EPCI
Guadeloupe	32	6
Guyane	22	4
Martinique	34	4
La Réunion	24	5
Total	112	18

Source : Cour des comptes – données DGCL

Ces quatre départements connaissent un moindre émiettement communal qu'en métropole et comptent peu de toutes petites communes. Un phénomène de création de communes existe au contraire, comme en témoigne la scission de la commune de Saint-Louis à La Réunion prévue au 1^{er} janvier 2018.

³³⁰ Part des dépenses sociales des départements dans leurs charges de fonctionnement en 2015 : 68 % en Guadeloupe, 62 % en Martinique, 56 % en Guyane et 66 % à La Réunion, contre 52 % en métropole (hors Rhône). Source : données DGFIP et CNAF.

1 - Une carte intercommunale achevée

De nouveaux schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI)³³¹ ont été adoptés en 2016 en Guadeloupe et à La Réunion. Ils n'ont pas été modifiés en Martinique et en Guyane.

En Guadeloupe, le nouveau schéma n'a toutefois qu'actualisé celui arrêté en 2011 en y ajoutant la possibilité d'une gouvernance unique en matière de gestion de l'eau. Tout l'archipel guadeloupéen est ainsi couvert par l'intercommunalité depuis le 1^{er} janvier 2014. Il compte six EPCI à fiscalité propre, dont cinq communautés d'agglomération et une communauté de communes, regroupant au total les 32 communes de l'archipel, ainsi que cinq syndicats intercommunaux et sept syndicats mixtes.

En application du SDCI de La Réunion adopté en 2016, les 24 communes de l'île sont intégrées dans l'une des cinq communautés d'agglomération, dont la population est comprise entre 120 000 et 210 000 habitants. La Réunion compte également 11 syndicats (3 syndicats intercommunaux et 8 syndicats mixtes).

La loi NOTRe du 7 août 2015, qui prévoit le transfert de la gestion de l'eau et des déchets aux EPCI à fiscalité propre à l'horizon 2020, va encore induire des évolutions dans la répartition des compétences entre collectivités. Ainsi, en Martinique, les trois syndicats chargés de la gestion de l'eau et de l'assainissement vont être dissous car ils sont situés en partie ou en totalité dans le périmètre de la **Communauté d'agglomération de l'Espace Sud Martinique (CAESM)** et de la **Communauté d'agglomération du Pays Nord Martinique (CAP Nord Martinique)**.

2 - Des transferts de compétences néanmoins inaboutis

Les transferts de compétence actés juridiquement ne se sont en effet pas nécessairement traduits par un transfert effectif de la gestion. Les charges de personnel des EPCI ne représentent qu'un cinquième des dépenses du bloc communal en Guyane et un dixième en Martinique et à La Réunion contre plus du tiers en métropole et en Guadeloupe, signe d'une moindre intégration communautaire. En Guadeloupe, les communes continuent d'exercer les compétences transférées à leurs EPCI, notamment en matière d'eau et d'assainissement, par le biais de conventions de

³³¹ Cf. chapitre III.

rétrocession de la gestion, qui perdurent et empêchent une véritable gestion intercommunale de la ressource. À titre d'exemple, trois communes, sur les six que compte la **communauté d'agglomération du Nord Grande-Terre**³³², ont signé avec elle une convention de gestion du service public de l'eau. De plus, pour deux autres communes, la communauté d'agglomération est membre du **syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG)**.

Par ailleurs, les compétences transférées n'ont le plus souvent pas ou peu fait l'objet d'une évaluation précise de l'actif et du passif rattachés. Ce défaut d'évaluation pèse sur la gestion des moyens et crée un risque de perte de subventions (du fonds européen de développement économique et régional – FEDER – en particulier), faute de maître d'ouvrage compétent ou de montage du dossier satisfaisant. Malgré les travaux des commissions locales d'évaluation des ressources et des charges transférées (CLERCT), le volume des dettes croisées entre les intercommunalités et les communes peut aggraver de façon sensible leur situation financière. En Guadeloupe, par exemple, le montant des dettes non honorées à ce titre par les EPCI à fiscalité propre envers des communes membres et d'autres établissements publics intercommunaux pèse sur la situation financière de ces dernières. La **CA Grand Sud Caraïbes**³³³ est la moins vertueuse des intercommunalités : près de 7 M€ devraient être reversés à des communes.

Une priorité plus marquée devrait être donnée à la mutualisation des moyens à l'échelle intercommunale afin d'atteindre la taille critique nécessaire à une gestion plus performante et à la réalisation d'investissements structurants.

II - Une situation financière paradoxale : des ressources élevées, un autofinancement faible

La situation financière des collectivités locales est moins bonne dans les départements d'outre-mer qu'en métropole (A) malgré des recettes supérieures permises par l'octroi de mer et la taxe spéciale sur les carburants (B). Ce surcroît de recettes, qui pourrait permettre de répondre aux besoins d'équipements des territoires (D), couvre des charges de personnel élevées (C).

³³² Source : préfecture.

³³³ Source : préfecture.

A - Des recettes à la structure atypique et globalement élevées

Une partie des recettes des collectivités d'outre-mer leur sont propres. Il en est ainsi de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants, qui représentent une part majoritaire des recettes des communes. Les collectivités bénéficient également d'une péréquation horizontale plus favorable. Elles perçoivent en revanche de faibles produits de la fiscalité directe locale et bénéficient de dotations de péréquation verticale inférieures à celles de communes comparables de l'hexagone.

1 - Le bénéfice d'une fiscalité directe locale spécifique

Recettes propres aux collectivités d'outre-mer, l'octroi de mer et la taxe spéciale sur les carburants forment une part importante de leurs recettes de fonctionnement. En 2016, elles en représentaient 19,1 % en Martinique, 22,5 % en Guyane, 20,8 % en Guadeloupe et 15,7 % à La Réunion. Pour les communes, ces contributions indirectes constituent en moyenne entre 22,7 % (La Réunion) et 29,4 % (Guadeloupe) des recettes de fonctionnement.

a) L'octroi de mer, un impôt local supplémentaire

L'octroi de mer, taxe sur les importations et les livraisons de biens fabriqués localement, est perçu par les collectivités locales. Il a pour spécificité de relever à la fois de la fiscalité locale et des droits indirects puisque son assiette est constituée de la valeur hors taxes des biens importés ou livrés par les personnes qui y sont assujetties³³⁴. En contrepartie, les taux de TVA sont réduits par rapport à ceux de la métropole³³⁵ en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion, et le régime de la TVA ne s'applique pas en Guyane. Les assemblées délibérantes des régions et collectivités uniques disposent du pouvoir de taux sur l'octroi de

³³⁴ En application de la loi du 2 juillet 2004, sont actuellement assujetties à l'octroi de mer les personnes qui exercent, de manière indépendante, des activités productives dans l'une des collectivités relevant de l'article 73 de la Constitution. Le fait générateur de la taxe survient lors de l'importation des biens, s'ils ont été produits à l'extérieur de la collectivité, ou de leur livraison à l'acquéreur s'ils ont été fabriqués sur son territoire.

³³⁵ Le taux normal est à 8,5 % contre 20 % en métropole et le taux réduit est à 2,1 % au lieu de 5,5 % ou 10 % en métropole.

mer. Les taux étant fixés par types de produits, elles peuvent exonérer totalement ou partiellement les productions locales.

Les produits de l'octroi de mer, qui atteignaient environ 1 Md€ en 2016, sont perçus pour partie par les communes – octroi de mer de base, affecté à une dotation globale de garantie (DGG) – et pour partie par les régions ou collectivités uniques – octroi de mer régional dont le taux ne peut dépasser 5 %³³⁶. L'éventuel solde de recettes à distribuer une fois cette répartition réalisée est affecté au fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE)³³⁷ puis bénéficie pour 80 % aux communes³³⁸ et pour 20 % à l'échelon régional. En Guyane toutefois, la dotation globale de garantie ne bénéficie pas qu'aux communes mais aussi à la collectivité territoriale unique (précédemment au département)³³⁹.

Au total, les communes bénéficient de la majeure partie des recettes de l'octroi de mer, qui ont progressé de 1 % entre 2013 et 2016 avec des variations annuelles comprise entre - 1 % et 2 %. Ainsi, en 2016, l'octroi de mer a représenté entre 19,3 % (La Réunion) et 25,9 % (Guadeloupe) de leurs recettes réelles de fonctionnement. Il est également essentiel au financement des dépenses de l'échelon régional puisqu'il a fourni à ce dernier jusqu'à 41,4 % (**Guadeloupe**) de ses recettes fiscales.

Les modalités de répartition de l'octroi de mer entre les communes varient d'un département à l'autre. En Guadeloupe, Guyane et Martinique, la répartition est effectuée, pour 90 % à 100 %, en fonction de la population communale³⁴⁰. À La Réunion, en revanche, les critères retenus ont pour effet d'inciter les communes à la dépense. En effet, 47 % des recettes de l'octroi de mer de l'année N sont réparties au prorata des dépenses de fonctionnement et des deux tiers des dépenses d'investissement de l'année

³³⁶ L'augmentation de 2,5 % à 5 % a été prévue pour la Guyane par la loi de finances rectificative pour 2016 et pour les autres DOM par la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

³³⁷ Dont les versements sont affectés à la section d'investissement des collectivités.

³³⁸ La part communale est répartie en fonction de la population avec une majoration de 20 % pour les communes chefs lieu de département et de 15 % pour les communes chefs lieu d'arrondissement.

³³⁹ 27 M€ de 2004 à 2016 conformément à l'article 48 de la loi du 2 juillet 2004, 18 M€ en 2017 et 9 M€ en 2018. La loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer dispose qu'en 2018, pour compenser la perte de recettes résultant de la suppression de la part de DGG de la collectivité territoriale de Guyane, un prélèvement sur les recettes de l'État de 18 M€ sera institué.

³⁴⁰ du LUART, Roland, rapport du Sénat n° 357 (2003-2004) sur le projet de loi relatif à l'octroi de mer, fait au nom de la commission des finances, p. 155. Sénat, juin 2004, 293 p., disponible sur <https://www.senat.fr/rap/103-357/103-35732.html>

N-3. 17 % sont ventilées à parts égales entre les communes et 36 % au prorata de leur population.

À titre d'illustration, le contrôle de la **commune de Trois-Bassins** a montré que la collectivité attendait une progression significative du montant de sa dotation globale garantie en raison du doublement de ses dépenses d'équipement entre 2013 et 2015. De même, elle a estimé à 0,2 M€ les recettes supplémentaires résultant de l'accroissement de ses dépenses en faveur des contrats aidés alors même que cette dépense est en grande partie couverte par des remboursements de l'État.

Ces critères conduisent ainsi à une répartition très inégale de l'octroi de mer par habitant entre les communes de La Réunion, qui présente des écarts de 1 à 3 : la commune la plus richement dotée est **Saint-Philippe** avec 742 € par habitant contre 273 € par habitant pour la plus faiblement dotée, **Le Tampon**. De même, la progression moyenne de 1,7 % par an des recettes de l'octroi de mer des communes entre 2012 et 2015 masque des évolutions contrastées entre une baisse de 2,4 % par an dans la commune **du Tampon** et une hausse de 6,1 % par an dans celle de **Sainte-Rose**.

Par conséquent, en ce qui concerne La Réunion, il conviendrait de réaliser des simulations permettant d'aligner les critères de répartition du produit de l'octroi de mer entre les communes sur ceux appliqués dans les autres départements.

b) La taxe spéciale sur la consommation de carburants, attribuée principalement aux régions

Dans les départements d'outre-mer, une taxe spéciale sur la consommation de carburants (TSC)³⁴¹ s'applique en lieu et place de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en vigueur en métropole. C'est une taxe unitaire calculée forfaitairement sur le volume de carburant consommé, dont les tarifs sont votés par les conseils régionaux et ne peuvent excéder celui de la TICPE métropolitaine. Le produit de la taxe est réparti³⁴² entre la région, le département, les communes et les EPCI. Il doit être affecté pour l'essentiel aux réseaux routiers dont ils ont respectivement la charge et au développement des transports publics de personnes.

Le montant total de la taxe s'est élevé en 2016 à 473 M€ dont 63 % alloués aux régions, 14 % aux départements, 21 % aux communes et 2 % aux EPCI compétents en matière de transports. La TSC représente une part

³⁴¹ Article 266 *quater* du code des douanes.

³⁴² Article L. 4434-3 du CGCT.

des recettes de fonctionnement qui est faible pour les communes et départements (respectivement 4 % et 3 %) mais plus substantielle pour les régions et collectivités uniques (14 %).

2 - De faibles produits de la fiscalité directe locale

À l'inverse, les produits des impôts directs locaux sont proportionnellement moins importants dans les départements d'outre-mer. Dans les communes de Guadeloupe, de Martinique et de La Réunion, ils sont inférieurs de 20 % à 30 % à ceux des communes de métropole. En Guyane, ce phénomène est encore accentué, le produit des impôts directs ne représentant que 40 % de la moyenne nationale.

Tableau n° 30 : recettes fiscales par habitant des communes d'outre-mer

	Produit par habitant de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants (2016)	Produit par habitant des impôts directs locaux (2015)
<i>Guadeloupe</i>	531 €	353 €
<i>Guyane</i>	389 €	200 €
<i>Martinique</i>	523 €	371 €
<i>La Réunion</i>	423 €	404 €
<i>Métropole hors Paris</i>	-	503 €

Source : Cour des comptes – données DGFIP et Observatoire des finances locales

Les exonérations décidées par les assemblées délibérantes sont un premier frein au développement des ressources fiscales des collectivités. Elles représentaient 31 % (Martinique) à 34 % (Guyane, La Réunion) des bases brutes en 2015. Elles sont peu suivies sur le plan administratif : les communes ne sont pas toujours en mesure de transmettre les délibérations correspondantes lors des contrôles des chambres régionales des comptes. De ce fait, les objectifs poursuivis et les bénéficiaires de ces exonérations ne sont pas clairement identifiés.

La faiblesse des produits fiscaux résulte toutefois essentiellement de l'étroitesse des bases. En effet, 78 % des communes des départements

d'outre-mer possèdent un potentiel fiscal³⁴³ inférieur à la moyenne. Le potentiel fiscal des communes est inférieur de 80 % à la moyenne nationale en Guadeloupe, 90 % en Martinique et 95 % à La Réunion. Il est supérieur à la moyenne nationale en Guyane du seul fait de la commune de Saint-Élie qui a un potentiel trois fois supérieur à la moyenne. Sans cette commune, le potentiel fiscal moyen des communes de Guyane ne représente que 56 % de la moyenne nationale. Y compris l'octroi de mer, 12 communes de Guyane sur 22 avaient en 2016 un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne nationale.

L'étroitesse des bases fiscales tient essentiellement à un recensement lacunaire et en amélioration lente.

Les difficultés de mise à jour des bases fiscales

Le défaut de recensement des bases est un enjeu bien identifié et spécifique à l'outre-mer.

La situation de la Guyane en la matière est très fortement dégradée : 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. L'habitat spontané se traduit par de vastes zones résidentielles regroupant parfois plusieurs dizaines de foyers dont l'adresse n'est pas différenciée. 30 000 constructions spontanées ont été recensées sur le territoire des neuf communes du littoral³⁴⁴. Le taux de bâti édifié sans autorisation d'urbanisme s'élèverait à près de 40 %, voire à 80 % en 2016 sur l'ouest Guyanais et la commune de **Saint-Laurent du Maroni**³⁴⁵. Depuis 2013, aucun permis de construire délivré par cette commune n'a été communiqué aux services compétents de la direction régionale des finances publiques (DRFiP). Ces constructions spontanées sont pour partie réalisées sur sol d'autrui (près de 17 000 en 2016 en Guyane). En outre, un certain nombre de communes amérindiennes de Guyane disposent de zones de droits d'usage collectifs (ZDUC)³⁴⁶ qui limitent leurs marges de manœuvre en matière de taxe foncière (**Awala-Yalimapo** ou **Papaïchton** par exemple). Au total, 13 communes sur 22 en Guyane ont eu des bases nettes de taxe foncière sur les propriétés non bâties négatives entre 2012 et 2016.

³⁴³ Le potentiel fiscal est égal à la recette que produiraient les quatre taxes directes si l'on appliquait aux bases communales de ces quatre taxes le taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes.

³⁴⁴ Source : étude de l'agence d'urbanisme et de développement de la Guyane.

³⁴⁵ Source : direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

³⁴⁶ Cf. rapport du CNRS et de l'IRD, *Zones de droits d'usage collectifs, concessions et cessions en Guyane française : bilan et perspectives 25 ans après*, sous la coordination de Damien Davy et Geoffroy Filoche, avril 2014.

En Martinique, plus de 60 000 constructions sur sol d'autrui ou sur le domaine public ont été recensées en 2015, soit 25 % des locaux évalués. Quatre communes ont plus de 50 % de leurs constructions établies sur sol d'autrui ou sur le domaine public (**Les Anses d'Arlet, Gros-Morne, Le Prêcheur et Sainte-Marie**). La base de l'imposition est dès lors très fragile dans la mesure où le contribuable est l'occupant et non le propriétaire du sol lorsque le terrain appartient à l'État ou à une collectivité locale.

L'étroitesse des bases recensées conduit souvent les collectivités d'outre-mer à augmenter les taux des impôts locaux pour faire progresser leurs produits. Les taux d'imposition du secteur communal sont en effet plus élevés qu'en métropole et augmentent plus rapidement. Les taux de la taxe d'habitation sont compris entre 17,7 % (Guyane) et 21,4 % (La Réunion) contre une moyenne nationale de 12,9 % ; ceux de la taxe foncière sur les propriétés bâties atteignent entre 20,5 % et 30,6 % pour les mêmes départements alors que la moyenne nationale est de 14,2 %. Parmi les 112 communes des départements d'outre-mer, 32 ont augmenté le taux de la taxe d'habitation entre 2013 et 2015 et 31 le taux de la taxe sur le foncier bâti.

Tableau n° 31 : évolution des taux et bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur les propriétés bâties entre 2013 et 2015

	Taxe d'habitation		Taxe foncière sur les propriétés bâties	
	Évolution des bases nettes imposées	Taux votés moyens 2015	Évolution des bases imposées	Taux votés moyens 2015
Guadeloupe	4,4 %	18,4	9,4 %	27,6
Guyane	6,2 %	17,7	7,1 %	20,5
Martinique	3,8 %	18,5	5,8 %	23,8
La Réunion	6,7 %	21,4	7,3 %	30,6
<i>France entière</i>	5,7 %	12,9	4,9 %	14,2

Source : Cour des comptes – données DGFIP – données détaillées par commune

Les actions d'élargissement des bases qui ont d'ores et déjà été menées par les DRFiP dans les départements d'outre-mer ont eu un bilan très positif : en Guyane par exemple, à l'occasion des plans Cocarde³⁴⁷,

³⁴⁷ Les contrats d'objectif communal d'aide à la restructuration et au développement (Cocarde), mis en place en 2004, prévoient qu'en contrepartie d'une subvention exceptionnelle d'équilibre et d'un emprunt à long terme de restructuration auprès de

elles ont permis de dégager 47 M€ de droits chaque année sur l'ensemble des collectivités. Pour certaines communes, ce travail de recensement des bases fiscales a été l'un des moyens importants pour faire face à une situation financière dégradée : à titre d'exemple, la **commune de Sainte-Suzanne** à La Réunion a conduit un travail d'amélioration de ses bases qui lui a permis de les faire progresser de près de 34 % entre 2009 et 2014.

Entrepris depuis plusieurs années par la DRFiP en partenariat avec les collectivités territoriales³⁴⁸, le recensement des bases nécessite toutefois d'être poursuivi, en particulier en Guyane. Des partenariats d'adressage pourraient être mis en œuvre dans les départements n'en disposant pas encore comme cela a été fait en Martinique avec La Poste, France Telecom, EDF ou la caisse générale de sécurité sociale. Dans les services fiscaux, une action progressive de saisie du stock de déclarations en instance, de résorption du contentieux d'attribution (lié le cas échéant à un contentieux d'évaluation) en liaison avec l'inspection cadastrale (mises à jour du plan à l'occasion des tournées et relations avec les communes) pourrait également être menée. Parallèlement, des échanges d'informations plus étroits entre les services des communes et des EPCI et ceux des DRFiP doivent être établis (amélioration de l'adressage, transmission dématérialisée des demandes de permis de construire via la direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL), réunion annuelle des commissions communales et intercommunales des impôts directs), notamment à travers des conventions de services comptables et financiers³⁴⁹. À La Réunion, la fiabilisation des fichiers des contribuables fait ainsi partie des priorités du plan d'action départemental de la DRFiP.

3 - Des dispositifs de péréquation modulés

Les collectivités d'outre-mer bénéficient de mécanismes de péréquation horizontaux et verticaux adaptés, qui ont vocation à leur allouer une part de financement supérieure à leur poids démographique.

l'AFD, les collectivités volontaires s'engagent à réaliser des actions visant à optimiser leur gestion interne, limiter, voire réduire, leurs charges et augmenter leurs produits.

³⁴⁸ Cf. Cour des comptes, Rapport sur *La gestion de la fiscalité directe locale par la DGFIP*. Communication à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, février 2017, 169 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁴⁹ Circulaire du 24 mai 2017 relative au renforcement de la coopération avec les collectivités locales sur la mise à jour des bases de fiscalité directe locale.

a) Des dotations de péréquation verticale inférieures en outre-mer

En matière de péréquation verticale, un régime particulier s'applique aux outre-mers : toutes les communes bénéficient de la dotation d'aménagement des communes et circonscriptions territoriales d'outre-mer (DACOM), dont le montant s'élève à 233,3 M€ en 2017, soit 160,8 M€ pour les DOM hors Mayotte. Cette dotation se compose de quotes-parts de dotation de solidarité urbaine (DSU), de dotation de solidarité rurale (DSR) et de dotation nationale de péréquation (DNP).

Le montant de ces quotes-parts est calculé en fonction de la part de la population d'outre-mer dans la population nationale, majorée de 33 % jusqu'en 2017 et de 35 % ensuite en application de la loi de finances pour 2017³⁵⁰. Aucun critère péréquateur autre que la population prise en compte pour le calcul de la DGF n'intervient dans la répartition de la quote-part DSU/DSR des communes. En revanche, des critères péréquateurs permettent de répartir la DNP entre les communes d'outre-mer à raison de 50 % en fonction de la population DGF et 50 % en fonction du niveau des impôts ménages³⁵¹.

Tableau n° 32 : DACOM mise en répartition

(en M€)	2015	2016	Évolution 2015-2016
DSU/DSR	153,0	168,3	+ 9,95 %
<i>dont communes des DROM</i>	105,9	129,9	+ 22,66 %
<i>dont communes des COM</i>	47,1	38,4	- 18,47 %
DNP	42,5	42,4	- 0,41 %
<i>dont communes des DROM (yc Mayotte)</i>	29,5	32,8	+ 11,19 %
<i>dont communes des COM</i>	13,0	9,6	- 26,15 %
DACOM	195,6	210,6	+ 7,70 %

Source : Cour des comptes – données DGCL

L'analyse des dotations de péréquation par habitant en 2016 confirme l'octroi d'un avantage aux communes des départements d'outre-mer, qui ont disposé en moyenne de 75,93 € par habitant en dotations de péréquation contre 57,73 € en moyenne pour les communes de l'hexagone.

³⁵⁰ Article L. 2334-13 du CGCT.

³⁵¹ Sommes comprises dans les rôles généraux de la commune au titre de l'année.

Tableau n° 33 : dotations de péréquation des communes, par habitant (2016)

<i>(en € par habitant)</i>	DSU/DSR	DNP	DACOM
<i>Moyenne des communes des DOM</i>	60,62	15,32	75,93
<i>Moyenne des communes de l'hexagone</i>	27,75	11,92	57,73
<i>Moyenne des communes de l'hexagone éligibles</i>	107,22	18,57	125,80 ³⁵²

Source : Cour des comptes - données DGCL et DGFIP

Cette comparaison ne prend toutefois pas en compte le fait que toutes les communes d'outre-mer sont éligibles à la DACOM, alors qu'une partie seulement des communes de métropole le sont aux dotations de péréquation. Si l'on compare les communes éligibles à la péréquation en métropole aux communes d'outre-mer, le constat s'inverse : les premières ont perçu 125,80 € par habitant en 2016 au lieu de 75,93 € par habitant pour les secondes.

Or, selon la DGCL, les critères d'éligibilité à la DSU et à la DSR, appliqués aux communes des départements d'outre-mer, les classeraient parmi les 250 premières communes à pouvoir bénéficier de ces dotations. Dans ces conditions, il apparaît qu'elles sont traitées, en matière de péréquation verticale, plutôt moins favorablement que les communes de l'hexagone.

La finalité des dotations de péréquation, soit la réduction des inégalités de situation financière entre les collectivités, comme leurs modalités de calcul en fonction de critères représentatifs de leurs niveaux respectifs de ressources et de charges, ne justifient pas un tel traitement différencié.

b) Une péréquation horizontale globalement favorable à l'outre-mer

En matière de péréquation horizontale, une quote-part du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) est destinée aux communes et EPCI à fiscalité propre des départements et collectivités d'outre-mer³⁵³. Elle est déterminée par application au montant total des ressources du fonds (1 Md€ en 2016) d'un

³⁵² Sur la base des comptes de gestion des communes, faisant apparaître les montants de DSU, DSR et DNP en 2016. Ceux-ci ont à chaque fois été rapportés à la population des communes éligibles, qui varie en fonction du type de dotation.

³⁵³ Article L. 2336-4 du CGCT.

coefficient démographique représentant la part de la population d'outre-mer dans la population totale nationale, majorée de 33 %. Les montants des dotations du FPIC versées aux collectivités d'outre-mer sont donc supérieurs d'un tiers à ceux appliqués dans l'hexagone. La répartition des attributions entre les ensembles intercommunaux des DOM est calculée selon la même formule qu'en métropole (indice synthétique de reversement³⁵⁴) mais avec un potentiel financier agrégé et un revenu par habitant spécifiques. L'indice médian de référence permettant de déterminer l'éligibilité des EPCI est également propre à l'outre-mer. Le solde net du FPIC, positif en outre-mer, s'est élevé en 2016 à 36,1 M€, soit + 26 % depuis 2015.

Tableau n° 34 : répartition du FPIC en 2016

	Population DGF	FPIC ³⁵⁵ (en M€)	FPIC par hbt (pop. totale)	FPIC par hbt (pop. éligible)
<i>France entière</i>	71 127 336	967,0	13,60	26,62
<i>DOM hors Mayotte</i>	1 924 600	37,1	19,26	40,70

Source : Cour des comptes – données DGCL

Les EPCI d'outre-mer bénéficient ainsi d'une solidarité nationale des EPCI de métropole. Le montant moyen du FPIC par habitant en outre-mer (19,26 €) est supérieur au montant moyen national du FPIC par habitant (13,60 €).

Toutefois, la répartition de l'enveloppe du FPIC destinée à l'outre-mer est réalisée entre les EPCI d'outre-mer, 60 % d'entre eux y étant éligibles. Une partie des EPCI qui bénéficieraient du FPIC s'ils étaient comparés, à l'aune de l'indice synthétique de reversement, aux EPCI de l'hexagone, n'en bénéficient donc pas.

Les mécanismes de péréquation verticale et horizontale qui s'appliquent aux collectivités d'outre-mer sont complexes. Le niveau des quotes-parts réservées à l'outre-mer ne repose actuellement pas sur une analyse des besoins des DOM mais sur la recherche d'un montant de dotations à atteindre : 10 % de majoration du coefficient démographique

³⁵⁴ L'indice synthétique de reversement est composé à 60 % du revenu par habitant, à 20 % du potentiel financier agrégé et à 20 % de l'effort fiscal.

³⁵⁵ Hors garanties.

jusqu'en 2005, 33 % jusqu'en 2016 puis 35 % en 2017 pour les dotations de péréquation verticale mais toujours 33 % en 2017 pour le FPIC. La création de ces quotes-parts, accompagnées de critères de répartition de la péréquation propres à l'outre-mer (éligibilité à la DACOM pour toutes les communes ; éligibilité au FPIC pour 60 % des EPCI d'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 et de mesurer les transferts de charges entre collectivités qu'elle induirait ainsi que la pertinence de ceux-ci au regard de la situation respective des collectivités concernées.

4 - La contribution au redressement des finances publiques

La DGF des collectivités des départements d'outre-mer (hors Mayotte) a diminué de 159,9 M€ entre 2013 et 2016, soit de 11,5 %. La baisse aurait été de 278,4 M€ si elle avait été déterminée selon les mêmes modalités qu'en métropole.

Tableau n° 35 : évolution de la DGF des collectivités des DOM (2013-2016)

(en M€)	2013	2016	Évolution 2013-2016
<i>La Réunion</i>	652,9	572,4	- 12,33 %
<i>Guadeloupe</i>	283,9	256,2	- 9,76 %
<i>Martinique</i>	319,2	280,1	- 12,25 %
<i>Guyane</i>	139,0	126,4	- 9,06 %
Total DOM	1 395,0	1 235,1	- 11,46 %
France entière	41 505	33 222	- 19,96 %

Source : Cour des comptes – données DGOM et DGCL

Depuis 2016, les recettes perçues au titre de l'octroi de mer sont exclues de l'assiette de calcul³⁵⁶. Ainsi, la contribution au redressement des finances publiques des communes des départements d'outre-mer en 2016 a été inférieure à celle des communes de métropole : elle s'est élevée à

³⁵⁶ Cf. annexe n° 25.

33,8 M€, soit 15,78 € par habitant (contre 20,72 € pour les communes de métropole). Leur dotation forfaitaire par habitant s'élevait la même année à 128 €, soit un montant supérieur au montant moyen métropolitain (118,4 €), en raison de la minoration des recettes réelles de fonctionnement prises en compte dans le calcul et de la dynamique de la population (en Guyane surtout). Les communes de La Réunion avaient toutefois une dotation forfaitaire par habitant inférieure à la moyenne métropolitaine (113,2 €). Cet écart de contribution entre les communes des départements d'outre-mer et les communes de métropole n'a pas été creusé par l'évolution des dotations de péréquation verticale : leur augmentation a compensé près de 13 % de la contribution des communes des DOM et un peu plus de 14 % de celle de métropole.

Afin de rendre plus lisibles les différents mécanismes de quotes-parts applicables à l'outre-mer, il conviendrait en outre 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.

*

**

Les ressources des collectivités des départements d'outre-mer sont globalement plus élevées que celles des collectivités de l'hexagone grâce à l'octroi de mer et à la taxe spéciale sur les carburants. Les mécanismes de péréquation verticale et horizontale, s'ils sont dans leur ensemble majorés de 33 % en faveur de l'outre-mer, ne sont individuellement pas à l'avantage des collectivités d'outre-mer dont la situation est en moyenne plus dégradée que dans l'hexagone. Au total, le surcroît de recettes dont disposent les collectivités des départements d'outre-mer alimentent des niveaux élevés de dépenses de fonctionnement.

B - Des charges de personnel élevées

Le poids élevé des charges de personnel dans les collectivités d'outre-mer résulte de la combinaison de deux facteurs : la majoration de traitement des fonctionnaires et les sureffectifs.

1 - Le niveau excessif des charges de personnel

58 % des agents publics territoriaux en outre-mer travaillent dans les communes. Aussi, la masse salariale constitue le premier poste de leurs dépenses de fonctionnement. Elle en explique 90 % de la progression entre 2013 et 2015 à La Réunion, 76 % en Guadeloupe et 48 % en Guyane. En Martinique, alors que les charges réelles de fonctionnement ont été stables, les charges de personnel ont progressé de 4,5 %.

Bien que la masse salariale obère fortement leurs capacités financières, les communes d'outre-mer n'ont pas entrepris d'en regagner la maîtrise à la différence des communes de l'hexagone. Bien au contraire, elle continue d'augmenter. À **Sainte-Rose** (Guadeloupe), par exemple, elle est passée de 60 % des charges de fonctionnement entre 2009 et 2012 à 63 % en 2013, 65 % en 2014 et 71 % en 2015.

Tableau n° 36 : dépenses de personnel des communes d'outre-mer (2015)

	Progression des charges de personnel 2013/2015	Charges de personnel / charges réelles de fonctionnement
<i>Guadeloupe</i>	8,9 %	60,4 %
<i>Guyane</i>	11,1 %	62,6 %
<i>Martinique</i>	4,5 %	63,2 %
<i>La Réunion</i>	8,1 %	65,1 %
<i>France métropolitaine hors Paris</i>	3,1 %	53,4 %

Source : Cour des comptes – données DGFIP et Observatoire des finances locales

La comparaison des charges de personnel du bloc communal atténue l'écart entre l'outre-mer et la métropole en raison du moindre développement de l'intercommunalité. Alors que 48,7 % des dépenses réelles de fonctionnement du bloc communal sont consacrées aux dépenses de personnel, ce taux atteint 53 % à La Réunion et en Martinique, 56,2 % en Guyane et 56,8 % en Guadeloupe.

Dans les départements, avant la création des collectivités uniques de Guyane et Martinique, les charges de personnel représentaient 262 € par habitant en **Guadeloupe**, 325 € à **La Réunion**, 346 € en **Martinique** et 427 € en **Guyane** contre une moyenne de 183 € en métropole.

Dans les régions, par rapport à leur niveau en métropole (45 € par habitant), les charges de personnel représentent plus du double en **Guadeloupe** (123 €) et **Guyane** (115 €), et plus du triple à **La Réunion** (135 €) et en **Martinique** (155 €).

2 - Une majoration du traitement des agents insuffisamment justifiée par des contraintes réelles

La loi du 26 janvier 1984 autorise les collectivités territoriales à accorder une majoration de traitement à leurs agents titulaires selon le principe de parité avec les régimes indemnitaires des services de l'État. Cette « sur-rémunération » peut aller de 40 % (Guadeloupe, Guyane, Martinique) à 54 % (La Réunion) du traitement brut de base. Les arguments avancés pour justifier les majorations de traitement portent sur le différentiel du coût de la vie avec la métropole, les sujétions particulières tel que l'éloignement de la famille et l'attractivité des postes outre-mer³⁵⁷.

Ces arguments ne sont pas vraiment fondés. Les écarts de prix entre la métropole et les départements d'outre-mer sont inférieurs aux coefficients de majoration de traitement : en 2015, ils étaient compris entre 7,1 % (La Réunion) et 12,5 % (Guadeloupe)³⁵⁸. Les fonctionnaires territoriaux, le plus souvent originaires du département d'outre-mer où ils travaillent, ne subissent généralement aucun éloignement de leur famille justifiant une majoration de traitement. L'importance des effectifs montre, à l'inverse du postulat d'origine, que les collectivités bénéficient d'une forte attractivité. Le niveau des majorations de traitement dans la fonction publique territoriale ne correspond donc pas à des contraintes réelles et pèse lourdement sur l'équilibre des comptes locaux.

³⁵⁷ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2015, Tome I - volume 2 - Les compléments de rémunérations des fonctionnaires d'État outre-mer : refonder un nouveau dispositif*, p. 321-348. La Documentation française, février 2015, 455 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁵⁸ Insee, *En 2015, les prix dans les DOM restent plus élevés qu'en métropole*, Insee Première n°1589, avril 2016.

3 - Des effectifs supérieurs aux besoins

a) Des agents territoriaux plus nombreux qu'en métropole

Le poids des charges de personnel résulte également d'effectifs territoriaux supérieurs à ceux de la métropole. Cette situation se traduit par un taux d'administration d'un tiers plus élevé dans les collectivités d'outre-mer. Pour 1 000 habitants, celles-ci disposent, en moyenne, de 10 agents de plus qu'en métropole (25,1 ‰)³⁵⁹. Des écarts plus importants encore existent : les effectifs de **Pointe-à-Pitre** (Guadeloupe) atteignent un différentiel de plus de 20 agents en équivalent temps plein pour 1 000 habitants par rapport aux communes de même strate. Les sureffectifs peuvent être la première cause des déficits structurels. Tel est le cas de **Case-Pilote** (Martinique) où les charges de personnel représentent le double de la moyenne nationale. À **Saint-Louis de Marie-Galante** (Guadeloupe)³⁶⁰, les emplois pour l'entretien de l'école élémentaire représentent six fois les besoins réels ; ceux pour les activités périscolaires sont le double du nécessaire.

Les sureffectifs reposent sur un plus grand nombre d'agents aux fonctions d'exécution (catégorie C). À l'inverse, les agents exerçant des fonctions de conception et de direction (catégorie A) ou d'encadrement intermédiaire (catégorie B) sont moins nombreux en particulier en Guadeloupe et Guyane. Malgré des charges de personnel élevées, la structuration des effectifs n'est pas adaptée à une mise en œuvre efficace des politiques publiques et les collectivités manquent d'agents qualifiés.

³⁵⁹ Nombre d'agents pour 1 000 habitants. Taux d'administration de la fonction publique territoriale en 2014 : 34,9 ‰ en Guadeloupe, 29,8 ‰ en Guyane, 39,5 ‰ en Martinique, 34,6 ‰ à La Réunion, contre 25,1 ‰ en métropole hors Île-de-France. Source : DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la fonction publique 2016, politiques et pratiques des ressources humaine, 687 p., disponible sur www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/statistiques/rapports_annuels/2016/DGAFP_RA2016_web_signet.pdf

³⁶⁰ CRC Guadeloupe, Guyane, Martinique, *Avis budgétaire sur le compte administratif 2015 de la caisse des écoles de la commune de Saint Louis de Marie Galante*, octobre 2015, 9 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Tableau n° 37 : proportion d'agents par catégorie dans les communes (en équivalent temps plein)

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C
<i>Guadeloupe</i>	3,5 %	6,2 %	90,3 %
<i>Guyane</i>	3,9 %	6,1 %	90,0 %
<i>Martinique</i>	4,8 %	8,0 %	87,2 %
<i>La Réunion</i>	5,0 %	7,2 %	87,8 %
<i>France hors Mayotte</i>	6,8 %	11,8 %	80,7 %

Source : Cour des comptes – données DGCL, les collectivités locales en chiffres 2016

b) Un recours excessif aux agents contractuels

Les recrutements dans le secteur public local sont volontairement utilisés comme un moyen de lutte contre le chômage au détriment des finances des collectivités. Face au constat de sureffectifs croissants posé par la chambre régionale des comptes La Réunion, le maire de **Sainte-Suzanne** (La Réunion) a répondu qu'il s'agissait pour les élus de répondre par ce biais à la détresse sociale engendrée par le niveau du chômage.

L'exemple de La Réunion

Le recours massif aux contrats aidés est une spécificité des collectivités de La Réunion. Ces contrats de travail de droit privé, dérogatoires au droit commun et réservés aux personnes en difficulté sur le marché du travail, font l'objet d'aides financières de l'État et sont exonérés de cotisations sociales. Selon les données de l'Agence de services et de paiement (ASP), 26 100 contrats aidés ont été financés dans les collectivités territoriales et les établissements publics en dépendant en 2015 pour un coût de 118,5 M€ à La Réunion. À titre de comparaison, les emplois aidés de ces employeurs ont été de 4 300 en Martinique et de 3 800 en Guyane. Les bénéficiaires de contrats aidés dans les collectivités locales représentent 7 % de la population active de La Réunion. **L'Entre-Deux** a un nombre total d'emplois aidés plus élevé que celui des agents titulaires et non titulaires ; **Petite-Île** a dix fois plus de contrats aidés que la moyenne des communes de même strate.

Les contrats aidés expliquent pour moitié le surpoids de la masse salariale des communes réunionnaises par rapport aux communes de métropole³⁶¹. Les collectivités ne sont pas incitées à restreindre le recours aux contrats aidés par l'État qui accorde les financements correspondants.

Certaines communes ont transféré à leur centre communal d'action sociale ou à leur caisse des écoles le recrutement de contrats aidés qui sont ensuite mis à disposition de la commune. L'objectif est de limiter le coût de l'adhésion à l'assurance chômage en contournant la réglementation, ce qui n'est évidemment pas exempt de risques juridiques³⁶². Les communes sont contraintes d'augmenter en contrepartie les subventions de fonctionnement à leurs satellites et la progression des charges de personnel devient encore plus forte si l'on considère la masse salariale globale : ces dépenses ont augmenté de 30,2 % entre 2009 et 2014 à **Sainte-Suzanne** contre 22,6 % pour la commune seule.

Alors qu'en Guadeloupe, Guyane et Martinique, les agents territoriaux sont en grande majorité des fonctionnaires³⁶³, les collectivités de La Réunion recourent plus fortement à des recrutements de contractuels. À titre d'exemple, ils sont quatre fois plus nombreux que les agents titulaires à **Saint-Philippe**. Ce choix répond à une préoccupation sociale mais aussi à des considérations financières, car les contractuels sont exclus des dispositifs de majoration de traitement.

Toutefois, les recrutements de contractuels contournent le statut général de la fonction publique territoriale en ne respectant pas les conditions dans lesquelles ils sont autorisés. Par exemple, aucun des recrutements opérés sous contrat à durée indéterminée par la **commune de L'Entre-Deux** ne répond aux conditions prévues par la loi du 26 juillet 2005. Ces recrutements lèsent les intérêts des fonctionnaires et des lauréats inscrits sur les listes d'aptitude qui demeurent sans affectation. Il en est de même des recrutements de personnes sur plusieurs contrats aidés successifs au nombre de plus d'une centaine à la **Communauté intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS)**, d'une trentaine à **L'Entre-Deux** et d'une vingtaine à **Sainte-Suzanne**. Bien que les communes aient longtemps pu s'appuyer sur une circulaire préfectorale de 2006, ces décisions sont

³⁶¹ Hors contrats aidés, les charges de personnel représenteraient environ 59 % des dépenses de fonctionnement au lieu 66 % ; dans les communes de métropole, les charges de personnel s'élèvent à 53 % des dépenses de fonctionnement.

³⁶² DGEFP, *questions-réponses relatif aux emplois d'avenir*, 6 février 2015 : la mise à disposition de contrats aidés n'est envisageable qu'à titre exceptionnel dans le cadre d'une démarche de mutualisation entre petites structures.

³⁶³ À quelques exceptions près, comme la commune du **Prêcheur** en Martinique qui emploie 59 % de non-titulaires.

fragiles juridiquement puisque les contrats aidés sont des contrats de droit privé qui n'ouvrent pas droit à un recrutement sous forme de contrat à durée indéterminée.

C - Une situation financière dégradée

1 - Typologie des situations financières des collectivités

À partir de l'analyse des comptes de gestion des exercices 2013 à 2016 des collectivités des départements d'outre-mer et des premiers résultats connus des collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique pour l'exercice 2016, une typologie a été réalisée pour caractériser les situations financières³⁶⁴ :

- la situation est saine lorsque la capacité d'épargne est suffisante pour financer une part des investissements et que l'évolution des charges de personnel est contenue sur la période ;
- elle est fragile lorsque l'épargne et le fonds de roulement sont insuffisants pour financer les investissements et que les charges de personnel sont en augmentation significative ;
- la situation est dégradée lorsque la trésorerie négative ou nulle conduit à la constitution de dettes sociales et fiscales et induit des délais de paiement des fournisseurs très élevés. La collectivité dispose toutefois soit d'une réserve fiscale lui permettant d'inverser la situation, soit d'une marge de manœuvre sur ses dépenses ;
- la situation est critique lorsque la dégradation est telle que la multiplication du produit de la fiscalité directe locale par deux ne suffirait pas à rétablir la situation.

Sur les 136 collectivités territoriales des départements de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion, seulement 46 soit 34 % ont une situation saine. Cette proportion varie peu d'un département à l'autre (entre 32 % à La Réunion et 31,6 % en Martinique). La proportion des collectivités en situation dégradée ou critique est relativement uniforme entre les départements également (entre 31,6 % en Martinique et 35 % en Guadeloupe).

³⁶⁴ L'annexe n° 23 explique la méthodologie et les seuils retenus.

Parmi les communes de plus de 10 000 habitants, la proportion des situations saines est également d'un tiers. En revanche, les situations dégradées ou critiques sont plus fréquentes que dans l'ensemble des communes, mettant en évidence la situation financière plus sensible dans cette strate. En particulier, les communes de **Basse-Terre** et **Pointe-à-Pitre** en Guadeloupe, **Fort-de-France** en Martinique, **Cayenne** et **Kourou** en Guyane sont en situation critique.

Tableau n° 38 : typologie des situations financières des collectivités d'outre-mer en 2016

	Situation saine	Situation fragile	Situation dégradée	Situation critique
Guadeloupe				
<i>Communes</i>	13	7	6	6
<i>EPCI</i>	2	2	1	1
<i>Département</i>		1		
<i>Région</i>		1		
<i>Répartition totale</i>	37,5 %	27,5 %	17,5 %	17,5 %
Guyane				
<i>Communes</i>	9	6	3	4
<i>EPCI</i>		3		1
<i>Collectivité unique</i>				1
<i>Répartition totale</i>	33,3 %	33,3 %	11,1 %	22,2 %
Martinique				
<i>Communes</i>	11	12	9	2
<i>EPCI</i>	1	1	1	0
<i>Collectivité unique</i>		1		
<i>Répartition totale</i>	31,6 %	36,8 %	26,3 %	5,3 %
La Réunion				
<i>Communes</i>	8	8	8	0
<i>EPCI</i>	1	2	2	
<i>Département</i>		1		
<i>Région</i>	1			
<i>Répartition totale</i>	32,3 %	35,5 %	32,3 %	0 %
Total	46	45	30	15
<i>Répartition</i>	34 %	33 %	22 %	11 %
<i>dont communes de plus de 10 000 habitants</i>	18	11	14	6

Source : Cour des comptes

2 - Les finances des communes, intercommunalités, départements et régions

En 2016, les recettes de fonctionnement des collectivités des départements d'outre-mer hors collectivités uniques se sont élevées à 6,3 Md€³⁶⁵, dont 2,6 Md€ pour les communes, 821 M€ pour les intercommunalités, 2,2 Md€ pour les deux départements et 786 M€ pour les deux régions. Les dépenses réelles de fonctionnement représentaient 5,8 Md€, dont 2,4 Md€ pour les communes, 739 M€ pour les EPCI, 2 Md€ pour les deux départements et 629 M€ pour les deux régions.

a) Les communes

Les recettes et dépenses réelles de fonctionnement des communes par habitant de Guadeloupe, Martinique et de La Réunion sont supérieures à celles des communes métropolitaines hors Paris et proches de celles des communes de métropole de 10 000 habitants et plus (hors Paris). En Guyane, les dépenses sont supérieures à la moyenne alors que les recettes sont inférieures.

Tableau n° 39 : recettes et dépenses réelles de fonctionnement des communes d'outre-mer (2015)

	Recettes par habitant	Dépenses par habitant
<i>Guadeloupe</i>	1 503 €	1 416 €
<i>Guyane</i>	1 103 €	1 072 €
<i>Martinique</i>	1 331 €	1 293 €
<i>La Réunion</i>	1 361 €	1 255 €
<i>Métropole hors Paris</i>	1 153 €	977 €

Source : Cour des comptes – données DGFIP et Observatoire des finances locales

Les recettes des communes d'outre-mer ont davantage progressé qu'en métropole en raison du dynamisme des recettes fiscales indirectes.

Les achats de biens et de services sont en repli depuis 2013 à La Réunion (- 0,5 %), en Martinique (- 4,1 %) et en Guadeloupe (- 0,4 %) mais ils ont poursuivi leur hausse en Guyane (+ 2,4 %). Ce repli résulte davantage de moindres dépenses d'entretien et de réparation que d'une révision des contrats de prestations de service. Attribuées de manière

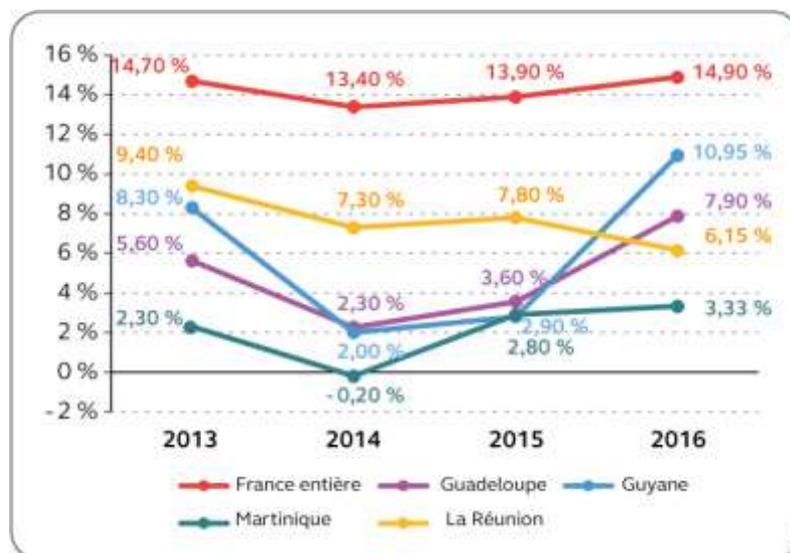
³⁶⁵ Cf. annexe n° 28 sur la situation financière des communes par département.

croissante aux centres communaux d'action sociale et, à La Réunion, aux caisses des écoles, les subventions sont en augmentation à La Réunion (+ 0,3 %) et en Guyane (+ 5,5 %). Elles baissent en revanche en Guadeloupe (- 2,4 %) et Martinique (- 1,2 %), notamment à l'égard des associations. Les charges de personnel progressent dans tous les départements (+ 5,4 % en Guyane, + 4,4 % à la Guadeloupe, + 4 % à La Réunion, + 2,2 % en Martinique).

Les dépenses réelles de fonctionnement des communes ont augmenté plus vite (+ 1,7 % en moyenne annuelle en Guyane, Guadeloupe, Martinique, La Réunion) que leurs recettes réelles de fonctionnement (+ 1,1 %), créant un effet de ciseaux. Au niveau national, les évolutions ont été moins fortes et inversées (respectivement de + 0,6 % et + 1 %).

La capacité d'autofinancement brute des communes d'outre-mer est à la fois faible et fragile. Alors que les recettes de fonctionnement, plus importantes qu'en métropole (hors Guyane), ont été plus dynamiques, la rigidité des charges de personnel a pesé depuis 2014 sur le taux d'épargne brute moyen, qui est inférieur à 7 % en Guyane, à 8 % en Guadeloupe et Martinique, et s'élève à 8 % à La Réunion. À titre de comparaison, le taux d'épargne brute des communes au niveau national était de 13,9 % en 2015 et de 11,6 % pour les communes de plus de 10 000 habitants.

Graphique n° 4 : évolution du taux d'épargne brute des communes d'outre-mer



Source : Cour des comptes – données DGFIP

La moitié des communes de Martinique et de Guyane ont une épargne brute négative, dont **Le Prêcheur** (- 12,5 %) et **Le Diamant** (- 3,4 %) en Martinique, et **Kourou** (- 12 %) en Guyane. Un tiers des communes de Guadeloupe est dans la même situation dont **Saint-François** (- 9,1 %) et **Sainte-Rose** (- 9,5 %). À La Réunion où les 24 communes ont dégagé une épargne brute en 2016, 7 d'entre elles n'ont aucune capacité à financer leurs investissements après remboursement de leurs emprunts. C'est également le cas de 18 communes en Guadeloupe, 27 en Martinique et 16 en Guyane. Les investissements des communes sont en conséquence très dépendants de leur capacité à obtenir des subventions.

Dans cette situation, il n'est pas étonnant de constater des difficultés de trésorerie. 42 communes de Guadeloupe, Guyane et Martinique ont des délais de paiement³⁶⁶ structurellement supérieurs à 100 jours en 2016 : 16 communes de Guadeloupe dont **Basse-Terre** (184 jours), **Le Lamentin** (178 jours), **Saint-François** (296 jours), **Sainte-Anne** (256 jours) et **Sainte-Rose** (318 jours), 19 communes de Martinique dont **Fort-de-France** (146 jours) et 7 communes de Guyane dont **Kourou** (249 jours). À La Réunion, seule **Saint-Denis** a une trésorerie nette négative. Deux communes ont des délais de paiement supérieurs à 100 jours : **Le Port** (110 jours) et **Saint-Louis** (103 jours).

Aux Antilles et en Guyane, le délai moyen de paiement des communes de plus de 10 000 habitants est moins important que celui des plus petites communes : il est contenu entre 98 jours en Guyane, 114 jours en Martinique et 136 jours en Guadeloupe. À La Réunion, il est moins important (56 jours). Ces moyennes masquent cependant des situations très contrastées. En Guadeloupe, le délai de paiement le plus court est de 13 jours (**Deshaies**) et le plus long de 3 349 jours (**Terre-de-Haut**). En Martinique, le plus court est de 15 jours (**Case-Pilote**) et le plus long de 577 (**Macouba**). En Guyane, le plus court est de dix-huit jours (**Montsinery-Tonnegrande**) et le plus long de 1 176 (**Roura**). À La Réunion, le plus court est de 9 jours (**Saint-Benoît**) et le plus long de 110 (**Le Port**).

Certaines collectivités des Antilles et de Guyane sont en outre très endettées auprès d'acteurs institutionnels tels que la caisse générale de sécurité sociale : **Fort-de-France** paie avec un délai moyen à peine inférieur à 150 jours et détient une dette sociale de 38 M€ ; **Cayenne** a un délai de paiement de moins de 100 jours mais une dette sociale de 5 M€. Deux collectivités de La Réunion connaissent la même situation : **Saint-Benoît** (2,7 M€) et **Saint-Louis** (3,4 M€).

³⁶⁶ Le délai de paiement exprimé en jours est égal au montant de la dette envers les fournisseurs divisé par le montant annuel des achats multiplié par 360.

b) Les EPCI à fiscalité propre

Sous l'effet de la baisse de la dotation globale de fonctionnement (DGF), les recettes réelles de fonctionnement des intercommunalités, qui représentent 24 % de celles des communes (821 M€), ont augmenté faiblement entre 2013 et 2016. À La Réunion, en Guyane et en Martinique, la progression des recettes fiscales a compensé la contribution au redressement des finances publiques mais n'a pas apporté de recettes supplémentaires. En revanche en Guadeloupe, tant le produit des impôts locaux, qui a augmenté de 10 % de 2013 à 2015, que celui des dotations de compensation et de péréquation, qui a augmenté de 20 % sur la période, ont apporté des recettes supplémentaires aux intercommunalités.

À l'exception de la Guadeloupe, les EPCI ont conservé des taux d'imposition stables depuis 2013 et les recettes fiscales n'ont progressé que sous l'effet de la revalorisation des bases. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères en particulier a représenté une recette essentielle à l'équilibre de leurs comptes. À La Réunion, la croissance démographique a rendu plus dynamiques les taxes liées à l'environnement et à l'urbanisation.

Face à la faible augmentation de leurs recettes de fonctionnement, les charges de fonctionnement des EPCI (739 M€, soit 23 % de celles des communes) se sont stabilisées à La Réunion, en Guyane et en Martinique depuis 2014 grâce à un effort en matière d'achats de biens et de services. En Guadeloupe, elles ont en revanche doublé sur la période.

Comme pour les communes, la progression de la masse salariale des EPCI a en revanche été supérieure à celle des recettes. En Guadeloupe, sur 34 M€ de recettes supplémentaires perçues entre 2013 et 2015, 10 M€ ont été affectés à l'augmentation de la masse salariale. En Guyane, 4 M€ sur 10 M€ de recettes supplémentaires y ont été affectés.

Les subventions de fonctionnement, notamment celles versées aux communes membres, sont également en forte augmentation dans tous les départements (+ 31,5 % à La Réunion, + 28,2 % en Guadeloupe, + 18,9 % en Martinique) sauf en Guyane (- 21,1 %).

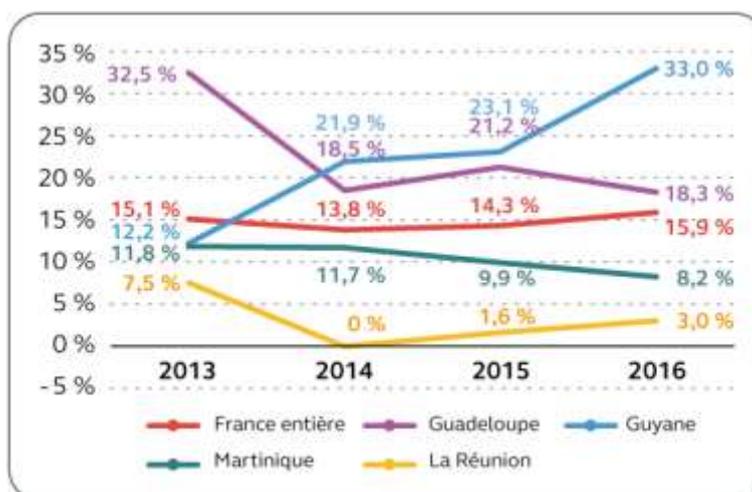
Enfin, les charges financières ont augmenté de 170 % à La Réunion et en Guyane entre 2013 et 2016. Elles reculent d'environ 10 % en Martinique. En Guadeloupe, les nouveaux établissements intercommunaux se voient transférer les équipements et la dette permettant de les financer³⁶⁷ que les communes ne sont plus en capacité d'honorer, dégradant dès leur

³⁶⁷ Cf. article L. 5211-17 du CGCT.

création leur situation financière. C'est la raison pour laquelle les charges financières des EPCI ont été multipliées par quatre sur la période.

En Guyane et en Guadeloupe, l'autofinancement des intercommunalités, globalement supérieur à la moyenne nationale, est contrasté. En revanche, l'autofinancement des intercommunalités de Martinique et de La Réunion est faible. Elles ont cependant maintenu un niveau d'investissement stable par le recours à l'emprunt et ont dégradé leur situation financière globale.

Graphique n° 5 : évolution du taux d'épargne brute des intercommunalités d'outre-mer



Source : Cour des comptes, d'après comptes de gestion des intercommunalités

À La Réunion par exemple, deux des cinq communautés d'agglomération ont fortement accru leur endettement en cinq ans pour financer des investissements supérieurs à ceux de la moyenne des intercommunalités. Elles sont désormais suivies par le réseau d'alerte car leur dette atteint plus de 430 € par habitant contre 380 € en moyenne en métropole et leur épargne est insuffisante ou fragile. L'épargne nette de la **Communauté intercommunale des Villes Solidaires du Sud (CIVIS)** est négative depuis 2014³⁶⁸. À la Martinique, l'endettement des trois intercommunalités est en légère augmentation et la plus importante d'entre elles démographiquement, la **Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM)**, est en déficit structurel depuis fin 2015.

³⁶⁸ L'autofinancement est toutefois redevenu nettement positif à la fin de 2016.

c) Les départements

Depuis le 1^{er} janvier 2016, l'outre-mer ne comprend plus que deux départements et deux régions en place sur le même territoire. Les recettes et dépenses de fonctionnement des départements de **Guadeloupe** et de **La Réunion** sont supérieures aux moyennes nationales.

Tableau n° 40 : recettes et dépenses réelles de fonctionnement des départements de Guadeloupe et de La Réunion (2015)

	Recettes par habitant	Dépenses par habitant
Guadeloupe	1 638 €	1 528 €
<i>Départements de 250 000 à 500 000 hab</i>	1 084 €	974 €
La Réunion	1 734 €	1 643 €
<i>Départements de 500 000 à 1 million hab</i>	962 €	858 €

Source : Cour des comptes – données comptes de gestion des départements et Observatoire des finances locales

Les départements de **Guadeloupe** et de **La Réunion** bénéficient d'une DGF plus élevée que ceux de métropole, soit respectivement de 325 € et 433 € par habitant contre 203 € et 166 € en moyenne dans les départements de leurs states démographique d'appartenance.

Les départements d'outre-mer et les collectivités uniques bénéficient en 2017 d'une enveloppe de 30 M€ au titre du fonds exceptionnel de 200 M€ prévu pour les départements connaissant une situation financière particulièrement dégradée. Cette enveloppe est répartie notamment au regard du potentiel financier, du taux d'épargne brute et du reste à charge concernant le RSA.

Les dépenses sociales, première charge des départements, sont deux fois plus élevées en outre-mer que dans l'hexagone. En 2015, elles étaient de 1 058 € par habitant (y compris Mayotte) contre 578 € en métropole hors Paris, Rhône et métropole de Lyon, selon l'Observatoire des finances locales.

Alors qu'en métropole les départements ont stabilisé la part des dépenses de personnel dans les dépenses de fonctionnement, celle-ci a légèrement progressé en outre-mer : de 22,3 % en 2012 à 23,1 % en 2016.

Les départements d'outre-mer dégagent une épargne nette faible, de 2,4 % des recettes de fonctionnement à **La Réunion** et 5,3 % en **Guadeloupe**, qui se conjugue avec une baisse de leurs investissements. La réduction des dépenses d'investissement a permis de diminuer l'encours de la dette de 161,7 M€ (- 34,1 %) entre 2013 et 2016 à **La Réunion** et de la stabiliser en **Guadeloupe**. Jusqu'à la création des collectivités uniques de Guyane et de Martinique, la dette de ces départements était également dans une tendance légèrement baissière.

La hausse des dépenses d'aide sociale risque toutefois de fragiliser cet équilibre à défaut d'une révision des modalités de gestion qu'il s'agisse des dépenses de personnel ou de la lutte contre la fraude aux aides sociales³⁶⁹.

d) Les régions

Au cours de la période sous revue, la situation financière de la région **La Réunion** est restée saine mais celle de la **Guadeloupe** est devenue fragile, son excédent brut de fonctionnement ne représentant plus fin 2016 que 23 % des produits de gestion (280 M€), contre 30 % dans les autres régions. La **Guadeloupe** se classe ainsi fin 2016 parmi les régions dotées de la plus faible épargne nette (38,8 M€).

En 2015, les dépenses de fonctionnement de **La Réunion** (469 € par habitant) et de la **Guadeloupe** (692 €) étaient nettement supérieures à la moyenne des régions (262 €). Leurs dépenses de personnel en représentaient respectivement 29 % et 24 % au lieu de 17 % dans les régions de métropole. Ramenée au nombre d'habitants, la masse salariale de ces deux régions (135 € par habitant à **La Réunion** et 123 € en **Guadeloupe**) est le triple de celle des régions de métropole (45 €). **La Réunion** consacre une part croissante de ses dépenses de fonctionnement aux charges de personnel : de 26 % en 2012 à 33 % en 2016. Cette part s'est très légèrement réduite en revanche en **Guadeloupe**, de 24,8 % en 2012 à 24,6 % en 2016. Sur la même période, les régions de métropole ont vu le poids de leurs dépenses de personnel augmenter de 16,9 % à 18,1 %.

Les deux régions maintiennent toutefois un autofinancement brut de près de 20 % des produits de gestion et peuvent ainsi financer des équipements structurants sur le territoire, tels que les routes nationales à La Réunion. Les dépenses d'équipement sont supérieures à celles des régions de l'hexagone (330 € à **La Réunion** et 505 € en **Guadeloupe** contre 323 € dans l'hexagone en 2015).

³⁶⁹ Cf. *infra* chapitre V.

Malgré des recettes élevées, les investissements des deux collectivités nécessitent de recourir à l'emprunt de manière très importante : la dette s'élevait à 671 € par habitant à **La Réunion** en 2015 et à 758 € par habitant en **Guadeloupe**, au lieu de 368 € par habitant dans l'hexagone.

Ce mode de financement contribue à dégrader leur situation financière. En particulier la **région Guadeloupe** devra, même en ramenant son niveau d'investissement à la moyenne des régions de l'hexagone, diminuer drastiquement ses dépenses de fonctionnement. Le maintien d'un niveau élevé des charges de fonctionnement conjugué à un endettement qui s'accélère ne paraît pas compatible avec l'effort d'investissement des deux régions d'outre-mer.

e) Les collectivités uniques

Les difficultés financières sont encore plus marquées pour les deux collectivités territoriales uniques créées au 1^{er} janvier 2016 en Guyane et Martinique. Leurs compétences comme leurs ressources résultent de l'addition de celles de la région et du département dont elles procèdent.

Les deux collectivités uniques ne connaissent pas les mêmes difficultés financières. En Martinique, la région et le département auxquels s'est substituée la collectivité unique avaient réussi à stabiliser leur situation financière entre 2013 et 2015. La **collectivité territoriale de Martinique** ne requiert par conséquent pas d'intervention extérieure même si sa situation est fragile.

En revanche, la situation de la **collectivité territoriale de Guyane (CTG)** nécessite un accompagnement financier et structurel de l'État. Cette collectivité a en effet connu une impasse budgétaire dès sa première année d'existence en 2016. La **région de Guyane** n'avait pas pris les mesures permettant d'enrayer la dégradation de sa situation financière et avait au contraire augmenté ses charges de gestion de 14 % en 2015 alors que ses recettes stagnaient. Fin 2015, le **département de Guyane** avait également utilisé tous les leviers budgétaires à sa disposition (taux plafond des DMTO, division par deux des achats de biens et services, limitation de l'augmentation de la masse salariale due au GVT), hormis celui du doublement de ses impôts locaux³⁷⁰. Au 31 décembre 2015, il se trouvait dans une impasse budgétaire, l'évolution de ses dépenses sociales, en particulier le RSA, l'obligeant à augmenter chaque année ses ressources de 17 M€, soit l'équivalent de 40 % du produit des contributions directes. La collectivité unique de Guyane a hérité de cette situation.

³⁷⁰ Il est, depuis 2011, le département de France au taux de taxe foncière le plus élevé.

D - Des investissements financés massivement par des subventions et par l'emprunt

L'investissement public local devrait être une priorité dans les départements d'outre-mer où les infrastructures accusent du retard par rapport à l'hexagone et nécessitent d'être adaptées aux enjeux démographiques. L'économie de ces départements présente en outre une élasticité importante aux investissements publics. Ainsi, en Guyane, la commande publique représente 75 % du PIB. Afin de pouvoir mener à bien les investissements nécessaires, aujourd'hui financés essentiellement par des subventions et l'emprunt, les collectivités d'outre-mer devraient s'attacher d'abord à améliorer leur autofinancement.

1 - Un retard d'équipement en dépit d'investissements élevés

L'étude d'impact de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle en outre-mer rappelle le retard d'équipement des départements d'outre-mer. La longueur totale des voiries départementales est en moyenne trois fois moindre dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution. L'habitat précaire et indigne en outre-mer représente 13 % des logements insalubres français pour 4 % de la population.

Porté par les dépenses et subventions d'équipement des régions et dans une moindre mesure des départements, l'investissement des collectivités territoriales est pourtant, en montant par habitant, plus important en outre-mer que dans l'hexagone.

La trajectoire haussière des dépenses d'investissement résulte des dépenses d'équipement des régions (+ 84 % entre 2013 et 2016), à l'exception de la **Guadeloupe** (- 26 %) et s'inscrit à contre-courant de la tendance observée au niveau national. Les plans de convergence prévus par la loi du 28 février 2017³⁷¹ visent à renforcer l'articulation de l'ensemble des documents de planification et induisent la mise en place d'instruments de suivi et d'indicateurs sur la réduction des écarts de niveaux de développement économique, social et environnemental et des écarts de niveau de vie et de revenus.

³⁷¹ Articles 7 et 8 de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

Tableau n° 41 : moyenne 2013-2015 des dépenses d'investissement hors emprunt par habitant des collectivités d'outre-mer

	Communes	EPCI	Départements	Régions
<i>Guadeloupe</i>	364 €	30 €	267 €	412 €
<i>Guyane</i>	305 €	49 €	151 €	157 €
<i>Martinique</i>	247 €	109 €	146 €	209 €
<i>La Réunion</i>	318 €	41 €	162 €	496 €
<i>Référence nationale</i>	323 €	109 €	98 €	40 €

Source : Cour des comptes – données DGFIP. La référence nationale résulte de la moyenne 2012, 2013, 2015 établie par l'Observatoire des finances locales pour les communes de métropole hors Paris, les communautés d'agglomération, les départements de métropole hors Paris, les régions de métropole hors Île-de-France.

Les régions, qui disposent grâce l'octroi de mer de recettes dynamiques et supérieures à celles des régions de métropole, maintiennent un effort d'investissement élevé. La région de **La Réunion**, en particulier, a entrepris la construction d'une nouvelle route du littoral livrable en 2020, d'un coût de 1,6 Md€, qui explique à elle seule l'augmentation de ses dépenses d'investissement.

Sur la période 2013-2016, à l'exception de la Guyane (+ 10,5 %), les dépenses d'équipement des départements se sont rétractées de 17 % en **Guadeloupe**, 1,9 % en **Martinique**³⁷² et 32 % à **La Réunion**. Il en est de même globalement pour les communes avec des baisses de 43 % en Guadeloupe, 33 % en Martinique, 25 % en Guyane et 13 % à La Réunion. Les dépenses d'équipement ont également diminué dans les intercommunalités, de 29 % à La Réunion, 65 % en Martinique et 3,7 % en Guyane. En revanche elles ont été multipliées par trois en Guadeloupe.

Comparativement aux communes de métropole, malgré un faible autofinancement, les communes d'outre-mer ont davantage investi en Guadeloupe, Guyane et à La Réunion depuis 2013 et autant en Martinique.

³⁷² Sur la période 2013-2015.

2 - Un financement prédominant des investissements par les subventions et l'emprunt

a) Le rôle majeur des subventions

Outre les dépenses fiscales, qui constituent le principal instrument de soutien aux investissements en outre-mer, des dotations et fonds spécifiques ont été créés pour aider les collectivités d'outre-mer qui, après remboursement de leurs emprunts, disposent de marges de manœuvre très réduites pour investir.

Dans les budgets des communes, les subventions et les versements du FCTVA concourent pour 45 % au financement des investissements à La Réunion, 50 % en Guadeloupe, 60 % en Martinique et 80 % en Guyane contre 31 % au niveau national³⁷³. Chaque année, une dizaine de communes d'outre-mer parviennent à financer 90 % ou plus de leurs investissements par des subventions. Aux Antilles et à La Réunion, entre 2013 et 2016, les subventions des régions représentent entre un tiers et la moitié des subventions reçues par les communes et celles versées par l'État un quart. En Guyane, les subventions versées par l'État représentent la moitié du montant total des subventions et celles de la région un quart. Par ailleurs, bien que les départements d'outre-mer bénéficient d'un régime dérogatoire à la TVA avec des taux réduits en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion ou nuls en Guyane, les collectivités territoriales bénéficient des reversements de FCTVA au même taux qu'en métropole, soit 16,404 % depuis le 1^{er} janvier 2015. De ce fait, le FCTVA, qui s'est élevé à 194,8 M€ en 2015 pour l'ensemble des collectivités de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion, joue le rôle d'un mécanisme de subventionnement par l'État des dépenses d'investissement.

Les contrats de plan État-régions (CPER) 2015-2020 signés avec les départements d'outre-mer (la part État spécifique à l'outre-mer s'élève à 341,6 M€) contribuent également au financement des investissements, en particulier des infrastructures et des opérations d'aménagement urbain durable, de développement énergétique et environnemental, de recherche et d'innovation, de cohésion sociale et de développement économique. Les crédits des CPER ont été, à la fin de l'année 2016, consommés à hauteur de 13 % en Martinique, de 19 % à La Réunion et de 30 % en Guyane.

³⁷³ Source : Observatoire des finances locales pour le bloc communal.

Les investissements publics réalisés dans les départements d'outre-mer peuvent également bénéficier des Fonds européens structurels et d'investissement (FESI), dont les crédits disponibles pour les départements de Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion étaient de 3,1 Md€ pour la période 2000-2006 et 3,85 Md€ pour 2007-2013, et sont retenus à hauteur de 4,62 Md€ pour la période 2014-2020³⁷⁴.

Les opérations de résorption de l'habitat informel et insalubre bénéficient en outre de financements de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) pour 2014-2024, 22 sites situés outre-mer ont été retenus en liste d'intérêt national, soit un effort financier d'environ 450 M€. Une ligne budgétaire unique (247 M€ en 2017) consacrée au logement outre-mer et gérée par le ministère des outre-mer permet le financement d'opérations de construction et d'amélioration de logements et de résorption de l'habitat insalubre.

Un Fonds exceptionnel d'investissement (FEI), créé par la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer, vise à financer des opérations d'investissement de moyenne ampleur portant sur la réalisation ou la modernisation d'infrastructures ou d'équipements publics à usage collectif (établissements scolaires, adduction d'eau, etc.) jusqu'en 2017. Les aides de ce fonds peuvent bénéficier aux régions, aux départements, aux communes ou à leurs groupements dans les départements d'outre-mer. Il a été doté de 40 M€ en autorisations d'engagement par le PLF 2017.

Le plan séisme Antilles a en outre prévu, pour la période 2016-2020, la mobilisation de 450 M€ de la part de l'État pour soutenir les travaux de confortement parasismique ou de reconstruction notamment menés par les collectivités.

L'accord du 21 avril 2017 – Protocole « Pou Lagwiyan dékolé » – a accordé à la Guyane des financements spécifiques dans le cadre d'un plan d'urgence de 1,086 Md€, sans préjudice de mesures supplémentaires.

³⁷⁴ Durant la période 2014-2020, le Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) concentre ses interventions sur la recherche, l'innovation, les infrastructures (transports notamment), le développement économique, l'aide aux PME, la prévention des risques, l'énergie, la culture, l'environnement (les investissements liés à l'eau et au traitement des eaux usées notamment), la gestion des déchets et la promotions de la biodiversité.

b) Un financement néanmoins important par l'emprunt

Malgré l'importance des subventions d'investissement, l'emprunt contribue également à financer les investissements à hauteur de 36 % à La Réunion, 45 % en Martinique, 24 % en Guadeloupe et 20 % en Guyane, signe d'un autofinancement faible. L'encours de crédit des collectivités locales d'outre-mer est à près de 40 % souscrit auprès de l'Agence française de développement (AFD)³⁷⁵. Certaines collectivités importantes sont particulièrement endettées. Ainsi, la moitié de la dette des communes de Martinique a été contractée par la commune de **Fort-de-France** (222 M€, 2 612 € par habitant).

Le contraste entre les besoins d'investissement des communes et leur situation financière oblige les chambres régionales des comptes lorsqu'elles sont saisies par les préfets à proposer des plans d'apurement des comptes sur plusieurs années et à sélectionner les opérations urgentes ou celles dont le financement est assuré par des subventions. La commune de **Pointe-à-Pitre** (Guadeloupe) est une illustration extrême des difficultés de financement des investissements des communes en l'absence d'autofinancement. Ses dépenses de fonctionnement sont supérieures à ses recettes depuis 2014. Elle a obtenu 25 M€ de subventions et de Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) en 2015, montant correspondant à 70 % de ses investissements. Le solde d'investissements a été financé presque exclusivement par l'emprunt, ce qui va accroître encore son déficit de fonctionnement et dégrader sa situation financière.

3 - La nécessité d'affecter le surplus des recettes propres au financement de l'investissement

À l'exception du Fonds régional pour le développement de l'emploi (FRDE), alimenté par une part minoritaire du produit de l'octroi de mer, qui est imputé en section d'investissement, les recettes d'octroi de mer constituent des recettes de fonctionnement. De même, la taxe spéciale de consommation sur les carburants (TSC) est imputée en fonctionnement alors qu'elle est prioritairement destinée à financer les investissements liés aux réseaux routiers et aux infrastructures de transports.

³⁷⁵ Les collectivités des DOM ont été presque épargnées par les « emprunts toxiques ».

Dans la mesure où des économies de gestion sont nécessaires dans la plupart des collectivités d'outre-mer pour améliorer un autofinancement insuffisant, une partie de leurs recettes fiscales spécifiques pourrait être réorientée vers le financement de l'investissement. Une part plus importante de l'octroi de mer pourrait ainsi abonder le FRDE³⁷⁶ et la TSC pourrait être affectée à la section d'investissement, conformément aux objectifs qui lui sont fixés par la loi.

III - L'impact des difficultés de gestion sur les services publics locaux : l'exemple de l'eau, de l'assainissement et des déchets

Les difficultés de gestion que connaissent les collectivités des départements d'outre-mer se traduisent par un moindre niveau de service public.

En particulier, les services publics d'eau potable, d'assainissement et de gestion des déchets rencontrent dans les départements d'outre-mer d'importantes difficultés d'exploitation. Ces difficultés sont notamment liées aux caractéristiques géographiques (l'isolement) et climatiques (l'usure prématurée des matériels) de ces territoires. Elles sont également liées à la situation financière des collectivités locales. L'absence de ressources suffisantes, issues notamment de la tarification des services (A), ne leur permet pas de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour financer des investissements d'extension et de renouvellement des réseaux pourtant particulièrement nécessaires (B). La maîtrise des charges d'exploitation, tant dans le domaine de l'eau et de l'assainissement que dans celui de la gestion des déchets revêt un intérêt capital.

L'analyse menée par la Cour s'est appuyée sur des rapports officiels émanant des ministères concernés, du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et des préfetures ainsi que sur les rapports d'observations définitives des chambres régionales des comptes.

³⁷⁶ Comme la Cour l'avait déjà recommandé en 2011.

A - Des ressources qui ne couvrent pas suffisamment le coût du service

1 - Une tarification de l'eau et de l'assainissement et un recouvrement à améliorer

Les services publics d'eau potable et les services publics d'assainissement sont des services publics industriels et commerciaux (SPIC) dont le financement est assuré par les redevances perçues auprès des usagers pour le service rendu³⁷⁷. Les recettes générées par l'activité doivent couvrir les dépenses, aucune subvention du budget général de la commune ne devant abonder le service, sauf dans les communes de moins de 3 000 habitants³⁷⁸. Les communes et les EPCI sont libres de fixer le montant des redevances d'eau et d'assainissement.

Les prix pratiqués par les services publics d'eau potable et d'assainissement collectif sont très différents selon les départements d'outre-mer³⁷⁹. Dans deux départements d'outre-mer (Guadeloupe et La Réunion), les tarifications restent à des niveaux inférieurs à ceux de l'hexagone alors que toutes les composantes objectives des charges du service y sont plus élevées (énergie, réactifs, équipements, salaires). Même lorsque les services sont assurés de façon satisfaisante (ouest et sud de l'île de La Réunion par exemple), les prix sont bas au regard des coûts et les services ne dégagent pas des capacités suffisantes pour une gestion patrimoniale des réseaux. En Martinique et en Guyane, en revanche, le service d'eau potable est rendu à des prix élevés.

Pour l'assainissement, la Guyane se distingue par des prix élevés et La Réunion par des prix bas alors que la Martinique et la Guadeloupe sont proches de la moyenne nationale. La chambre régionale des comptes a relevé, dans un avis budgétaire sur le **syndicat intercommunal d'alimentation en eau et d'assainissement de la Guadeloupe (SIAEAG)**, que le produit de la redevance d'assainissement collectif devait être augmenté de près de 60 % en 2016 pour limiter le déséquilibre du budget annexe et de 130 % sur trois ans (entre 2015 et 2018) pour rétablir l'équilibre budgétaire. Dans le même département, la **commune de**

³⁷⁷ Articles L. 2224-11 et L. 2224-12-3 du CGCT.

³⁷⁸ Ces budgets peuvent néanmoins bénéficier de subventions d'investissement d'autres personnes publiques.

³⁷⁹ Source : « Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les DROM et à Saint-Martin », CGEDD, CGAAER, IGA, avril 2015.

Sainte-Rose a fixé une tarification de l'eau qui ne couvre pas le coût du service et elle n'a jamais mis en recouvrement la redevance d'assainissement dont le tarif est pourtant le moins élevé de l'île.

Le recouvrement est en effet un enjeu majeur pour restaurer les capacités financières des services publics de l'eau et de l'assainissement. Les fichiers des redevables sont souvent incomplets ou mal renseignés et ne permettent pas de faire supporter la redevance à l'ensemble des bénéficiaires du service.

Les concours financiers de l'État et de la solidarité interbassin via l'Agence française de la biodiversité, de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'Agence française de développement (AFD), du Fonds exceptionnel d'investissement³⁸⁰ et des fonds européens³⁸¹ sont, dans ce contexte, cruciaux pour mener les investissements nécessaires. Ils ne sont toutefois pas mobilisés de manière satisfaisante, comme en témoignent les premiers bilans concernant la consommation des crédits du CPER à La Réunion (taux de consommation de 4 % sur la ligne « eau » du FEDER).

2 - Des recettes d'exploitation insuffisantes pour couvrir le coût du service public de gestion des déchets

La couverture des coûts du service par la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est aujourd'hui moins bonne dans les départements d'outre-mer qu'en métropole. La TEOM, qui est le mode de financement principalement retenu en outre-mer³⁸², ne couvre que 50 à 60 % des coûts du service. En métropole, où la redevance, affectée au budget annexe, est souvent préférée à la TEOM, le taux de couverture peut être estimé à 90 %³⁸³.

³⁸⁰ Dont 45 % des financements ont été accordés à l'assainissement et au traitement des déchets entre 2013 et 2016.

³⁸¹ Notamment du Fonds européen de développement économique et régional (FEDER) et parfois du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) de façon significative comme en Guyane.

³⁸² La redevance spéciale a également été instaurée ponctuellement en Martinique et en Guyane et de manière plus généralisée à La Réunion.

³⁸³ Source : note additionnelle au rapport de la mission MAP (modernisation de l'action publique) relative à la gestion des déchets par les collectivités : la gestion des déchets dans les départements et régions d'outre-mer, avril 2015.

Le rendement de la TEOM est en effet relativement faible en raison des carences des bases fiscales³⁸⁴. En Martinique, celles-ci empêchent, malgré un taux de la taxe supérieur à ceux de la métropole, de financer entièrement le service public de gestion des déchets, ce qui nécessite un financement complémentaire par le budget principal des EPCI. Ainsi, le budget principal de **CAP Nord Martinique** contribue à hauteur de 52 % au service public de gestion des déchets, et la **CAESM** à hauteur de 31 % d'après l'observatoire des déchets. En Guyane, les taux de la TEOM sont en moyenne supérieurs de 50 % à la moyenne nationale et varient très fortement entre les EPCI et entre leurs communes membres. De même, la faiblesse cadastrale entraîne de fortes fluctuations du nombre de personnes assujetties et du niveau de financement.

*
**

Dans les départements d'outre-mer, les recettes tarifaires des services publics locaux représentent 1 % des recettes de fonctionnement des communes au lieu de 4 % dans l'hexagone. La faiblesse de ces recettes entraîne l'insuffisante couverture du coût des services publics locaux et nécessite une adaptation du niveau des tarifs et une amélioration du recouvrement des produits.

En effet, l'inadaptation des tarifs locaux, anormalement bas voire absents (redevances d'eau et d'assainissement, tarifs en matière scolaire, culturelle et événementielle), a été systématiquement soulignée par les missions d'appui-conseil pilotées par l'AFD. Les difficultés de recouvrement de ces produits, notamment liées à l'absence de mise à jour des fichiers de redevables, constituent également un frein à l'augmentation des produits.

Les collectivités doivent donc évaluer le coût de leurs services publics et adapter leurs politiques tarifaires en conséquence. Pour renforcer l'équité entre redevables et améliorer le rendement de ces recettes, les fichiers de redevables doivent être régulièrement suivis et actualisés.

B - Un retard de développement des services publics de réseaux

Établis depuis longtemps à La Réunion et dans les Antilles (entre 1950 et 1980), les services d'eau potable et d'assainissement sont en

³⁸⁴ Cf. *supra* II-A.

revanche encore dans des phases pionnières dans les secteurs ruraux de Guyane. En 2015, 15 % de la population au moins n'était pas desservie dans ce département³⁸⁵ où des investissements restent nécessaires pour élargir le service rendu. À La Réunion, en Martinique et en Guadeloupe, ce sont des investissements de renouvellement qui sont attendus pour remédier à une obsolescence importante des réseaux mettant en péril la continuité et la pérennité du service.

La mise en œuvre des opérations se heurte toutefois fréquemment à des problèmes de préfinancement.

1 - L'eau et l'assainissement

L'étude d'impact de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle en outre-mer mentionne, en matière d'assainissement et de gestion de l'eau, que seulement 12 % des eaux douces sont de « bonne qualité » en Guyane, 23 % en Guadeloupe et 42 % en Martinique, contre 56 % en métropole.

La Guyane (en dehors de la région de Cayenne) accuse un important retard d'équipements de base, associé à une dynamique démographique très forte nécessitant non seulement un rattrapage mais aussi l'anticipation de besoins nouveaux.

La Guadeloupe et, dans une mesure sensiblement moindre, la Martinique connaissent des difficultés de gouvernance des services d'eau, dont la persistance depuis de nombreuses années a entraîné un défaut considérable d'entretien et de renouvellement des réseaux, conduisant à des taux de fuite importants et à une grande fragilité des réseaux. En Guadeloupe, ces fuites et les prélèvements sauvages obligent à procéder à des tours d'eau et des coupures pour plusieurs milliers de personnes au moins une fois par semaine. Les investissements nécessaires sont très importants comme en témoigne le schéma directeur d'alimentation en eau potable de la **commune de Sainte-Rose** qui les évalue sur la période 2014-2030 à 39,9 M€ dont 17,8 M€ avant 2018. Le schéma départemental mixte « eau et assainissement » de l'Office de l'eau de Guadeloupe estime à 22,4 M€ l'effort d'investissement à fournir sur le territoire de cette commune sur la même période, soit 40 % de dépenses d'investissement supplémentaires par rapport à la période 2011-2015. En Martinique, les besoins d'investissement ont été évalués par la direction de

³⁸⁵ Source : *Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les DROM et à Saint-Martin*, CGEDD, CGAAER, IGA, avril 2015.

l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) à 181,5 M€ en 2015 pour l'eau potable et à 83,5 M€ pour l'assainissement. Or, les marges de manœuvre sont réduites pour financer l'investissement par des hausses tarifaires compte tenu du niveau déjà élevé de tarification.

La Réunion se distingue par des consommations individuelles très importantes dont l'impact sur le budget des ménages est compensé par des prix très bas. Le renouvellement des réseaux a été négligé et les taux de fuite sont par conséquent élevés, nécessitant des actions de rattrapage. Même dans ce contexte globalement plus favorable que dans les autres départements d'outre-mer, certaines communes n'ont pas procédé aux équipements de traitement nécessaires pour garantir la délivrance d'une eau de qualité sanitaire satisfaisante durant les fréquents épisodes de fortes pluies occasionnant des turbidités (**Le Tampon, Sainte-Suzanne ou Cilaos**).

Un exemple de bonne gestion

Certaines collectivités ont toutefois amélioré leur gestion de l'eau et de l'assainissement : le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)³⁸⁶ relevait des signes positifs de progrès en Martinique avec l'amorce de la réduction des fuites par la régie Odyssi. L'AFD a également reconnu que la gestion financière d'Odyssi s'était redressée ces dernières années et a décidé de poursuivre ses appuis auprès de cette régie communautaire.

Dans chaque département d'outre-mer, la situation de l'assainissement (raccordement, collecte et traitement) est à l'image de celle de l'eau potable mais les difficultés sont plus fortes encore. Des investissements importants ont été consentis pour le traitement des eaux résiduaires urbaines à l'initiative de l'État, sous la menace de contentieux communautaires, mais ils n'ont bien souvent pas été accompagnés des efforts nécessaires des collectivités pour en assurer la pérennité financière, l'exploitation et l'entretien et pour procéder aux investissements complémentaires requis.

³⁸⁶ Source : *Propositions pour un plan d'action pour l'eau dans les DROM et à Saint-Martin*, CGEDD, CGAAER, IGA, avril 2015.

2 - La gestion des déchets

Les ratios de collecte et de valorisation des déchets dans les départements d'outre-mer sont encore inférieurs aux moyennes nationales mais les progrès accomplis ces dernières années ont été plus rapides que ceux observés en métropole dans des conditions similaires. Certaines contraintes rendent néanmoins parfois très difficile la satisfaction des exigences nationales et européennes.

Le retard structurel des départements d'outre-mer en matière de traitement des déchets a été pris en compte dans le « plan national déchets 2014-2025 », qui assigne les mêmes objectifs de valorisation aux départements d'outre-mer qu'à ceux de métropole mais dans un temps et selon des modalités adaptées. Le plan prévoit que la déclinaison des objectifs nationaux s'inscrit dans un exercice de planification territoriale permettant notamment d'anticiper les besoins d'équipement et d'investissement. À ce titre, il prévoit que soient allouées aux départements d'outre-mer des aides à l'investissement spécifiques à travers les CPER 2015-2020. Il assigne comme priorité à ces départements de consolider le financement de ce service public à travers des ressources pérennes et suffisantes et la maîtrise des coûts.

En effet, le réseau de déchèteries est inégal et mérite d'être développé. Leur nombre est passé de 32 en 2006 à 53 en 2014, soit deux déchèteries pour 100 000 habitants (contre sept en métropole) sur l'ensemble des départements d'outre-mer. Le taux de couverture de la population par des déchèteries est de 75,2 % contre 96,6 % en France métropolitaine³⁸⁷.

Les installations de traitement des déchets souffrent également d'investissements insuffisants : au sein de la **Communauté intercommunale des Villes Solidaires du Sud (CIVIS)**, l'installation de stockage des déchets de la Rivière Saint-Etienne est arrivée à saturation en 2005 mais son exploitation s'est poursuivie après agrandissement et sa fermeture a été plusieurs fois reportée. La nécessité de créer un nouveau site de traitement est donc connue de longue date. Le projet est estimé à 150 M€ sans que la CIVIS puis le syndicat qui en assure la gestion depuis 2014 aient retenu dans leurs programmes d'investissement une contribution à ce titre. En Guadeloupe, les difficultés rencontrées pour réaliser de nouvelles installations de traitement font de l'installation de

³⁸⁷ Source : *La gestion des déchets dans les départements et régions d'outre-mer*, note additionnelle au rapport de la mission MAP relative à la gestion des déchets par les collectivités, avril 2015.

stockage de déchets non dangereux de **Sainte-Rose** l'une des seules installations de traitement sur l'île.

3 - Des mutualisations à rechercher

Dans ce contexte, les mutualisations doivent être recherchées, notamment au sein des intercommunalités. L'isolement de ces départements, qui limite le plus souvent les possibilités de mutualisation à l'échelle inter-régionale, les rend d'autant plus nécessaires. En matière de gestion publique des déchets, les opérations ne peuvent souvent s'effectuer que sur la zone concernée, sans possibilités de déstagement, de gestion interdépartementale ou d'exportation qui soient économiquement intéressantes. Dans ce contexte, l'exercice de cette compétence est encore très éclaté au sein des départements d'outre-mer : au total, 11 acteurs interviennent en matière de traitement des déchets et 17 en matière de collecte. C'est la raison pour laquelle le plan national déchets 2014-2025 estimait que la mutualisation devait être recherchée, notamment au sein des intercommunalités, mais également entre départements d'outre-mer.

Tableau n° 42 : exercice des compétences de collecte et traitement des déchets dans les DOM

	Entité compétente
La Réunion	Traitement (SMOTD + 2 EPCI) + collecte (5 EPCI)
Guadeloupe	Traitement (SYVADE + 2 EPCI) + collecte (5 EPCI)
Martinique	Traitement (SMTVD) + collecte (3 EPCI)
Guyane	Traitement et collecte : 4 EPCI

Source : Cour des comptes – données issues du rapport AMORCE de juillet 2014 sur la gestion des déchets dans les territoires ultramarins et insulaires

En matière d'eau et d'assainissement, la circulaire du 28 juin 2016 relative à la mise en œuvre du plan d'actions pour les services d'eau potable et d'assainissement dans les départements d'outre-mer fixait parmi les principes directeurs du plan la nécessité de renforcer la gouvernance des collectivités compétentes en privilégiant le niveau des EPCI à fiscalité propre. En Martinique par exemple, si trois communautés d'agglomération exercent la compétence, le document stratégique de novembre 2016 indique qu'il serait nécessaire de mettre en place une structure unique de gouvernance de la gestion de l'eau potable. Cette démarche de mutualisation doit par ailleurs s'accompagner, dans l'ensemble des

départements d'outre-mer, du renforcement du pilotage des différents opérateurs, publics ou privés, qui œuvrent pour la maîtrise d'ouvrage publique.

IV - La nécessité d'un effort de redressement des collectivités accompagné par l'État

Face aux difficultés financières rencontrées par la majeure partie des collectivités des départements et régions d'outre-mer, qui affectent le niveau de service public rendu, deux types d'actions doivent être menées. Les premières, souvent rappelées dans les travaux des chambres régionales des comptes de La Réunion, Mayotte et de Guadeloupe, Guyane, Martinique, sont à la main des collectivités qui doivent agir tant sur l'assiette et le recouvrement de leurs recettes que sur l'évolution de leurs dépenses de fonctionnement et en particulier de personnel, afin de dégager des moyens suffisants pour investir (A). L'État doit également accompagner les collectivités locales dans leur redressement financier par des mesures plus structurelles (B). L'ensemble de ces actions devrait toutefois être adapté aux caractéristiques propres de chaque département.

A - Promouvoir des stratégies de redressement des comptes locaux

Le redressement des comptes des collectivités des départements d'outre-mer passe par des réformes structurelles qui s'inscrivent dans le temps. Les actions de suivi des collectivités territoriales par les services des préfectures et des DRFiP ne sont pas suffisantes : elles permettent d'avoir une vision actualisée de la situation et de la partager avec les collectivités mais ne contribuent pas à la mise en place des correctifs nécessaires.

Compte tenu des retards constatés et de l'isolement des collectivités d'outre-mer, la mise en place de réformes de fond nécessite de renforcer l'accompagnement assuré par les services de l'État, préfectures et DRFiP, ainsi que d'autres acteurs publics tels que l'AFD. Ce travail partenarial doit permettre aux collectivités de se doter des outils et compétences nécessaires pour être à même ensuite de conduire leur stratégie financière.

Il doit aussi les inciter à améliorer la qualité de leur gestion administrative, budgétaire et comptable.

1 - Un important suivi financier déjà en place

Les chambres régionales des comptes et les services des DRFiP et des préfectures réalisent un suivi étroit de la situation financière des collectivités d'outre-mer. En outre-mer comme en métropole, les CRC disposent d'un outil d'aide à la programmation leur permettant de mener des analyses financières fines (ANAFI). Les cinq critères de *scoring* utilisés pour apprécier la situation financière de chaque collectivité peuvent être sur-pondérés ou sous-pondérés pour s'adapter aux particularités ultramarines, comme cela a déjà été réalisé, de manière globale, pour les collectivités de Mayotte. Les services de la DGFIP, dans le cadre du réseau d'alerte, ont également défini des critères d'appréciation des finances ultramarines.

a) Un réseau d'alerte aux critères aménagés

Le réseau d'alerte des finances locales est un instrument interne à l'administration, destiné à améliorer la prévention des difficultés financières des collectivités locales et des groupements à fiscalité propre (GFP). La circulaire interministérielle du 26 juin 2002³⁸⁸ a fixé les modalités d'aménagement du réseau d'alerte national pour tenir compte des spécificités des finances des collectivités d'outre-mer. En effet, le nombre important de saisines des juridictions financières et la pluralité des demandes de subventions exceptionnelles des communes d'outre-mer confrontées de manière récurrente à de graves difficultés financières ont nécessité une adaptation du dispositif.

Cet aménagement s'est traduit par la modification, pour les communes, des critères de pré-détection et de la formule de *scoring* appliquée³⁸⁹. Le suivi de la situation financière des groupements à fiscalité propre d'outre-mer dans le cadre du réseau d'alerte n'a fait, quant à lui,

³⁸⁸ Complétée par la circulaire du 4 janvier 2013.

³⁸⁹ Le dispositif est également adapté pour les départements et les régions d'outre-mer. En effet, le nombre de collectivités est trop faible pour mettre en place une pré-détection basée sur un *scoring*. Les trois critères financiers retenus sont donc le coefficient d'autofinancement courant, le ratio de rigidité des charges structurelles et la capacité de désendettement, sans qu'un score soit donné.

l'objet d'aucun aménagement, eu égard au faible développement de l'intercommunalité au moment de la mise en place du dispositif national.

La méthode d'évaluation appliquée aux communes d'outre-mer recourt aux mêmes indicateurs principaux : le coefficient d'autofinancement courant, qui mesure la capacité de la collectivité à rembourser le capital des emprunts et à financer les investissements nouveaux à partir de l'autofinancement dégagé par le cycle d'exploitation ; le ratio de rigidité des charges structurelles, qui évalue le poids des dépenses incompressibles³⁹⁰ à court terme dans la structure des charges ; le ratio de surendettement, qui évalue le poids du stock de dette par rapport aux produits de fonctionnement ; le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal rénové³⁹¹, qui mesure la pression fiscale exercée par la commune.

En outre, quatre ratios spécifiques sont calculés pour les communes des départements d'outre-mer : le fonds de roulement, qui permet d'appréhender l'aptitude de la collectivité à financer le cycle d'exploitation ; les restes à payer dont le poids renseigne sur la capacité de la collectivité à payer correctement ses créanciers ; les restes à recouvrer dont le poids traduit la capacité de la collectivité à obtenir le paiement de ses débiteurs ; le poids des impôts et taxes d'outre-mer dans la structure des produits de fonctionnement.

L'adaptation de l'analyse financière et l'ajout de quatre critères pour évaluer la situation des communes d'outre-mer permettent de prendre en compte leurs particularités³⁹². Il serait toutefois souhaitable de mettre en place une pondération des critères en augmentant le poids du coefficient d'autofinancement courant et du ratio de rigidité des charges structurelles et de compléter l'analyse par le besoin en fonds de roulement pour avoir une vision globale de la situation financière, budgets annexes compris.

³⁹⁰ Charges de personnel + contingents + participations et charges d'intérêts.

³⁹¹ Rapport entre le produit voté des impositions directes locales pour lesquelles la commune dispose d'un pouvoir de taux et le potentiel fiscal restreint (application aux bases communales du taux moyen des collectivités apparentées).

³⁹² Cf. *supra* II : Une situation financière paradoxale : des ressources élevées, un autofinancement faible.

b) Le rôle majeur mais inégal du contrôle budgétaire³⁹³

Après leur approbation, les actes budgétaires des collectivités territoriales sont soumis, comme en métropole, au contrôle *a posteriori* du préfet en liaison avec la chambre régionale des comptes dont il peut solliciter l'avis. Dans les départements d'outre-mer, le contrôle budgétaire est plus souvent lié qu'en métropole à l'examen de la gestion des collectivités, soit qu'une saisine préfectorale sur un compte administratif ou sur un budget conduise la chambre à approfondir l'examen de la situation, soit, en sens inverse, qu'un examen de la gestion engagé par la chambre la conduise à constater une situation budgétaire préoccupante qui justifie un plan de redressement suivi au plus près.

Les chambres régionales de Guadeloupe, Guyane, Martinique et de La Réunion, Mayotte ont été saisies 148 fois en 2016 au titre du contrôle budgétaire, représentant ainsi 27 % des saisines de l'ensemble des chambres régionales et 31 % des avis budgétaires rendus. Les juridictions de Guadeloupe, Guyane, Martinique, en particulier, ont été destinataire de près de 20 % des saisines nationales et ont rendu 23 % des avis budgétaires. L'importance de cette activité de contrôle budgétaire témoigne de la situation financière dégradée des collectivités de ces départements. Ainsi, en Guadeloupe, 11 budgets communaux ont été réglés en 2016 par le préfet, soit un tiers de ceux du département.

L'encours des mandatements d'office³⁹⁴ de dépenses obligatoires prononcés par les préfets témoigne également des difficultés financières rencontrées par certaines collectivités : en Guyane, les mandatements d'office ont largement progressé depuis 2013 pour atteindre un montant de 15,8 M€ en 2016. En Guadeloupe, l'ensemble des mandatements d'office s'élevait à 21,7 M€ fin 2016. En Martinique, ils représentaient 8 M€ en 2015 et sont quasi inexistantes à La Réunion.

Toutefois, le contrôle budgétaire s'exerce de manière très inégale sur les territoires. À La Réunion, il n'y a, en moyenne, qu'une seule saisine par an. En Martinique, alors que depuis 2014 dix budgets communaux réunissent les conditions de saisines de la CRC, dont celui de **Fort-de-France** et de la **CACEM**, seuls trois budgets ont été transmis (**Case-Pilote**, **Le Diamant** et **Le Prêcheur**).

³⁹³ Cour des comptes, Rapport public annuel 2016, Tome 1. *Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire : une place à trouver dans la nouvelle organisation de l'État*, p. 329-366. La Documentation française, février 2016, 696 p., disponible sur www.ccomptes.fr

³⁹⁴ Article L. 1612-16 de code général des collectivités territoriales.

2 - Un accompagnement au développement des compétences internes à renforcer

La difficulté pour les collectivités d'outre-mer réside essentiellement dans la pérennisation des assainissements constatés et des mesures mises en œuvre.

Des communes ayant bénéficié de plans Cocarde à compter de 2004 connaissent toujours des difficultés récurrentes. **Basse-Terre** (Guadeloupe), **Cayenne** (Guyane) et **Kourou** (Guyane) ont bénéficié de plans Cocarde d'un montant respectif de 3,8 M€ (soit 20 % des recettes réelles de fonctionnement), de 19 M€ et de 11 M€ (soit 30 % de leurs recettes réelles de fonctionnement). Elles faisaient toutefois partie de la catégorie de collectivités ayant une situation critique en 2015³⁹⁵. De manière générale, 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. Les plans ont toutefois permis aux communes qui en ont bénéficié de poursuivre leurs investissements.

Pour faire face à ces difficultés, l'AFD s'est inscrite régulièrement à partir de 2011 dans le prolongement des plans de redressement formulés par les chambres régionales des comptes³⁹⁶. Elle propose à la collectivité, au-delà de l'octroi ponctuel d'un financement (subvention exceptionnelle d'équilibre et/ou attribution d'un prêt à long terme), d'accompagner son redressement sur la durée du protocole à travers la mise en place d'un dialogue de gestion et la mise à disposition d'une assistance technique. Ce dispositif a renforcé la connaissance de la situation financière réelle des collectivités mais il n'est pas suffisamment axé sur l'accompagnement des collectivités dans la mise en œuvre de réformes pérennes.

Cette dernière orientation a toutefois été prise récemment par l'AFD à travers ses missions d'appui-conseil. La direction générale du Trésor et la direction générale des outre-mer ont d'ailleurs adopté, pour renforcer ce rôle, une « action d'appui à la gestion financière des collectivités territoriales » dotée d'un montant de 1,8 M€³⁹⁷. Ainsi, l'agence de l'AFD

³⁹⁵ Cf. *supra* II C.

³⁹⁶ Les interventions de l'AFD définies en 2011 recouvrent six catégories graduées : des financements classiques, une anticipation simple de la détérioration des équilibres financiers, une prévention renforcée de la dégradation, un accompagnement au redressement, une restructuration et des interventions aux côtés de l'État dans les cas les plus lourds.

³⁹⁷ Circulaire du 13 juin 2017.

en Martinique a cofinancé, au travers de groupements de commandes, des études sur la maîtrise de la masse salariale et le renforcement des compétences pour la **commune de Basse-Pointe**, sur l'optimisation des marges de manœuvre pour la **commune des Anses d'Arlet**, sur l'élaboration et la mise en place d'une stratégie financière pour la **commune de Saint-Joseph** ou encore sur le redimensionnement des politiques publiques (**le Lamentin**). L'AFD a également financé des formations à la gestion financière aux élus et aux personnels administratifs (**Le Prêcheur**) ainsi que des actions de formation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)³⁹⁸ en Guyane. 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.

Ces actions sont toutefois encore trop ponctuelles pour enclencher des changements plus massifs au sein des collectivités. Il est par conséquent nécessaire de déployer des apports d'expertise auprès des collectivités partenaires de l'AFD à travers notamment des actions de formation en matière de gestion publique : stratégie et gestion financière pluriannuelles, contrôle de gestion, stratégie d'achat public, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, gestion de la dette. Les dernières orientations de l'AFD sur sa doctrine d'intervention identifient ce besoin et prévoient un apport d'expertise systématique et éventuellement délié de l'emprunt.

Des échanges de pratiques pourraient également être développés entre intercommunalités des départements d'outre-mer ainsi qu'avec des collectivités de l'hexagone à travers, par exemple, des jumelages ou la participation à des réseaux d'échanges au sein des associations d'élus notamment. Ces dernières ont en effet un rôle important à jouer pour associer les collectivités d'outre-mer adhérentes à leurs réflexions, projets et outils.

B - Accompagner l'élaboration et le pilotage de projets d'investissement importants

Le pilotage des investissements souffre des difficultés rencontrées par les collectivités pour définir leurs programmes pluriannuels

³⁹⁸ La cotisation au CNFPT des collectivités d'outre-mer est identique à celle de métropole.

d'investissement (PPI) en raison à la fois d'une visibilité budgétaire limitée et d'une moindre capacité technique à les élaborer. Il est par exemple fréquent que les PPI ne fassent pas apparaître les moyens de financement en face des coûts. C'est la raison pour laquelle l'AFD développe de nouvelles orientations pour formaliser le suivi des PPI ainsi que leur couverture financière. Ces défauts de la programmation des investissements peuvent contribuer à expliquer le faible niveau des taux de consommation des fonds européens structurels et d'investissement. S'agissant du FEDER et du FSE, pour la période de 2014 à 2020, les taux étaient respectivement de 13 % et 19 % au 31 décembre 2016 dans les régions d'outre-mer au lieu de 19 % et 32 % au niveau national. Il en découle un risque dès l'échéance du 31 décembre 2017 d'une perte de crédits si la Commission européenne décide de dégager d'office des subventions non-employées.

Les problèmes techniques de réalisation des investissements sont dus aux difficultés de recrutement de cadres administratifs diplômés et expérimentés, liées à l'éloignement géographique des territoires d'outre-mer. Les compétences des agents ne permettent pas toujours d'assurer une ingénierie de projet satisfaisante. En Guyane, le maire de **Saint-Laurent du Maroni** indique que le défaut de cadres entraîne un retard dans la mise en œuvre des projets d'investissements.

Enfin, hormis certains secteurs tels que la gestion de l'eau et de l'assainissement ou le traitement des déchets, il n'existe pas d'analyse transversale des infrastructures nécessaires. Les spécificités ultramarines, fréquemment avancées pour justifier de charges plus élevées que celles des collectivités de métropole, ne sont pas précisément identifiées.

Or les retards structurels des départements et régions d'outre-mer en matière d'infrastructures locales, dans un contexte de forte élasticité du développement économique aux investissements publics, nécessitent qu'une stratégie globale d'investissement soit instituée sur chaque territoire. Les plans de convergence qui, en application de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle en outre-mer, devront être élaborés par l'État et les collectivités locales en partenariat avec les acteurs économiques et sociaux, fournissent l'occasion d'établir un diagnostic sur le développement territorial et de définir des priorités d'investissements.

Cette démarche nécessite toutefois des compétences internes que certaines collectivités n'ont pas encore suffisamment développées. Elle pourrait être appuyée par les services de l'État et par l'AFD, notamment à travers les missions d'appui-conseil. La circulaire du 20 février 2017 relative au financement de l'aide à l'ingénierie dans le cadre du « Plan Eau

DOM » prévoit ainsi que l'enveloppe d'1,2 M€ mobilisée en 2017 au titre du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* doit contribuer à renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage et d'ingénierie tant techniques que financières et organisationnelles. Sont notamment éligibles les dépenses relatives à la formation, les études et l'assistance technique aux collectivités compétentes pour l'élaboration des contrats de progrès et l'acquisition et la mise à jour de logiciels en matière de maîtrise d'ouvrage d'ingénierie. Des dispositifs d'accompagnement portés par l'AFD et par l'Agence française pour la biodiversité (AFB) sont également mis en place en 2017 auprès des collectivités et syndicats intercommunaux compétents en matière d'eau potable et d'assainissement : un séminaire de formation est proposé aux décideurs de chaque territoire ainsi qu'une assistance à maîtrise d'ouvrage pour les collectivités de Guadeloupe et de Guyane.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les territoires de La Réunion, la Guyane, la Guadeloupe et la Martinique, étudiés par la Cour, présentent des caractéristiques particulières qui ont un impact sur la situation financière de leurs collectivités locales : des évolutions démographiques contrastées, un taux de chômage élevé, une part importante de la population bénéficiaire de minima sociaux, une forte dépendance économique aux dépenses publiques. En particulier, les dépenses sociales des départements y sont plus lourdes qu'en métropole. L'organisation institutionnelle locale est également spécifique. Elle ne souffre pas du même émiettement communal qu'en métropole, tout en étant entièrement couverte par des groupements intercommunaux, mais ces derniers n'exercent réellement que peu de compétences, y compris s'agissant des infrastructures de réseau. En outre, si dans deux cas (La Réunion, la Guadeloupe), département et région coexistent sur le même territoire, deux collectivités territoriales uniques ont été créées en Guyane et Martinique le 1^{er} juillet 2016.

Dans l'ensemble, les collectivités considérées jouissent d'un niveau élevé de ressources grâce à la perception d'impôts indirects locaux propres à l'outre-mer : l'octroi de mer, que se partagent les communes et les régions, et la taxe spéciale sur la consommation de carburants, qui va uniquement à ces dernières. Ces facilités en matière de ressources sont à l'origine de pratiques de gestion locale très contestables, déjà analysées par la Cour et les chambres régionales des comptes. Les impôts directs locaux ont un faible rendement à cause du recensement lacunaire des bases fiscales, auquel la DGFIP a entrepris de remédier progressivement en

partenariat avec les collectivités, et des nombreuses exonérations accordées.

Le montant moyen des recettes par habitant nettement plus élevé qu'en métropole favorise un niveau très supérieur de dépenses de fonctionnement. Cette dérive est observée globalement dans les communes de Guadeloupe, Martinique et La Réunion, ainsi que dans les départements de Guadeloupe et de La Réunion. La forte propension à la dépense publique locale se manifeste particulièrement en matière de personnel. Les collectivités locales d'outre-mer se caractérisent par le niveau excessif de leur masse salariale, qui résulte d'effectifs manifestement surdimensionnés au regard des besoins du service public. Cette anomalie est aggravée par la majoration peu justifiée du traitement des agents territoriaux.

Conséquence de ces travers, les deux tiers des 136 collectivités de ces quatre départements connaissent une situation financière fragile, dégradée ou critique. Ainsi, la moitié des communes de Martinique et de Guyane et un tiers de celles de Guadeloupe ont une épargne brute négative. Les départements de La Réunion et de la Guadeloupe ne parviennent à dégager qu'une faible épargne nette. Quant aux deux collectivités uniques, nouvellement créées, de Martinique et de Guyane, elles traversent aussi de graves difficultés financières.

Cependant, cette faiblesse de l'autofinancement due à la mauvaise qualité de la gestion courante n'empêche pas les collectivités d'investir, dans l'ensemble, de façon croissante et plus importante qu'en métropole grâce aux subventions reçues de l'État et de l'Union européenne, et au recours prononcé à l'emprunt.

Les modalités d'octroi des concours financiers de l'État ne comportent aucun dispositif visant à inciter les collectivités locales à modifier leurs comportements de gestion.

Proportionnellement à leurs recettes de fonctionnement, leur contribution au redressement des comptes publics est inférieure à celle demandée aux collectivités de métropole.

Les dotations de péréquation « verticale » et « horizontale », versées aux collectivités du bloc communal, bénéficient d'une majoration forfaitaire, combinée à des modalités d'éligibilité et de calcul spécifiques. Leur alignement sur les dispositifs de péréquation appliqués en métropole est souhaitable dans un objectif à la fois de transparence, d'équité et d'efficacité des concours financiers de l'État.

Les défauts de la gestion locale entraînent de nombreuses conséquences dommageables. Ainsi, les services publics d'eau potable,

d'assainissement et de gestion des déchets, en l'absence de ressources suffisantes, issues notamment de la tarification du service, n'ont pas la capacité de combler le retard des investissements d'extension et de renouvellement des réseaux.

Le redressement de cette situation financière très préoccupante passe d'abord par un effort de gestion de la part de l'ensemble des collectivités locales des différents échelons. Les services de l'État, préfetures et directions des finances publiques, ainsi que l'Agence française du développement sont très présents auprès des collectivités. Le soutien qu'ils leur apportent doit toutefois devenir plus structurel pour les aider à réaliser des efforts pérennes.

Les orientations esquissées par la Cour consistent notamment à réorienter une partie des recettes spécifiques (octroi de mer, TSC) du fonctionnement vers l'investissement et, d'autre part, à soutenir les collectivités en moyens d'expertise et d'ingénierie en vue de renforcer leur professionnalisme en matière de gestion administrative et budgétaire, et de pilotage de projets d'investissement.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 9. (État) procéder aux simulations nécessaires en vue d'aligner sur le droit commun les modalités de répartition de la péréquation verticale et horizontale des collectivités des départements d'outre-mer ;*
 - 10. (État) affecter à la section d'investissement du budget des collectivités bénéficiaires l'accroissement annuel des recettes propres (octroi de mer et taxe spéciale de consommation sur les carburants) ;*
 - 11. (État et collectivités) fixer des objectifs quantitatifs d'évaluation des bases fiscales, notamment en développant les partenariats entre les DRFiP et les collectivités, et le recouvrement des produits des services ;*
 - 12. (État et collectivités) réduire les charges de personnel en agissant à la fois sur les effectifs et sur les conditions d'attribution de la majoration de traitement ;*
 - 13. (État, collectivités et AFD) conditionner l'octroi des subventions de l'État et des prêts bonifiés, dans le cadre de contrats pluriannuels entre la collectivité, l'État et l'AFD, au respect d'objectifs chiffrés de redressement financier.*
-