

Les finances des communes d'outremer

La "mauvaise gestion" endémique dans les DOM :
un schéma à déconstruire pour sortir d'une impasse budgétaire

Sommaire

- ✓ 1. Des biais de sélection alimentent le préjugé de la "mauvaise gestion" outremer
- ✓ 2. La comparaison avec la moyenne nationale crée un hypertrophie des dépenses des communes ultramarines
- ✓ 3. Corrigés de la sur-rémunération, des frais de personnel conformes aux standards nationaux
- ✓ 4. Malgré la "surrémunération", des frais de personnel proches des communes défavorisées de l'Ile de France
- ✓ 5. Les "Sureffectifs" concernent aussi bien la Corse que les services de l'Etat dans les DOM
- ✓ 6. Sur la responsabilité des acteurs : contrats subventionnés par l'Etat & CRFP
- ✓ 7. La progression continue de la masse salariale dans le budget des communes n'est pas une spécificité ultramarine
- ✓ 8. Des dépenses de fonctionnement mieux maîtrisées dans les DOM
- ✓ 9. La richesse des communes d'outremer : un schéma à déconstruire
- ✓ 10. La baisse des dotations : une saignée dans les budgets des DOM
- ✓ 11. Une péréquation nationale défaillante : 200 millions d'euros de recettes de fonctionnement par an en moins pour les DOM
- ✓ 12. Un rattrapage de 10 millions d'euros de la péréquation outremer en 2020
- ✓ 13. Ni l'Etat, ni le Comité des finances locales ne veulent assumer le coût d' un rééquilibrage de la péréquation nationale
- ✓ 14. Certains territoires, notamment les Antilles, sont plongés dans une impasse
- ✓ 15. Des contrôles disproportionnés pour pallier les carences et contradictions des politiques publiques
- ✓ **Résumé des conclusions** (page 21)

- ❖ *Annexe 1- Contrairement aux idées reçues, les charges de personnel des communes d'outremer ne sont pas responsables de la faiblesse de l'investissement public et des délais de paiement excessifs dans les DOM.*

- ❖ *Annexe 2 - Réforme de la Dacom : l'exemple de Saint-Pierre & Miquelon ouvre-t- il la voie à une péréquation destinée à l' outremer plus équitable?*

1. Des biais de sélection alimentent le préjugé de la "mauvaise gestion" outremer

✚ En dépit d'un contexte hors-norme, la situation financière des communes d'outremer n'est appréhendée qu'à travers le prisme de ratios de gestion établis pour l'Hexagone. Dès lors, un surplus de dépenses lié aux charges propres aux DOM est d'office assimilé à de la "mauvaise gestion". Dans ces conditions, ne tolérer qu'un niveau de dépenses égal à celui de l'Hexagone, revient, de fait, à imposer un niveau de services publics plus bas dans les DOM.

Les handicaps et contraintes pesant sur le budget des communes ultramarines

Insularité / Isolement

Eloignement

Vulnérabilité géographique (cataclysmes fréquents, réchauffement climatique...)

Crise sociale endémique : Chômage 3 fois plus élevé ..

PIB: 30 à 50% plus faible

Enjeux de rattrapage liés à l'histoire (équipements, infrastructures de base, RHI, bidonvilles...)

Caractéristiques démographiques hors normes ...

✚ En revanche, les normes nationales admettent que la taille démographique des communes impacte le niveau de leurs dépenses de fonctionnement qui varie du simple au double.

Dépenses de fonctionnement selon la taille démographique des communes en 2016

Taille communes	< 500 Hab	500 à 2 000 Hab	2 000 à 3 500 Hab	3 500 à 10 000 Hab	10 000 à 30 000 Hab	30 000 à 100 000 Hab	>100 000 Hab
DRF/Hab	672 €	674 €	768 €	969 €	1 200 €	1 450 €	1 237 €
Frais de Personnel/hab	215 €	290 €	376 €	523 €	696 €	812 €	693 €

Source: AMF-Banque postale, "Territoires & Finances 2017"

S'agissant des frais de personnel, leur importance varie de un à quatre selon la taille des communes : "Le nombre d'agents d'une commune augmente plus que proportionnellement à sa taille. Plus nombreux dans les grandes communes, les emplois sont aussi plus diversifiés et plus qualifiés. Ce phénomène est accentué par les charges dites « de centralité » : les grandes communes mettent en œuvre des services et des équipements qui sont aussi utilisés par les communes voisines".

• Nul ne songerait à conclure que les grandes communes sont mal gérées parce que leurs dépenses sont supérieures à celles des petites communes. Pourtant, c'est bien le raisonnement tenu à l'égard des communes des DOM dont les dépenses seraient "très supérieures" à la moyenne nationale.

2. Les comparaisons avec la moyenne nationale créent un hypertrophie des dépenses des communes ultramarines

✚ Alors que les communes d'outremer sont près de 10 fois plus peuplées (17 000 habitants) que leurs homologues hexagonales (1 800 habitants), et que 85% de la population ultramarine vit dans des communes de plus de 10 000 habitants, elles **sont systématiquement comparées à la moyenne nationale** dans les documents destinés à orienter l'action des pouvoirs publics¹.

- Ce parti pris provoque une **hypertrophie** de leurs dépenses, synonyme de "**mauvaise gestion**" et plus précisément de "**sureffectifs**" et de "**sur-rémunération**" qui "asphyxient l'économie locale"; la "sur-rémunération" étant manifestement "**ressentie**" comme relevant d'une mauvaise gestion, vu qu'aucun correctif n'est apporté aux ratios de gestion pour évaluer les charges de personnel des DOM.

- ✓ Ainsi, **le rapport de la Cour des comptes de 2017** estime que des dépenses trop élevées, "*proches de celles des communes de plus de 10 000 habitants*", sont à l'origine des difficultés financières des communes d'outremer.

- ✓ Il en va de même pour **le rapport de l'IGA en 2019 sur "Les délais de paiement des collectivités locales des DOM"** qui, à partir des comparaisons effectuées par le **rapport annuel de l'OFGL** avec la moyenne nationale, stigmatise le niveau élevé des dépenses de personnel des communes ultramarines qui seraient à l'origine des délais de paiement excessifs: "*Les dépenses par habitant du "bloc communal, en particulier celles liées à la masse salariale sont très supérieures au niveau du secteur communal par rapport à la métropole*".

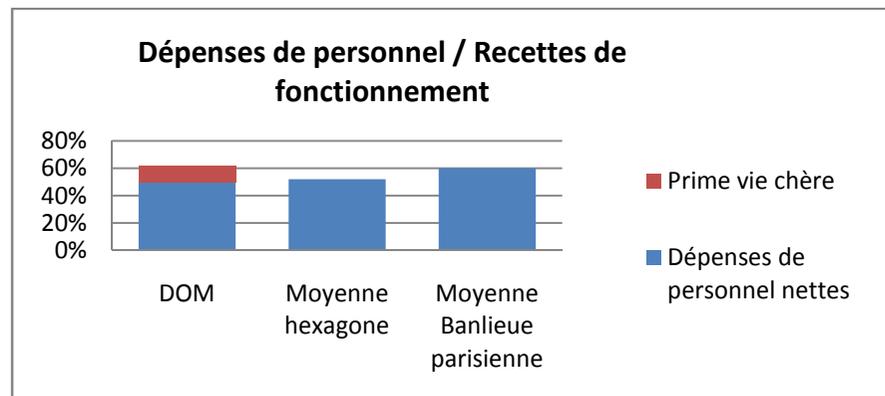
- ✓ Ce type de constats, vient, périodiquement, renforcer la vision biaisée des pouvoirs publics sur la gestion des communes d'outremer, privant ces dernières de toute solution pour sortir d'une impasse budgétaire, en dehors des "**sur-contrôles**" aujourd'hui envisagés et **qui présentent l'avantage de préserver le budget de l'Etat**.

✚ Il convient de noter **la situation atypique des communes de moins de 10 000 habitants des DOM**, dont les dépenses et recettes de fonctionnement sont indubitablement plus importantes que celles de leurs homologues hexagonales en dépit des effets de taille (les petites communes ultramarines sont en moyenne 5 fois plus grandes que leurs homologues hexagonales). Ces petites communes, où la contrainte économique est particulièrement forte, **représentent 15% de la population ultramarine**. De sorte que **les marges de manœuvre gagnées sur la gestion de leurs charges de personnel**, au prix d'un coût social disproportionné, **ne permettront pas** de faire "décoller" l'économie ultramarine.

¹ Le rapport Cazeneuve/Patient a tenté pour la première fois des analyses par strates démographiques, mais revenait parfois à la moyenne nationale pour ses conclusions.

3. Corrigés de la "sur-rémunération", des frais de personnel conformes aux standards nationaux

✚ Il a fallu le **Rapport Cazeneuve/Patient**, en 2019, pour relever que, **corrigée de la prime de vie chère**, " *Les dépenses de personnel de nombreuses communes ultramarines seraient conformes aux standards nationaux*".



Source OFGL & Cour des Comptes, Calculs MPL

- ✓ *Exemple*; Le rapport de l'Observatoire des finances et de la gestion locales publie, chaque année, les chiffres clés des budgets outremer comparés aux moyennes nationales, avec des effets ravageurs sur l'image de la gestion outremer. Selon ce rapport, en 2019, les dépenses de personnel du secteur communal des DOM se sont élevées à 900 euros par habitant contre 700 euros pour la moyenne nationale. L'on est tenté de considérer, comme le rapport de l'IGA, que les DOM devront rechercher des marges de manœuvre en réduisant leurs dépenses de personnel. Mais corrigés de la prime de vie chère, les frais de personnel des DOM s'établissent à 720 euros par habitant et si, de plus, l'on tient compte des effets de taille, ils deviennent nettement inférieurs à la moyenne nationale.

✚ Dès lors, les marges de manoeuvre sur le plan de la réduction des frais de personnel paraissent limitées pour améliorer les comptes des communes d'outremer. Ce constat demeure valable même si la prime de vie chère était remise en cause, **ce que ne propose pas le rapport Cazeneuve/Patient**. Par ailleurs, si, vue de l'Hexagone, cette prime est un "avantage", voire "un objet de convoitise"²², le grand éloignement et le surcoût de la vie demeurent des données intangibles. De plus, une baisse de cette prime pourrait entraîner un appel d'air pour les titularisations, notamment à la Réunion (35% de titulaires) et alourdir les dépenses des communes. Egalement, les salaires des agents territoriaux sont souvent très bas dans les DOM, avec un régime indemnitaire peu attractif, la prime rehausse les salaires sans subir de charges : une baisse de la prime provoquerait inévitablement une hausse des salaires de base. Enfin, en dépit de la prime, les frais de personnel des DOM s'alignent sur ceux des communes défavorisées de la banlieue parisienne, signe que la prime de vie chère ne crée pas une situation exceptionnelle pour les communes des DOM en regard de leurs charges de personnel.

²² Pour l'Etat qui cherche à la supprimer pour son personnel afin de réduire son déficit.

4. Malgré la "sur-rémunération", des dépenses de personnel proches des communes défavorisées de l'Ile de France

- ✚ Les **frais de personnel** des communes ultramarines, malgré l'existence de la prime de vie chère, sont donc **proches de ceux des communes défavorisées d'Ile de France** éligibles à la DSU cible (60% de leurs DRF et jusqu'à 50% de plus selon la Cour des comptes) alors même que ces dernières ne subissent pas les handicaps liés à l'isolement et à l'éloignement et qu'au contraire, elles se situent à l'intérieur d'un des plus grands bassins d'emplois d'Europe, où les alternatives publiques et privées à l'emploi communal abondent pour le personnel peu qualifié (RATP, SNCF...).
- ❖ La **ville de Saint-Denis** en région parisienne (103 000 habitants) compte 3 300 agents, et 63 % de son budget de fonctionnement est consacré aux dépenses de personnel. Si l'on ajoutait la prime de vie chère, les charges de personnel augmenteraient de 20%.

Indubitablement le contexte social pèse sur les charges de personnel des communes.

- ✚ Mais pour faire face à leurs défis, **les communes défavorisées d'Ile de France** peuvent compter sur la **solidarité nationale** (DSU trois fois plus élevée en moyenne que la DACOM) de même que sur une **solidarité locale** : Fonds de péréquation d'Ile de France doté de 320 millions d'euros, dotations de solidarité intercommunale, aides de la Région la plus riche de France...).

✓ Selon la Cour des Comptes, les communes franciliennes *"ont bénéficié à partir de 2010 des réformes de la péréquation financière (DSU, FPIC + Fonds de solidarité d'ile de France)... La péréquation représente le double de la fiscalité locale..."* **Les ressources de la péréquation permettent de fortes dépenses d'équipements...**³. Pour autant, leurs finances demeurent fragiles et la Cour des comptes recommande de renforcer la solidarité locale. Une solidarité locale qui ne peut être effective en outremer, guère plus que la solidarité nationale.

✓ En effet, grâce à la péréquation nationale (FPIC+ DSU), les communes de la banlieue parisienne ont pu neutraliser la baisse de leurs dotations à plus de 100%, quand pour Fort de France, par exemple, cette compensation n'a été que de 20%, ce qui entraîne une baisse de 6 millions d'euros de ses recettes de fonctionnement par an.

³ Contrairement au phénomène observé dans les DOM.

5. Les "Sureffectifs" concernent aussi bien la Corse que les services de l'Etat dans les DOM

✚ Etant donné que la prime de vie chère n'est plus attaquée de manière frontale, l'attention des pouvoirs publics se porte désormais sur les "sureffectifs" qui seraient la preuve d'une "mauvaise gestion" endémique en outremer. et justifieraient la prise de mesures contraignantes, comme, par exemple, le visa a priori de certaines dépenses par le préfet.

✚ En réalité, le phénomène des "**sureffectifs**" concerne tant les collectivités locales de **Corse que les services de l'Etat dans les DOM** : "*La suradministration concerne toutes les fonctions publiques. Rapportée au nombre d'habitants, la proportion de fonctionnaires civils de l'État est outre-mer supérieure à celle de la métropole (3,4 % contre 2,6 %), en particulier en Guadeloupe (4,4 %)*".⁴.

✓ **Indubitablement, l'isolement, au delà de l'inégal accès au marché du travail qu'il induit, pèse sur les charges de personnel des administrations.**

✓ Ainsi, par exemple, **les villes capitales d'outremer**, en raison de l'isolement, doivent mettre en oeuvre **une politique culturelle surdimensionnée**, comparativement à des villes moyennes de l'Hexagone, **lesquelles profitent de l'offre culturelle des grandes métropoles**. L'exemple des capitales guadeloupéennes (13 000 habitants en moyenne) est à cet égard éloquent.

✚ **Certaines communes ultramarines peuvent avoir des charges de personnel plus importantes**, et une **série de paramètres** peuvent expliquer des surcoûts : **taille** de la commune, **part de titulaires** (plus importante en Guadeloupe), **part d'agents de catégorie A** (plus importante en Martinique), **charges de centralité** (démultipliées en Guadeloupe), **isolement** (double, voire triple insularité, forêt guyanaise), la gestion des services **en régie** plutôt qu'en délégation qui est très répandue dans les DOM, remboursement de la dette sociale ...

✓ Or, l'on impute systématiquement aux "sureffectifs", les dépenses de personnel plus élevées dans certaines communes ultramarines qui seraient par conséquent "mal gérées", les autres étant la preuve qu'une "**saine gestion**" est possible en outremer.

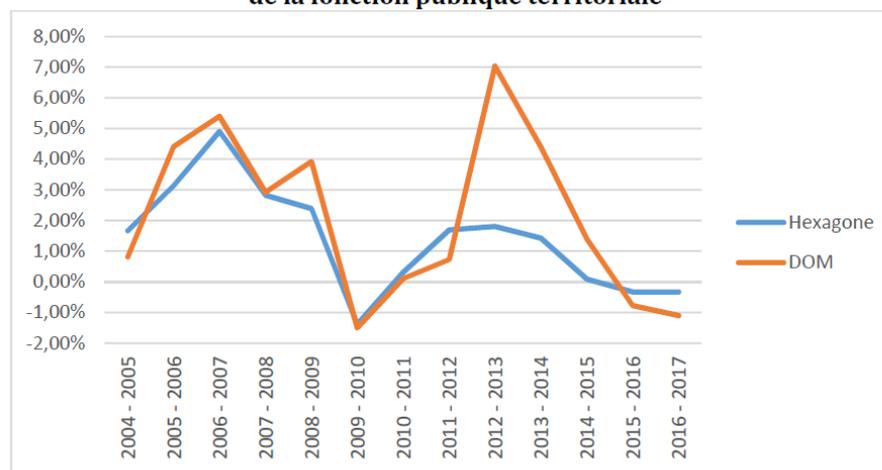
✓ A cet égard, le rapport Cazeneuve/Patient donne **la liste de 47 communes ultramarines qui présentent un ratio Frais de personnel/ DRF de plus 70%**. Mais selon ce même rapport, ce ratio ne serait pertinent que corrigé de la prime de vie chère. Dès lors, après correction, le nombre de communes dont la gestion est présentée comme **particulièrement défailante**, est réduit à 3 dont 2 **communes** isolées au cœur de la forêt guyanaise.

⁴ Rapport Cazeneuve/Patient

6. Sur la responsabilité des acteurs : contrats subventionnés par l'Etat & CRFP

• Le Rapport Cazeneuve/Patient a pointé le rôle de l'Etat dans les charges de personnel des communes ultramarines, en ayant incité fortement celles-ci à recruter massivement des agents de catégorie C, avec des contrats qu'il subventionnait à plus de 80%. Le phénomène de contrats aidés qui a commencé depuis 1984 (!) a connu une brusque accélération à partir de 2013 au moment même où se mettait en oeuvre la baisse des dotations à travers la CRFP. **L'importance des recrutements et surtout la CRFP, ont conduit à une rigidité accrue des budgets communaux** avec les conséquences observées, sur le secteur économique, mais pas uniquement. En effet, la déliquescence du secteur associatif consécutive à la CRFP, **et ses effets sur la cohésion nationale**, ne semblent guère devoir retenir l'attention des pouvoirs publics, focalisée sur le secteur privé, lui même "plombé" ...par le désengagement budgétaire de l'Etat dans les DOM.

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



Source : site FPT

Note de lecture: Entre 2012 et 2015, l'Etat a lancé une nouvelle génération de contrats aidés afin de réduire les chiffres du chômage. Compte tenu du chômage endémique dans les DOM et de dispositions incitatives, les pics d'embauches ont été nettement plus importants outremer.

- Aujourd'hui, **l'Etat exige** des élus d'outremer de la "*responsabilité*" et des efforts de gestion drastiques pour corriger l'impact de sa propre politique d'emploi et aussi de réduction de son déficit sur les budgets des communes d'outremer.
- D'un autre côté, le **comptable**, conformément à sa mission, **sermonne** les gestionnaires : "*de nombreux recrutements passés et récents traduisant le choix de distribuer des rémunérations plutôt que de répondre aux nécessités de l'administration des collectivités*", leur

demande des décisions de gestion "courageuses" qui seraient "*socialement et politiquement impopulaires*".

- Les **entreprises** dont les factures ne sont plus payées ne cachent plus leur exaspération, elles dénoncent "*une forme d'irresponsabilité insupportable*"... et exigent des mesures fortes, voire des **sanctions exemplaires**⁵ pour ramener les maires à la raison.

- Pourtant, le Rapport Cazeneuve/Patient, après la **Cour des comptes** en 2011, relève "*les incohérences d'un Etat signant d'une main des plans de redressement incitant à la maîtrise salariale et d'une autre, des conventions de développement d'emplois aidés qui, à échéance, étaient souvent pérennisés*".

- Cette incohérence ne se limite pas à l'Etat. Ainsi, le **rapport Doligé**⁶ qui a servi de feuille de route au gouvernement après la crise de 2009 fustigeait dans les premières pages la fonction de "buvard social" des communes **d'outremer et donnait une série de conseils au maires pour maîtriser leurs dépenses. A la fin, le rapporteur semblait "se repentir" en préconisant " de mettre en place, sans délai, un véritable « plan Marshall » pour combattre le chômage des jeunes : un arsenal de moyens à la hauteur des enjeux : contrats aidés dans les collectivités, ..."**

- Aujourd'hui, les **maires** d'outremer, soupçonnés d'avoir abusé de la politique de l'emploi de l'Etat, sont **seuls comptables de ces injonctions contradictoires.**

- ❖ NB : Il importe de signaler que la réduction des contrats aidés, à des fins d'économies budgétaires pour l'Etat beaucoup plus importantes dans les DOM (qui ont donc été concernés par la réforme alors qu'il n'existe pas localement d'alternative d'emploi pour un pan de la population) accentue l'exode de la jeunesse ultramarine, ce qui induit **un coût social et aussi économique autrement plus lourd que la "surcharge" des budgets locaux** dont il a été démontré qu'en dépit de la prime de vie chère, elle se situe dans la norme des communes de l'Hexagone ayant des indicateurs sociaux semblables.

⁵: "Certains interlocuteurs de la mission ont proposé différentes mesures coercitives à l'égard des *exécutifs locaux, comme faciliter la révocation des maires ou des présidents d'exécutifs, leur inéligibilité en cas de gestion financière désastreuse de leur collectivité, ou le fait de rendre les responsables des exécutifs locaux justiciables de la Cour de discipline budgétaire et financière*" Les délais de paiement des collectivités locales outre-mer -IGA, 2019

⁶ "Les DOM un défi pour la République"

7. La progression continue de la masse salariale dans le budget des communes n'est pas une spécificité ultramarine

- ✚ Le rapport Cazeneuve/Patient considère que les difficultés financières des communes d'outremer résultent d'une hausse continue de la part de leurs dépenses de personnel dans leurs dépenses de fonctionnement, ce qui crée une rigidité budgétaire accrue.
- ✚ Le rapport souligne que durant ces dix dernières années, la proportion de dépenses de personnel a augmenté de 6 points :
 - ❖ L'augmentation continue des dépenses des communes d'outremer s'explique, indépendamment des recrutements, par les vagues de titularisation intervenues, en particulier après les mouvements sociaux de 2009 et ensuite avec la Loi Sauvadet, mais aussi de l'amélioration des régimes indemnitaires, en grande partie dictée par les décisions nationales. **Compte tenu des retards ces dépenses sont plus dynamiques dans les DOM.** S'agissant de Mayotte, il s'opère de plus un alignement progressif des charges sociales sur le droit commun.
 - ❖ Ainsi, une bonne part de l'augmentation des frais de personnel des communes d'outremer est constituée de dépenses incompressibles auxquelles il faut ajouter le remboursement de la dette sociale, particulièrement élevée dans les DOM. De sorte qu'il existe peu de marge de manoeuvre sur ce poste de dépenses pour améliorer l'épargne brute des communes.
- ✚ Ce qu'il convient de préciser également, c'est que durant la même période, la part des frais de personnel dans les dépenses de fonctionnement des communes de l'Hexagone a augmenté de 5 points. **Ainsi, contrairement, aux idées reçues, la progression continue de la masse salariale dans le budget des communes n'est pas une spécificité ultramarine.**

8. Des dépenses de fonctionnement mieux maîtrisées dans les DOM

- ✚ Le rapport Cazeneuve/Patient note que "l'évolution des charges de personnel des communes d'outremer n'a pas entraîné une forte augmentation de leurs dépenses de fonctionnement". En effet, "le ratio des DRF sur la population n'augmente que de 0,34% dans les DROM sur ces 10 dernières années, alors que ce ratio augmente par comparaison de 3,90% pour les communes de la France métropolitaine..."
- ✚ Les dépenses de fonctionnement des communes d'outremer, contrairement aux idées reçues, sont donc maîtrisées.
- ✚ En définitive, il sera difficile d'augmenter l'épargne brute et améliorer la capacité d'autofinancement des communes ultramarines (afin notamment de réduire les délais de paiement) en limitant la croissance de leurs dépenses de fonctionnement, contrairement aux résultats prévisibles obtenus au plan national avec la CRFP et la contractualisation. La politique budgétaire de l'Etat sur le plan macro-économique a atteint ses objectifs dans l'hexagone, mais elle a produit des effets collatéraux dévastateurs dans les DOM, en ébranlant le secteur économiques **Dès lors, d'autres solutions concernant le renforcement des ressources des communes ultramarines devraient être privilégiées, s'il existe une volonté des pouvoirs publics d'améliorer leur situation financière.**

9. La richesse des communes d'outremer : un schéma à déconstruire

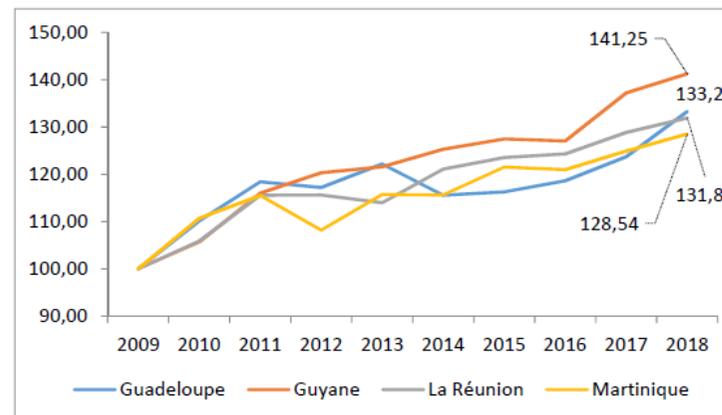
✚ Comme l'illustre la lettre de mission du premier ministre aux parlementaires Cazeneuve & Patient, les pouvoirs publics considèrent que les difficultés financières des communes des DOM proviennent essentiellement de dépenses de personnel excessives. Or, elles proviennent principalement de ressources structurellement insuffisantes, un phénomène brutalement aggravé par la CRFP. Mais, **un tel constat va à l'encontre des idées préconçues concernant la "richesse"** des communes d'outremer qui reposent en grande partie sur l'existence de l'Octroi de mer supposée dynamique et abondante, et qui confèrerait aux communes des DOM, un "avantage" sur leurs homologues hexagonales.

- S'agissant de l'Octroi de mer, c'est parce que les administrations prennent systématiquement comme point de référence l'année 2009 (où une révolte sociale embrasa l'ensemble des DOM) que **se propage l'idée erronée que l'octroi de mer est une recette fiscale très dynamique**.

- **Cette analyse biaisée se retrouve dans le rapport Cazeneuve/Patient**, sur la base des données communiquées par la mission et qui a pu l'inciter à considérer, conformément à la lettre de mission du premier ministre, que les marges de manœuvre pour les communes d'outremer étaient davantage à rechercher du côté de la gestion locale:

Bien que pro-cyclique, et donc soumis à des fluctuations potentiellement défavorables aux collectivités en cas de crise économique, l'octroi de mer est dans la durée une ressource dynamique. Dans tous les territoires, la progression de son produit est forte sur les dix dernières années³⁸.

Tableau 13 : Produit de l'octroi de mer



(Base 100 en 2009. Source DGDDI)

- Mais si on prend comme référence l'année 2008, le dynamisme couramment évoqué de l'octroi de mer est réduit de moitié⁷, voire divisé par 9 pour ce qui concerne la Martinique (!).

	Evolution 2009/2018	Evolution 2008/2018
Guadeloupe	37%	18%
Martinique	30%	4%
Guyane	42%	40%
Réunion	30%	13%
DOM	34%	15%

Source: Douanes

✓ Ce tableau donne **une vision renouvelée des** difficultés financières des communes des DOM. Il en va de même des **difficultés de dialogue avec les administrations de** l'Etat qui ne comprennent pas qu'avec une fiscalité aussi dynamique, les comptes des communes ultramarines soient toujours dans le rouge.

✓ Ainsi, **un biais** dans les chiffres utilisés par les pouvoirs publics entraîne une vision biaisée de la situation financière des DOM, et peut aussi les **orienter vers des politiques publiques inadaptées**, comme **renforcer les moyens de contrôle des budgets locaux plutôt que de combler le gouffre budgétaire de la CRFP**.

✚ S'agissant de l'"**abondance**" des ressources des communes d'outremer, le tableau suivant de la Cour des Comptes (2017) semble être sans appel: les DOM perçoivent au moins 350 euros de recettes fiscales de plus que les communes de l'Hexagone.

✓ Pourtant, ce tableau présente **deux biais majeurs**, d'une part, l'on compare les DOM avec la moyenne hexagonale (sans tenir compte des effets de taille), et d'autre part, l'on ne tient pas compte de la fiscalité indirecte des communes de l'Hexagone qui représente 14% de leurs recettes fiscales.

⁷ L'explosion démographique des DOM absorbe la dynamique de l'octroi de mer. Par ailleurs, les communes de Guyane ont obtenu la rétrocession de l'octroi de mer départemental entre 2017 et 2019.

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 €

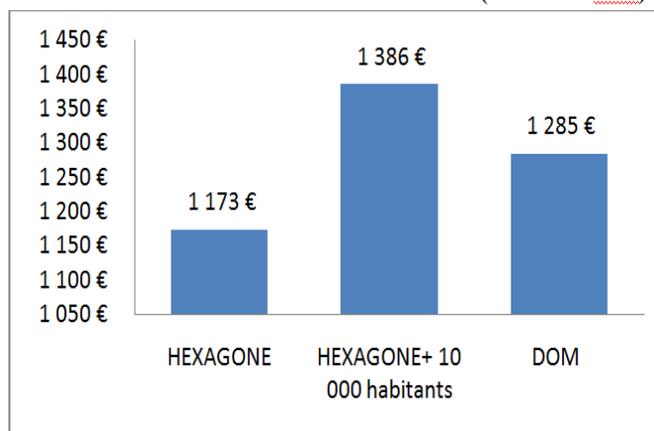
Source : Cour des comptes – données DGFIP et Observatoire des finances locales

✚ La fiscalité indirecte des communes en millions d'euros (OFGL,2016)

Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2 125
Versement de transport	14
TEOM	963
Taxe sur la consommation finale de l'électricité (TCFE)	811
La Taxe de séjour	222
Impôts et taxes outremer	874
Autres	1 427
Autres Impôts et taxes	6 436

- ✚ En réalité, malgré la fiscalité indirecte, et si l'on tient compte des effets de taille, l'ensemble des recettes des communes des DOM demeurent proches, voire inférieures à la moyenne hexagonale.

Les recettes réelles de fonctionnement (en euros/hab)



Source rapport observatoire des finances locales, 2019

✚ Or, il aurait été logique que les ressources des communes ultramarines soient "**très supérieures**" à celles de leurs homologues hexagonales. étant donné qu'elles supportent une série de **handicaps, qui par ailleurs ne** sont pas compensés par l'Etat, à l'inverse de ce qui existe pour des communes à handicaps particuliers de l'Hexagone⁸.

- Actuellement, les communes d'outremer, **ne disposent pas de ressources suffisantes pour faire face à leurs lourds défis liés à l'ultrapériphérie**. Cette situation entraîne, de fait, une offre de services publics plus faible en dépit de besoins considérables. Elles dégagent **un taux d'épargne brute réduit de moitié** par rapport à la moyenne hexagonale, ce qui obère leurs capacités d'investissement. **Quand ces**

⁸ Les enjeux non compensés des DOM qui se cumulent sont les suivants:

Insularité: Pas de dotation d'insularité (250 €/hab) qui alimènte en revanche le budget des Iles du Ponant;

Eloignement : Continuité territoriale de 500 euros par habitant pour la Corse (164 Km) contre 15 euros par habitant pour les DOM (8000 km). *Vu l'éloignement des DOM, une continuité territoriale équitable devrait être au moins le triple de celle de la Corse, soit 3 milliards d'euros que supportent par conséquent les populations, entreprises et collectivités locales ultramarines).*

La Prime de vie chère et d'**éloignement** versée au personnel répond aux enjeux du coût de la vie et de l'éloignement.

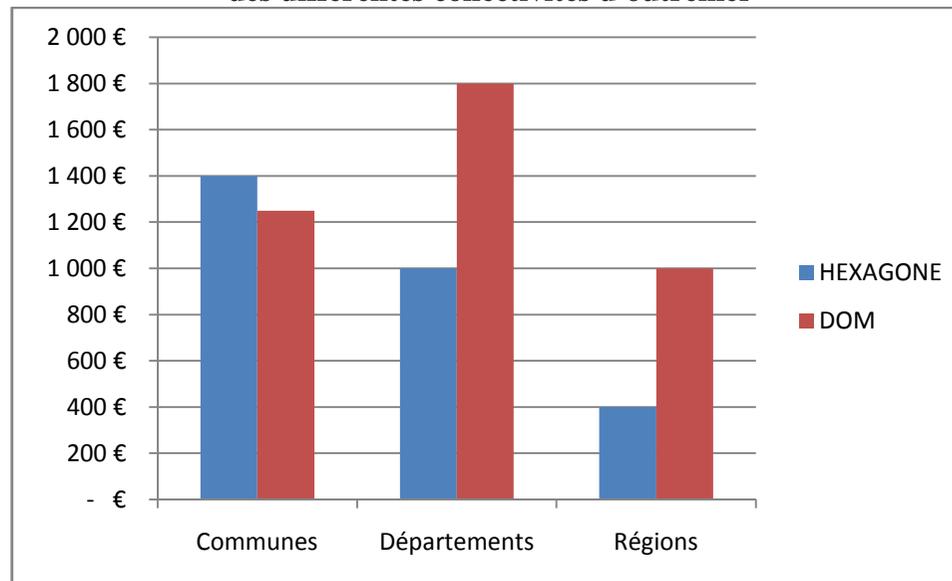
Vulnérabilité géographique (cataclysmes fréquents, réchauffement climatique...); **Crise économique endémique** : Chômage 3 fois plus élevé; **Enjeux de rattrapage** (infrastructures de base, RHI, bidonvilles...); **Caractéristiques démographiques hors normes** qui génèrent des surcoûts (à Mayotte et Guyane) et/ou une baisse des ressources considérables aux Antilles ; **Absence de compensation de l'abattement de 40% de la TH dans les DOM ...**

communes supportent des charges de centralité et ont mis en œuvre un programme de rénovation urbaine (pendant la CRFP!), elles se trouvent dans une situation financière de non retour.

- Dans ces conditions, l'intégration de la fiscalité indirecte des DOM dans leur potentiel financier, sans tenir compte de leurs charges spécifiques, pour les faire paraître plus riches que les communes de l'Hexagone, et limiter ainsi leur accès à la péréquation nationale, laisse perplexe sur la volonté des acteurs.

✚ Le graphique suivant, permet de mieux appréhender les difficultés aigües rencontrées par les communes des DOM afin d'exercer pleinement leurs compétences, comparativement aux Départements et Régions d'outremer dont les DRF sont deux fois supérieures à la moyenne nationale, reflétant, non pas une aisance budgétaire, mais plus clairement les besoins hors-normes de l'outremer :

- **Les dépenses réelles de fonctionnement (en euros/hab)**
 - **des différentes collectivités d'outremer**



• Source: DGCL

10. La baisse des dotations : une saignée dans les budgets des communes d'outremer

✚ Comme évoqué précédemment, le **manque de ressources des communes des DOM a été considérablement aggravé par la baisse des dotations** au titre de la CRFP (un déficit de dotations cumulé de 325 millions d'euros depuis 2014, alors que parallèlement durant la même période les pertes cumulées des cibles au titre de la CRFP soit 5.4 milliards d'euros ont été compensées à plus de 100% par la hausse de la péréquation nationale)⁹ et le ralentissement de l'octroi de mer depuis 2009 lié à un ralentissement économique.

- ✓ Il convient de souligner que l'octroi de mer continue de progresser chaque année, comparativement aux dotations de l'Etat qui diminuent.
- ✓ En effet, à l'échelle des DOM, la CRFP, qui correspond à une baisse définitive des dotations de l'Etat de 169 millions d'euros par an¹⁰, **équivalent à un krach de l'octroi de mer** (129 millions pendant l'année 2009) **qui se reproduirait chaque année**. A ces égards malgré sa volatilité, l'octroi de mer, aujourd'hui menacée de toutes parts, demeure une ressource essentielle pour le budget des communes d'outremer.

11. Une péréquation nationale défaillante : 200 millions de moins par an pour les DOM

• L'autre cause de la faiblesse des ressources des communes ultramarines réside dans leur marginalisation dans la péréquation nationale. Selon le **rapport Cazeneuve/Patient, qui a transgressé un tabou en divulguant ces chiffres : si on appliquait aux DOM le droit commun, les DOM gagneraient 165 millions d'euros de plus chaque année au titre de la DACOM, autrement dit la DACOM serait doublée**. La Cour des Comptes, en comparant la DACOM, avec le montant moyen perçu par les communes éligibles à la péréquation verticale de l'Hexagone (et sans même tenir compte des effets de taille) a relevé une perte de 100 millions d'euros par an pour les DOM.

• Par ailleurs, le CFL a reconnu qu'il existe un retard **de 30 millions d'euros entre le FPIC DOM** et le droit commun.

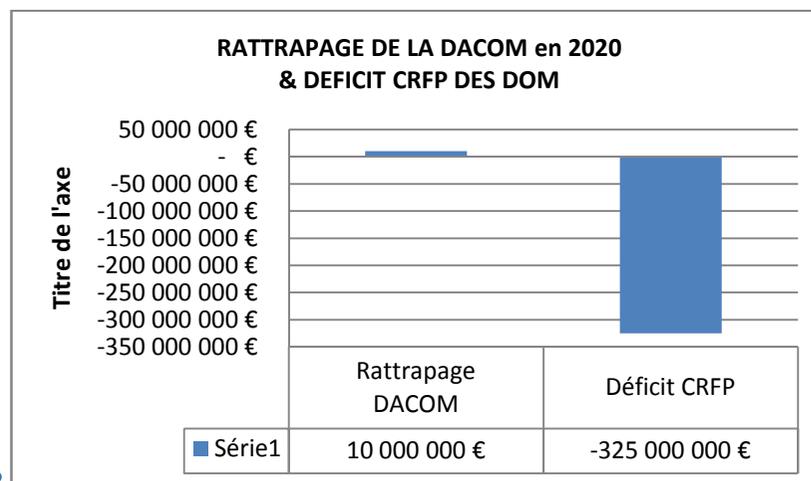
• Mais, en intégrant de façon dérogatoire l'octroi de mer dans le potentiel financier des **DOM sans tenir compte de leurs charges spécifiques** et **sans tenir compte des recettes de la fiscalité indirecte des communes de l'Hexagone** (!), le rattrapage de la DACOM opéré par la loi de finances pour 2020 a été divisé par 3 (55 millions d'euros).

⁹ Le bonus des communes cibles aurait pu amplement compenser le déficit des DOM

¹⁰ Toutes collectivités confondues.

12. Des réponses financières quasi-inexistantes¹¹ : un rattrapage de 10 millions d'euros de la péréquation outremer

- Ainsi, face à la grave crise financière des communes ultramarines, le PLF 2020, prévoit non seulement un rattrapage de la DACOM réduit à 55 millions d'euros. Mais, de plus, celui-ci est échelonné sur 5 ans (!), soit une augmentation de la DACOM de 10 millions d'euros en 2020 (en dehors de sa croissance naturelle qui est de 7 millions d'euros).
- Il s'agit certes d'une "augmentation sensible" de la DACOM, mais cette dotation demeure marginale dans les budget des DOM.
- Il importe de souligner que la réforme de la DACOM représente en 2020 un gain de 5 euros/hab¹² (25 euros/hab. en 2025) , alors que le déficit de dotations au titre de la CRFP est de 180 euros/hab en 2019 et **qu'il augmente chaque année de 39 euros par habitant.**
- Par ailleurs, la DACOM sera dorénavant ciblée davantage sur Mayotte/Guyane & Réunion, laissant sans réponses les enjeux des communes antillaises les plus fragiles sur le plan financier en raison de leur effondrement démographique .
- En tout état de cause, le rattrapage de la DACOM pourrait difficilement constituer le contrepoids aux mesures de gestion envisagées pour ramener le budget des communes des DOM à l'équilibre.



¹¹ à l'exception très récemment des communes mahoraises et gyanaises qui ont de nouvelles perspectives avec la rétrocession de l'octroi de mer compensé par l'Etat, de même qu'un plan de rattrapage de l'Etat de 1 milliard d'euros pour chacun de ces territoires suite à des révoltes sociales.

¹² Avec la croissance naturelle de la DACOM, l'augmentation de la DACOM sera de 8 euros par habitant en 2020.

13. Ni l'Etat, ni le Comité des finances locales ne veulent assumer le coût d'un rééquilibrage des ressources de la péréquation nationale

- ✚ Avec une réforme de la DACOM a minima et le refus d'aligner le FPIC DOM sur le droit commun, les pouvoirs publics se sont privés ainsi d'un levier pour améliorer la situation financière des communes des DOM, ce qui revient, de fait, à exiger des efforts toujours plus lourds aux collectivités, populations et entreprises ultramarines, **dont sont exonérés les territoires défavorisés de l'Hexagone.**

• Et étant donné que tous les efforts de gestion des communes d'outremer seront absorbés par le gouffre de la CRFP, les efforts disproportionnés que devront fournir les populations et entreprises ultramarines ne serviront pas à améliorer la qualité du service public outremer, mais à combler le déficit budgétaire de l'Etat (...).

- ✚ En réalité, ni l'Etat, ni le Comité des finances locales ne veulent assumer le coût politique d'un rééquilibrage des ressources de la péréquation nationale en faveur des communes ultramarines **dont il a tant été dit et répété qu'elles étaient riches et mal gérées**¹³ (alors que cet impact serait largement mutualisé, une restitution de 3 euros par habitant, contre une perte injuste de 100 euros/habitant pour les DOM).

- A titre indicatif, chaque année, a lieu la répartition de la hausse de la Dotation rurale de solidarité rurale (90 millions d'euros par an) entre les 3 composantes de cette dotation. Plusieurs dizaines de millions d'euros peuvent être attribués à une composante au détriment d'une autre, de manière presque mécanique. En revanche, pour accorder 10 millions d'euros de plus aux DOM pour le rattrapage de la DACOM, pendant 5 ans (sur une hausse annuelle de la DSU& DSR de 180 millions d'euros), il aura fallu:

- ✚ un rapport de la Cour des Comptes, une déclaration du Président de la République, un Comité interministériel de l'outremer, une étude de la Dégéom, 5 réunions d'un groupe de travail du CFL, une plénière du CFL, une mission parlementaire, des discussions houleuses à l'Assemblée nationale et au Sénat, bref **le "ressenti" que les DOM n'ont plus aucun problème de financement: était-ce le but recherché?**

- ✚ Or, constitutionnelle depuis 2003, la péréquation nationale est appelée à être renforcée dans les territoires les plus vulnérables afin de compenser le désengagement budgétaire de l'Etat de certaines politiques publiques. **Marginale dans le budget des communes d'outremer**, elle a en revanche permis de compenser à plus de 100% la baisse des dotations des communes défavorisées de l'Hexagone (18 millions d'habitants et 5.4 milliards d'euros cumulés depuis 2014).

- ❖ Ainsi, lorsque les défauts de financement risquent de porter atteinte à la bonne gestion des collectivités fragiles, **les pouvoirs publics**

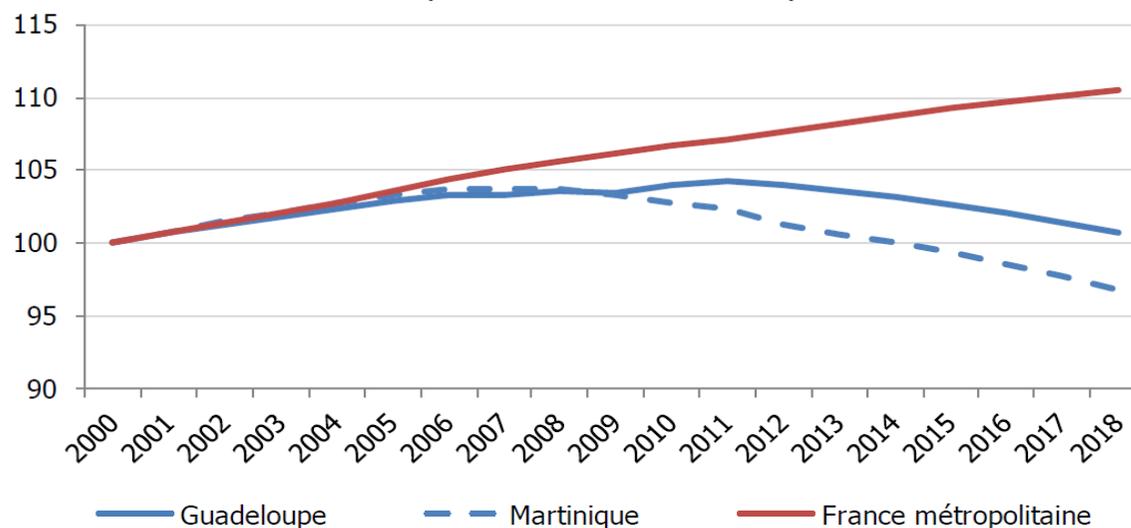
¹³ Pendant les débats à l'Assemblée nationale pour acter la hausse de 10 millions d'euros de la DACOM, un député s'est référé au rapport de la Cour des Comptes de 2017 qui stigmatisait la gestion des élus ultramarins afin de demander que cette hausse soit encadrée. Pourtant de ce même rapport, le parlementaire n'a pas retenu que les DOM perdaient injustement plus de 100 millions d'euros par an au titre de la DACOM. Voici une illustration du biais de confirmation.

n'hésitent pas à intervenir pour assurer aux dites collectivités un financement approprié et les effets en pareils cas sont avérés. En revanche, là où cette intervention n'a pas eu lieu, ou se fait attendre (pour quelles raisons?), les conséquences sur la gestion se font jour et les déficits s'accroissent.

14. Certains territoires, en particulier les Antilles, sont plongés dans une impasse

- Le rapport Cazeneuve/Patient demandait la création d'un **fonds de redressement pour les communes ultramarines** (qui n'est pas budgété par l'Etat!). Mais **c'est un véritable fonds d'accompagnement des communes d'outremer qui serait aussi à envisager par l'Etat** (qui prélève 112 millions d'euros chaque année sur le budget de fonctionnement des communes des DOM pour réduire son déficit!) si le levier de la péréquation n'est pas opérant pour les DOM.

Évolution de la population à la Guadeloupe et à la Martinique
(indices base 100 en 2000)



Source : INSEE

Il convient encore de souligner que le **rapport Richard Bur** préfigurant la réforme de la taxe d'habitation, avait suggéré qu'à l'occasion de cette réforme soit mis en place **un mécanisme de solidarité à destination des territoires plus fragiles** comme les DOM. Un tel mécanisme a été mis en place par le PLF 2020, mais pas en faveur des collectivités locales des DOM.

15. Des contrôles disproportionnés pour pallier les défaillances et contradictions des politiques publiques

- ✚ **En dehors de certaines mesures permettant d' améliorer la fluidité des circuits de paiement** (qui devraient aussi concerner les DRFIP¹⁴), les mesures qui conduisent à restreindre la responsabilité locale ne semblent pas la réponse appropriée à la crise financière sans précédent que subissent les communes des DOM.
- ✚ **La faible capacité d'autofinancement et la forte dépendance aux subventions nationales et européennes** pour les investissements, (qui génèrent des délais de paiement et/ou des surcoûts pour le recours à des préfinancements bancaires) sont une **spécificité des communes ultramarines** qui **ne pourra être levée par les marges de manœuvre gagnées sur la réduction des frais de personnel**.
- ✚ De plus, la **baisse des dotations**, a **déstabilisé fortement les budgets locaux et par conséquent le tissu économique** des DOM, dépendant de la commande publique. De sorte qu'en définitive, **les délais de paiement ne seraient que la "face visible de l'iceberg"**.

Certaines "solutions" envisagées en vue d'améliorer la situation financière des communes ou des entreprises peuvent en outre les aggraver.

- ✓ Ainsi, le **mandatement d'office et l'application d'intérêts moratoires** pour les retards de paiement risquent de **creuser immédiatement le déficit des communes** et cela d'autant plus que la plupart des entreprises intègrent déjà dans leurs coûts les délais de paiement.
- ✓ **Les entreprises ultramarines peuvent paradoxalement voir leur situation se détériorer**, en raison de **la réduction drastique des travaux engagés** désormais conditionnés à des délais de paiement "raisonnables": actuellement la trésorerie disponible couvre un quart des travaux engagés.

Enfin, le fait de présenter ce qui relève **d'une faiblesse structurelle de la trésorerie** des communes des DOM comme un goût immodéré des élus ultramarins pour la **"cavalerie budgétaire"**¹⁵, oriente l'action des pouvoirs publics dans une logique de contrôles et de sanctions alors même **que la responsabilité de ces derniers est manifestement engagée dans les mauvais résultats reprochés aux élus**.

¹⁴: "...La mise en paiement par l'Etat des financements engagés par les collectivités, extrêmement tardive en raison d'un déficit chronique de personnel, met les entreprises locales, PMI/PME en particulier, en grande difficulté... Il conviendrait de réfléchir à la nomination d'agents comptables au sein des collectivités infrarégionales habilités à affecter directement les mandatements de ces collectivités locales... Tribune libre de Gérald Maillot, Porte parole Outre Mer de France Urbaine, dans le journal Imapress, le 30 octobre 2017

¹⁵ Rapport IGA, 2019

Résumé des conclusions

- ❖ Au moment où le gouvernement s'apprête à adopter des **dispositions législatives** sans précédent pour **encadrer la gestion locale** et ceci afin de remédier aux carences récurrentes observées dans les DOM, la présente analyse montre que les **communes d'outremer** sont avant tout **confrontées à une problématique de financement qui se répercute, par conséquent, sur la gestion locale.**
 - ✓ En effet, contrairement aux idées reçues, **les communes d'outremer ne sont pas plus riches** que leurs homologues hexagonales si l'on prend en compte leur taille démographique. De plus, elles sont confrontées à des besoins de financement spécifiques qui ne sont pas pris en compte dans les ratios de gestion, définis pour l'Hexagone.
 - ✓ Par ailleurs, ainsi que l'a relevé le rapport Cazeneuve/Patient, **les dépenses de fonctionnement des communes d'outremer sont maîtrisées.**
 - ✓ De même, si l'on tient compte d'une accumulation de facteurs exogènes qui pèsent sur leurs **frais de personnel**, ceux-ci sont **maîtrisés** comparativement aux communes de l'Hexagone ayant des caractéristiques sociales proches. S'agissant des sur-effectifs, ils s'observent également en Corse et dans les services de l'Etat dans les DOM. Par ailleurs, la gestion du personnel communal outremer accuse un certain nombre de **retards**, notamment sur le plan de la précarité des agents, de la faiblesse de l'encadrement et de l'importance de la dette sociale, de sorte que les **marges de manœuvre gagnées sur les effectifs** seraient et sont déjà redéployées dans le même poste de dépenses, et **ne permettront pas d'augmenter l'épargne brute des communes.**
 - ✓ L'épargne brute outremer est faible en raison **d'un déficit de financement structurel** qui s'est considérablement **aggravé depuis la baisse des dotations**, avec les conséquences observées, en autres, **sur les délais de paiement.**
 - ✓ **En conséquence, les leviers** pour restaurer l'épargne brute des communes d'outremer se situent sur le plan **des ressources.** Mais le chantier de la péréquation a été à peine ébauché et la réforme fiscale représente une menace de plus. Dans ces conditions, **le déclin des DOM**, notamment des Antilles, **ne pourra que s'accélérer** en raison des effets cumulés de politiques publiques inadaptées, voire défavorables (pour ce qui concerne la péréquation nationale, par exemple).
- ❖ En tout état de cause, **déconstruire un schéma de pensée sur la gestion locale**, solidement établi en dépit même de l'évidence des chiffres, serait une première étape à franchir pour **sortir** les communes des DOM d'une **impasse budgétaire.**

En effet :

- ✓ **Les biais de sélection** : comparaisons des communes ultramarines avec des moyennes nationales plutôt qu'avec des communes de strates démographiques équivalentes, absence de comparaison avec des territoires partageant des caractéristiques communes comme la Corse où la banlieue parisienne
- ✓ **Les biais de confirmation** (c'est à dire privilégier les informations confirmant ses idées préconçues ou ses hypothèses et/ou à accorder moins de poids aux hypothèses et informations jouant en défaveur de ses conceptions) qui se retrouvent dans les lettres de mission et cahiers des charges rédigés par le gouvernement en vue de rapports et d'études qui conduisent inévitablement à conclure que "les communes des DOM sont riches et mal gérées".
- ✓ **Les objets de convoitise** : "prime de vie chère" et "octroi de mer" convoités par le ministère des finances et présentés comme des "avantages" "discriminants" pour les fonctionnaires et communes de l'Hexagone
- ✓ **Le déni des charges propres à l'outremer** pour apprécier les besoins de gestion et de financement des communes ultramarines, ainsi que leur accès à la péréquation nationale
- ✓ **Le déni des effets ravageurs de la baisse des dotations** ¹⁶ , non compensée dans les DOM en raison d'une péréquation nationale défailante
- ✓ **Le déni de la responsabilité de la politique de l'emploi de l'Etat** dans les charges de personnel des communes ultramarines¹⁷
- ✓ **Les défaillances et contradictions** de certaines politiques publiques dans les DOM
- ✓ **L'absence de transparence** ^{18,19}

¹⁶ En 2015, le CFL concluait que la hausse de la péréquation avait servi de bouclier contre la CRFP pour les communes cibles qui ont été compensées à plus de 100%, en rajoutant "idem pour l'outremer" alors que la CRFP des DOM n'avait été compensée qu'à hauteur de 28%. (Cf. Compte rendu CFL, juin 2015)

¹⁷ Responsabilité évoquée dans le rapport de la Cour des Comptes de 2011 et Cazeneuve/Patient de 2019, sans qu'en soient tirées les conséquences en termes de soutien de l'Etat.

¹⁸ En dépit d'avancées notables dans le rapport Cazeneuve/Patient .Mais le rapport est resté circonscrit dans le cadre de la lettre de mission du premier ministre, à savoir rechercher des marges de manœuvre au niveau de la gestion **locale sans émarger sur le budget de l'Etat.**

- ✓ Parfois la méconnaissance du contexte ultramarin

conduisent à une représentation biaisée, voire caricaturale, des finances et de la gestion des communes d'outremer.

- ❖ D'une façon générale, **les représentations** sont mises en mouvement par deux leviers : **la volonté** du sujet qui les élabore et **l'utilité** qui les réclame et les justifie. Tant que ces deux leviers ne sont pas dévoilés, on s'épuise en pure perte à contester ces représentations avec des arguments qui seront à l'infini contrebalancés par des contre arguments.
 - ✓ S'agissant des finances des communes d'outremer, la question de fond est donc de savoir quelle volonté meut la représentation manifestement faussée qui s'est construite autour de la "richesse" des communes d'outremer et de son corollaire la "mauvaise gestion", et, en vue de quoi faire (ou de ne pas faire) ?

¹⁹ Il a fallu attendre le rapport Cazeneuve/Patient en 2019 pour reconnaître que **les DOM perdent 165 millions d'euros chaque année** au titre de la péréquation verticale comparativement au droit commun.

Annexe 1

Contrairement aux idées reçues, les charges de personnel des communes ne sont pas responsables de la faiblesse de l'investissement public et des délais de paiement excessifs dans les DOM.

Les **communes cibles de l'Ile de France** dont les dépenses de personnel sont aussi élevées que celles des DOM, prime de vie chère comprise, se caractérisent par **un niveau de dépenses d'investissement très élevé** grâce aux ressources de la péréquation nationale.

S'agissant des **communes ultramarines**, les dépenses d'équipement sont contraintes par **la faiblesse de leurs ressources**. Pour autant, une part importante des travaux s'effectue en régie, ce qui augmente les charges de personnel, tout en masquant une partie des investissements.

Par ailleurs, en dehors de la faiblesse structurelle de l'épargne brute, **l'investissement des communes ultramarines est fortement limité** par:

- d'une part, **la difficulté des collectivités de rang supérieur** à accompagner les investissements des communes depuis plusieurs années en raison de lourds transferts de compétences + la CRFP
- et, d'autre part, **l'inadéquation entre les subventions nationales et européennes et les besoins des communes d'outremer**. On peut aussi préciser que les marges de manœuvre des collectivités de rang supérieur sont obérées par les contreparties nationales qu'elles apportent aux programmes européens ciblés sur les priorités macroéconomiques de l'Union, **laissant sans réponse les enjeux des territoires non éligibles à ces programmes** et portés par les communes.

Le tableau ci-après montre que le déclin démographique qui affecte les ressources des communes antillaises, en plus de la baisse des dotations, ne leur permet pas de trouver de nouvelles marges de manœuvre financière.

Par ailleurs, la forte proportion de personnels titulaires en Guadeloupe, de même que le fort taux d'encadrement en Martinique, contribuent à rigidifier le budget des communes antillaises.

Les communes de la Réunion qui présentent davantage de sureffectifs, cumulent une faible proportion d'agents titulaires et de cadres, sont considérées par le comptable comme étant mieux gérées. Elles disposent d'une bonne dynamique de leurs ressources fiscales, ce qui leur donne des marges de manœuvre pour l'investissement. La problématique des délais de paiement y est aussi moins prégnante²⁰. Cependant ces chiffres cachent

²⁰ Pour rappel, les adhérents de France urbaine de la Réunion avaient relevé: "...La mise en paiement par l'Etat des financements engagés par les collectivités, extrêmement tardive en raison d'un déficit chronique de personnel, met les entreprises locales, PMI/PME en particulier, en grande difficulté...France Urbaine appelle également à renforcer dans les territoires

une situation sociale chaotique, aggravée par la fin des contrats aidés. **La Réunion est en train d'amorcer la trajectoire démographique des Antilles.**

Les communes Guyanaises (et mahoraises), confrontées à des enjeux hors-normes, mais en pleine explosion démographique, disposent de recettes dynamiques, d'un soutien exceptionnel des pouvoirs publics (rétrocession de l'octroi de mer départemental compensé par l'Etat, plan d'urgence de 1 milliard d'euros pour chaque territoire suite à des révoltes sociales), et d'un ciblage de la réforme de la DACOM, qui vont leur offrir des perspectives un peu plus favorables.

	Personnel Catégorie A & B FPT	% Fonctionnaires FPT	Taux d'administration pour 1000 habitantsFPT	Taux d'épargne brute en 2018	Dépenses d'équipement (en E/Hab), en 2018	Evolution des RRF 2013-2017	Evolution DGF 2014- 2019	Evolution Population 2014-2019	Evolution DACOM 2020	Délais de paiement en jours
Hexagone	25%	75%		15%	296			2%		30
Martinique	23%	67%	41	1,4%	95	2%	-15%	-4%	5%	87
Guadeloupe	14%	81%	39	4.8%	236	-2%	-14%	-3%	4%	76
Guyane	18%	61%	33	6,3%	275	14%	5,7%	13 %	15%	54
Réunion	14%	35%	45	9%	316	8%	-10%	3%	9%	43

Source: DGCL, OFGL, & Cour des Comptes+IGA

En tout état de cause la problématique des délais de paiement n'est pas prête de se résorber aux Antilles, et singulièrement en Martinique où le taux d'épargne brute des communes est devenu négatif en 2019 (-1.5%).

les services de l'Etat ou autoriser une plus grande autonomie financière pour que l'action des élus locaux ne soit pas obérée par des contingences qui ne sont pas de leur ressort. Il conviendrait de réfléchir à la nomination d'agents comptables au sein des collectivités infrarégionales habilités à affecter directement les mandatements de ces collectivités locales...

Tribune libre de Gérald Maillot, Porte parole Outre Mer de France Urbaine, dans le journal Imapress, Saint-Denis de la Réunion, le 30 octobre 2017

Annexe 2 : Réforme de la Dacom : l'exemple de Saint-Pierre & Miquelon ouvre-t- il la voie à une péréquation destinée à l' outremer plus équitable?

Selon les pouvoirs publics, la baisse des dotations des DOM a été sous-compensée à cause de la DACOM qui n'est pas ciblée sur les communes les plus fragiles. Cet argument appelle plusieurs observations :

- 1) Toutes les communes des DOM (2 millions d'habitants) sont fortement fragilisées par des handicaps géographiques et économiques ainsi qu'un retard de développement qui impactent lourdement leurs budgets . A ce titre, il serait logique de les considérer comme des communes cibles de la péréquation verticale (17 millions d'habitants pour l'Hexagone) dont la CRFP a été compensé à plus de 100%, soit un effort annuel de près d'un milliard d'euros par an.
- Si, dès 2014, la DACOM avait été davantage ciblée sur les DOM les plus fragiles, comme le FPIC DOM, les ravages de la CRFP auraient été encore plus concentrés sur certains territoires déjà au **bord de l'explosion sociale, comme la Martinique**.
- La DACOM a toujours fonctionné comme un complément de la dotation forfaitaire, en l'absence de dotation liée à l'ultrapériphérie ou de dotation d'insularité (cette dernière étant réservée aux Iles du Ponan pour un montant de 250 euros par habitant). Ainsi, toutes les communes des DOM souffrant du même handicap bénéficiaient d'un montant de la DACOM, quasiment égal (91 euros par habitant en 2019). **Transformer la DACOM en dotation de péréquation**, comme le fait la réforme de 2020, **ne fera que déplacer les problèmes de financement des communes des DOM sur les communes des Antilles**. L'absence de dotation forfaitaire dédiée aux DOM se posera avec plus d'acuité.
- Enfin, il aurait été logique de traiter les DOM à l'égal des deux communes de Saint-Pierre et Miquelon dont la DACOM par habitant est multipliée par deux depuis 2008, à cette difficulté près que ce doublement de la DACOM est **financé non pas par la solidarité nationale, mais par les autres communes ultramarines**. Et, malgré tout, en 2020, le bonus prélevé sur les autres communes en faveur de Saint-Pierre & Miquelon a été augmentée par le législateur.
- Par conséquent, si les pouvoirs publics s'accordent pour considérer qu'un doublement de la DACOM est justifié pour Saint-Pierre & Miquelon dont le PIB/habitant est supérieur à la moyenne nationale cela ouvre t-il la voie à un traitement équitable pour les DOM qui ont été sinistrés par la CRFP à cause d'une péréquation nationale défailante? Un traitement à l'égal de Saint-Pierre & Miquelon rapprocherait les communes des DOM du montant qu'elles percevraient dans le cadre du droit commun.

NB: La réforme de la DACOM n'avait concerné que les DOM en raison de la crise budgétaire liée à la CRFP. En effet, les COM (et Mayotte) n'avaient pas été assujetties à la CRFP, mais ont bénéficié d'une augmentation dynamique de la DACOM pendant la CRFP. De sorte que leur profil financier (à l'exception de Mayotte qui voit ses charges augmenter avec la départementalisation) diverge de celui des autres DOM.

Réforme de la DACOM des DOM & Impact sur Saint-Pierre & Miquelon

	DACOM 2019		DACOM 2020		Evolution 2020/2019	
DOM	91 €/hab	200 887 406 €	99 €/hab	218 452 483 €	8 €/hab	17 565 077 €
St Pierre & Miquelon	167 €/hab	1 116 272 €	184 €/hab	1 233 856 €	18 €/hab	117 584 €
COM	90 €/hab	57 304 689 €	95 €/hab	60 601 979 €	5 €/hab	3 297 290 €

Source: DGCL, calculs MPL

ART. 78

N°CF552

ASSEMBLÉE NATIONALE (PLF 2020) 12 décembre 2019

Adopté

AMENDEMENT N°CF552

présenté par

M. Giraud, rapporteur général et M. Claireaux

ARTICLE 78

Mission « Relations avec les collectivités territoriales »

À la dernière phrase de l'alinéa 53, substituer au montant : « 445 000 € » ; le montant : « 527 000 € »
et substituer au montant : « 100 000 € » ; le montant : « 110 000 € ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Le présent amendement propose de porter la majoration de la quote-part de la commune de Saint-Pierre de 445 000 € à 527.000 € (+82.000€) et de celle de la commune de Miquelon-Langlade de 100 000 € à 110 000 € (+10.000€).

L'article 78 du projet de loi de finances pour 2020 propose d'améliorer la péréquation dont bénéficie les territoires ultramarins.

Dans ce cadre il est logique que les communes des COM qui présentent des caractéristiques statutaires et budgétaires similaires à celles des DROM puissent bénéficier d'une évolution équivalente à celle proposée pour ces départements.

Seules les communes de la collectivité de Saint Pierre et Miquelon se trouvent dans cette situation.