

RAPPORT

sur

LES PISTES DE RÉFORME

DES FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES

DES DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS D'OUTRE-MER

fait par M. Georges PATIENT

Sénateur de la Guyane

19 AOÛT 2014

SOMMAIRE

Introduction	3
Première partie : Une structure financière atypique	5
A. Les dépenses des collectivités des DROM sont par nature supérieures à celles des collectivités de l'hexagone	6
A1 Des charges incontestablement plus élevées	7
A2 Des besoins d'équipements plus importants	11
B. Les ressources ne sont pas au niveau pour les communes et les départements	12
B1 La faiblesse de la fiscalité directe	13
B2 La fiscalité indirecte, une variable d'ajustement trop contrainte	15
B3 Des dotations inadaptées pour les communes et départements et assurant une péréquation insuffisante.	19
C. L'impasse budgétaire est structurelle	26
C1 Le constat de la crise	26
C2 La non viabilité financière de la collectivité unique de Guyane	29
C3 Des explications divergentes des Présidents de la Cour des Comptes	30
Deuxième partie : pour des collectivités responsables et actives en faveur du développement des territoires	32
A. Redonner des marges de manœuvre aux collectivités locales en matière de fiscalité	33
A1 La fiscalité directe locale	34
A2 Propositions spécifiques pour la Guyane.....	40
A3 La fiscalité indirecte	43
B. Réajuster les dotations aux collectivités	48
B1 Comblé les lacunes des dispositifs de droit commun	49
B2 Améliorer les dispositifs de péréquation spécifiques aux collectivités des DROM	52
LES 41 PROPOSITIONS	59
ANNEXES	Erreur ! Signet non défini.
ANNEXE I Lettre de Mission	Erreur ! Signet non défini.
Annexe II : Potentiel financier et Potentiel fiscal des DROM	Erreur ! Signet non défini.
Annexe III : Le problème de la fiscalité du domaine privé de l'Etat	Erreur ! Signet non défini.
Annexe IV : Impact de la perte des 27 millions d'euros sur les communes de Guyane Erreur ! Signet non défini.	
Annexe V : Zones aurifères et coefficient majoration population	Erreur ! Signet non défini.
Annexe VI : Simulation dotation superficière	Erreur ! Signet non défini.
Les Contributions :	Erreur ! Signet non défini.
➤ Monsieur le Président de l'AMDR	84
➤ Monsieur le Maire de Saint-Laurent du Maroni	90

➤ Villes Capitales d'outre-mer.....	94
➤ Monsieur le Président du Conseil Général de la Réunion	112
➤ Monsieur le Président de la Région Martinique	117
➤ Monsieur le Président de la Région Guyane	121
➤ Maître Lingibé.....	134
➤ AUDITIONS	160

Pistes de réforme des finances des collectivités locales des départements et régions d'outre-mer

INTRODUCTION

Les questions de la réduction des dépenses et de l'équilibre des finances publiques sont au centre du débat politique depuis plusieurs années. Ce sont avant tout les finances de l'Etat et des organismes de sécurité sociale qui ont été dans un premier temps concernées par la démarche de redressement des comptes publics.

Depuis l'annonce du Pacte de responsabilité le 14 janvier 2014, par le Président de la République, le gouvernement a clairement indiqué que les collectivités locales seraient amenées à fournir leur part de l'effort. Les collectivités territoriales doivent également examiner les conditions d'un meilleur équilibre de leurs budgets et de l'efficacité de leur intervention.

La plupart des élus qui dirigent les collectivités territoriales des départements et régions d'outre-mer (DROM) considèrent cette démarche avec une réelle appréhension. Non pas qu'ils souhaiteraient par principe être exemptés de toute participation à un effort de redressement des comptes. Ni qu'ils estimeraient illégitime toute démarche d'évaluation de leurs politiques.

Mais ils connaissent, pour les affronter quotidiennement, les difficultés financières de leurs collectivités, les freins considérables qu'elles constituent à leur action mais aussi les besoins non satisfaits de leur population, très souvent en situation de grande fragilité sociale et de précarité. Ils craignent que cette situation ne s'aggrave encore et qu'ils ne soient plus en mesure de faire face.

Dans une démarche parallèle, le gouvernement souhaite poursuivre le mouvement de décentralisation et confier de nouvelles responsabilités aux collectivités territoriales tout en clarifiant leurs compétences.

Les collectivités territoriales jouent déjà un rôle déterminant dans l'organisation administrative française.

C'est tout particulièrement le cas dans les départements et régions d'outre-mer où les collectivités ont en charge le rattrapage du retard d'équipement, encore considérable dans des domaines aussi essentiels que coûteux, comme le traitement des déchets, l'assainissement, les équipements scolaires, sportifs et culturels.

Elles ont également une lourde responsabilité sur le niveau de l'activité économique, la commande publique étant primordiale pour le secteur du BTP et l'emploi.

Dans ce contexte, la situation des finances des collectivités territoriales des DROM est une question très politique : les collectivités des DROM auront-elles la capacité financière de remplir les missions qui leur sont dévolues ? Seront-elles capables de se saisir des grandes questions des sociétés d'outre-mer : la formation et l'emploi des jeunes, l'illettrisme, l'habitat insalubre, l'aménagement urbain, le développement d'un tourisme durable etc.

L'examen attentif de la situation financière des collectivités territoriales des DROM est un préalable à la réussite de la décentralisation dans ces territoires.



Première partie : Une structure financière atypique

Le mouvement de décentralisation de 2004 a constitué une nouvelle étape du processus engagé avec les lois DEFERRE de 1982-1983. Il a consacré le rôle majeur des collectivités locales dans le développement économique et social des régions et des territoires. En cohérence avec cette volonté de confier aux élus locaux un rôle moteur dans la gestion et le développement de leurs territoires, le législateur a souhaité les conforter dans leur autonomie financière. La démocratie locale doit en effet se traduire par la capacité des élus à déterminer, de la manière la plus autonome possible, le niveau des dépenses et des recettes de leurs collectivités.

Ce principe politique a trouvé une traduction dans la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui a, notamment, modifié l'article 72 de la Constitution.

« Art. 72-2. - Les collectivités territoriales bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement dans les conditions fixées par la loi.

« Elles peuvent recevoir tout ou partie du produit des impositions de toutes natures. La loi peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine.

« Les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources. La loi organique fixe les conditions dans lesquelles cette règle est mise en œuvre.

« Tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi. »

« La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. »

La mise en œuvre de cette réforme a nécessité l'adoption de **3 lois organiques** relatives à l'**expérimentation par les collectivités**, aux **référendums locaux** et à l'**autonomie financière** des collectivités territoriales.

Enfin, la **loi relative aux libertés et responsabilités locales, du 13 août 2004** a procédé au transfert des **nouvelles compétences** par l'Etat aux collectivités locales. Elle définit les principes permettant la compensation financière des différents transferts de compétence.

Les principes qui fondent ce qu'on a appelé l'acte II de la décentralisation rencontrent toutefois de fortes difficultés d'application dans les départements et régions d'outre-mer (DROM). La vie financière des collectivités de l'outre-mer s'inscrit dans un contexte spécifique.

Les collectivités des DROM doivent assumer des charges et faire face à des besoins sensiblement plus importants que les collectivités identiques de l'hexagone. Cependant leurs recettes sont insuffisantes et, dans la réalité, on ne peut pas considérer que leur autonomie financière soit réellement assurée. Contraintes par des dépenses d'un niveau élevé, elles n'ont aujourd'hui pas la maîtrise de leurs recettes.

L'Etat ne prend que partiellement en compte ces particularités. En particulier, les dotations et les mécanismes de péréquation qu'il met en œuvre sont, en partie, inadaptés aux enjeux des DROM et n'assurent pas l'égalité garantie par le dernier alinéa de l'article 72-2 de la Constitution.

A. Les dépenses des collectivités des DROM sont par nature supérieures à celles des collectivités de l'hexagone

La première et principale caractéristique des finances des collectivités des départements et régions d'Outre-mer est l'importance des volumes budgétaires qui sont en jeu et qui témoignent de la situation de ces collectivités et de l'approche spécifique dont ces territoires doivent faire l'objet.

Quelques chiffres significatifs :

- dans les budgets primitifs 2014, les dépenses réelles des régions d'outre-mer représentaient 936 euros par habitant contre 432 euros pour les régions de l'hexagone ;

- dans ces mêmes budgets primitifs pour 2014, les départements consacraient 1733 euros par habitant de dépenses réelles contre 1 121 euros pour les départements de l'hexagone ;
- enfin en 2012, de manière moins significative, dans les communes et les groupements à fiscalité propre des DROM, les dépenses réelles représentaient 1 901 euros par habitant contre 1 892 dans l'hexagone. Ce rapport reviendra toutefois sur ce point en infra.

(Source : rapport de l'observatoire des finances locales 2013)

A1 Des charges incontestablement plus élevées

Les collectivités des DROM du fait de leur situation géographique, du contexte économique et social mais aussi de leur histoire, disposent de compétences plus étendues que les collectivités hexagonales en matière de dépenses courantes.

C'est le cas des conseils généraux dans l'exercice des compétences en matière de RMI et d'insertion, exercées dans les Outre mer par l'agence départementale d'insertion. En moyenne les Conseil Généraux des DOM dépensent 911 euros par habitant en matière d'aide sociale contre 468 euros par habitant pour la moyenne des départements métropolitains, soit près du double.

C'est le cas tout particulièrement des régions, dans la gestion des espaces marins, dans l'élaboration de plans énergétiques et de politique minière ou des routes nationales (à l'exception de la Guyane). Les conseils régionaux sont également leaders dans la conduite des politiques de coopération régionale, qui revêtent une forte importance politique puisqu'elles traduisent concrètement les possibilités d'insertion des DROM dans leur environnement régional politique et culturel. Mais ces politiques, aidées par l'Union européenne et l'Etat, ont également vocation à constituer un instrument du développement de l'activité des entreprises.

Mais des raisons plus structurelles expliquent que les charges que doivent supporter les collectivités des Outre-mer sont plus importantes que dans l'hexagone.

La situation économique et sociale des régions d'outre-mer en constitue la cause essentielle.

Ces régions sont en effet beaucoup moins développées que les régions de l'hexagone et connaissent un contexte social très difficile. En 2012, le PIB par habitant dans l'hexagone était de 31 420 euros alors qu'il était de 19 439 euros dans les 4 DROM (15 416 euros en Guyane). Tous les ans le PNUD publie un classement des pays en fonction de leur indice de développement humain (IDH). En 2010, la France métropolitaine se situait en vingtième position. La Martinique et la Guadeloupe se situaient aux alentours de la quarantième place, la Réunion à la 72^{ème} place, la Guyane à la 76^{ème} et Mayotte à la 104^{ème}. Selon Monsieur Olivier Sudrie, économiste, maître de conférences à l'université de Versailles Saint-Quentin en Yvelines, chargé par l'Agence française de développement (AFD) d'une étude visant à mesurer les niveaux de développement dans les départements et collectivités d'outre-mer :

« Au-delà de ce classement (PNUD) nous avons travaillé sur l'écart de temps qui sépare le développement de la Métropole et celui des territoires ultramarins. Ainsi nous avons calculé que la Guadeloupe et la Martinique avaient un écart de douze ans environ par rapport à la Métropole. Le décalage du développement de la Réunion, de la Guyane est de 25-30 ans. Il avoisinerait 40 ans pour Mayotte ».

Dans le numéro d'octobre 2013 de "Corpus Etudes", on peut également lire: « Oubliés de bien des études nationales, les départements d'outre-mer sont pourtant confrontés à des difficultés économiques et sociales majeures. Les inégalités qui y règnent sont beaucoup plus importantes que sur le reste du territoire national. Si ces inégalités sont présentes, c'est parce que ces départements sont de très loin les plus pauvres de France. Le revenu fiscal médian, selon les données sur les revenus fiscaux de 2011 de l'INSEE atteint 880 euros mensuels à la Réunion, 1 100 € en Martinique nettement moins que pour les territoires de Métropole où le revenu médian le plus bas, celui de la Seine Saint Denis (1 270 €) et le Pas de Calais (1 350 €). Les plus pauvres des DOM sont loin d'avoir les niveaux de vie des plus pauvres de Métropole. Le seuil des 20 % les plus pauvres est de 242 € mensuels à la Réunion et de 413 € en Martinique, contre 585 € en Seine Saint Denis et 712 € en Haute Corse, les deux départements de métropole où les bas revenus sont les plus faibles ».

En 2012, le taux de chômage dans l'hexagone était de 9,1 % alors que ce taux se situait entre 21 et 28,5 % (Réunion). En comparaison, le chiffre de la Métropole donne presque l'image du plein emploi. Les départements de métropole où les taux de chômage sont les plus élevés sont les Pyrénées Orientales et l'Hérault avec 14 % de chômeurs.

Si l'on y regarde de plus près on arrive à des taux encore supérieurs dans certains territoires : 40,8 % dans la zone d'emplois de Saint-Laurent du Maroni en Guyane, 36 % dans la partie Sud de la Réunion, 31,2 % dans sa partie Ouest.

La part des allocataires du RSA au sein de la population était de 6,1 % dans l'hexagone en 2012 mais se situait entre 23,4 et 28,4 % dans les DROM (Source INSEE).

Un tel taux de chômage induit un chômage très élevé chez les jeunes et engendre de forts mécanismes d'exclusion. Ce sont les collectivités qui doivent prendre en charge ces catégories les plus vulnérables de la population. Le nombre important de chômeurs et le nombre d'allocataires du RSA demandent des réponses en matière d'aide sociale, de formation, d'aides à la réinsertion, de contrats aidés etc qui alourdissent considérablement le volume des dépenses des collectivités départementales, mais également des régions et des communes.

En 2013, les dépenses de fonctionnement d'aide sociale des départements d'outre-mer étaient de 1 056 euros par habitant contre 540 pour les départements de l'hexagone. A noter le cas spécifique de la Guyane, amenée à suppléer la carence du secteur privé en matière de santé dans les zones les plus reculées.

Pour les régions d'outre-mer, les dépenses d'enseignement, de formation et d'apprentissage se montaient à 285 euros par habitant en 2013 et à 177 dans l'hexagone. (*Source : rapport de l'observatoire des finances locales 2013*)

La contrainte démographique est également un facteur de dépenses supplémentaires significatif dans les DROM. Deux DROM - Guyane et Réunion - connaissent encore un fort dynamisme démographique : la population de moins de 20 ans en 2011 représentait 24,5 % de la population de l'hexagone mais 32,1 % de celle des DROM (43,8 % en Guyane et 33,2 % à la Réunion). La situation est comparable à Mayotte. Un tel dynamisme induit des charges importantes en matière d'équipements scolaires, de politique d'éducation et de formation ainsi que d'aide aux familles.

Trois régions, la Martinique, la Guadeloupe et la Réunion connaissent un vieillissement rapide de leur population, sous l'effet combiné de l'allongement de la durée de la vie, de la diminution des naissances et de l'émigration des jeunes actifs.

D'après l'institut national d'études démographiques (INED), la part des plus de 60 ans devrait doubler d'ici 2030 dans ces trois régions, et serait plus élevée en Martinique et en Guadeloupe que dans l'hexagone. La pression sur les dépenses de solidarité vieillesse commence déjà à se

faire fortement ressentir alors même que ce vieillissement accéléré n'apas été réellement anticipé.

Enfin, la question des personnels employés par les collectivités des DROM, et tout particulièrement par les communes, ne doit pas être éludée. Elle se présente sous deux aspects : des effectifs supérieurs aux collectivités hexagonales d'une part et la sur-rémunération de ces personnels d'autre part.

Les dépenses de personnel représentaient en 2011, dans les communes des DROM, près de la moitié des dépenses de la section de fonctionnement, soit 806 euros par habitant contre 598 euros dans l'hexagone. En 2013, pour les départements, les montants étaient respectivement de 307 euros par habitant Outre-mer et 179 euros dans l'hexagone. Ils étaient de 121 et 45 euros pour les régions ((*Source : rapport de l'observatoire des finances locales 2013*)).

S'il est incontestable que les collectivités ont procédé à des recrutements importants afin de pallier la situation sociale difficile de leurs administrés et tout particulièrement des plus jeunes d'entre eux, on doit souligner également que l'Etat a partagé la responsabilité de ces recrutements avec la mise en place régulière de dispositifs d'emplois aidés et la forte incitation à y avoir recours. Les collectivités ultramarines ne doivent donc en aucun cas être montrées du doigt pour ces sureffectifs. Ce sont elles qui recourent le plus à des emplois contractuels, ce qui leur confère un rôle de buvard social dont l'enjeu est particulièrement important dans des territoires où le chômage est endémique. Bien au contraire, il appartient désormais à l'Etat de les accompagner, notamment dans la mise en œuvre du processus de résorption de l'emploi précaire enclenché par la loi du 13 mars 2012.

Quant au débat autour de la sur-rémunération, il doit être mis en perspective avec la décision du gouvernement d'étendre progressivement ce dispositif aux agents publics de Mayotte dans le cadre de la départementalisation. Quelles que soient les pistes à explorer pour apporter une réponse à cette question, demeure dans l'immédiat le constat que les charges de personnel sont significativement plus élevées en outre-mer, à structure de fonctionnement identique.

A2 Des besoins d'équipements plus importants

Les collectivités des DROM contribuent de manière dynamique à un effort considérable de rattrapage en termes d'équipements structurants, à la mesure de leurs capacités financières.

En 2012, les régions d'outre-mer, qui jouent un rôle de premier plan de ce point de vue, ont consacré 215 euros par habitant pour les dépenses d'investissement contre 40 euros pour les régions de l'hexagone. Elles avaient inscrit un montant de 284 euros dans les budgets primitifs de 2013 (42 dans l'hexagone) montrant qu'elles entendent poursuivre leur action en ce sens.

Cet effort est justifié par la nécessité de rattrapage, à savoir le constat que le niveau d'infrastructures publiques et d'équipements structurants demeure encore inférieur à la moyenne hexagonale, notamment dans le domaine des transports publics, de l'aménagement urbain, du logement et de l'environnement mais aussi de la santé et de la communication.

Le retard est notamment très marqué dans les domaines de l'alimentation en eau potable, de l'assainissement ainsi que dans celui du traitement des déchets. Il n'est pas inutile de souligner que, dans ces derniers domaines, les pouvoirs publics nationaux font face à des obligations d'agir, qui viennent des instances communautaires et qui pourraient, en cas d'abstention, se traduire par des amendes significativement élevées.

Il faut également rappeler les contraintes naturelles des territoires (risque sismique ou risques naturels) qui justifient l'inscription d'opérations de prévention et de gestion de ces risques. La construction et le confortement des infrastructures scolaires et universitaires, des hôpitaux participent aussi d'une politique de mise à niveau des infrastructures et services collectifs.

Il s'agit de programmes d'investissement particulièrement lourds et pluriannuels, qui font et feront l'objet de dispositifs contractuels avec l'Etat et soutenus par les crédits européens.

L'Union européenne intervient en effet dans ces régions dans le cadre de la politique régionale (pour la période 2007-2014 : 3,8 milliards d'euros dont 2,3 de FEDER) et incite les collectivités à cofinancer à la fois une politique de rattrapage du retard dans les équipements structurants et une politique privilégiant le soutien des secteurs innovants et porteurs d'un développement économique.

Si les régions d'outre-mer sont particulièrement actives dans les dépenses d'investissement, c'est également le cas pour les départements et les communes, quoique parfois dans une

moindre mesure, en raison de leurs difficultés financières. Les dépenses d'investissement des départements par habitant sont supérieures à celles des départements de l'hexagone mais la différence est de moindre ampleur (en 2011 136 euros pour les DOM contre 107 dans l'hexagone; 124 et 115 dans les budgets primitifs 2013). Les communes pour leur part ne consacraient plus que 384 euros par habitant aux dépenses d'équipement contre 455 dans l'hexagone, alors qu'en 2008, les niveaux étaient comparables. De nombreuses communes, en effet, n'ont pas la capacité financière suffisante pour investir, entreprendre les travaux de rénovation des équipements existants (faiblesse des excédents dégagés par la section de fonctionnement, difficultés pour recourir à l'emprunt bancaire) alors même que les besoins en investissements sont d'une ampleur supérieure à ceux des communes de Métropole.

C'est donc bien la question des ressources financières des collectivités et de leur capacité à faire face à leurs dépenses et aux besoins de leurs territoires qui est posée.

B. Les ressources ne sont pas au niveau pour les communes et les départements

C'est bien parce qu'elles doivent faire face à des besoins spécifiques, induisant un niveau de dépenses objectivement plus élevé que les collectivités des DROM doivent pouvoir bénéficier également de ressources plus importantes, par habitant, que dans l'hexagone.

A priori cela semble être effectivement le cas. Si les ressources des collectivités locales par habitant sont nettement plus importantes dans les DROM qu'en Métropole et quel que soit l'échelon de la collectivité, c'est parce qu'elles bénéficient de ressources propres parmi les plus élevées des collectivités locales françaises : les régions ont perçu en moyenne 381 euros par habitant en 2011 contre seulement 180 euros dans l'hexagone. La même année en moyenne les départements ont perçu 960 euros /habitant contre 629 euros pour les départements de l'hexagone.

Une situation doublement inverse de celle des collectivités de Métropole dans lesquelles les dotations constituent la première ressource des régions et les produits de la fiscalité locale les premières ressources des départements.

En effet, dans les DROM, la structure des ressources des collectivités est toute autre, elle se caractérise par :

- la faible part de la fiscalité directe ;
- insuffisamment compensée par de la fiscalité indirecte pour les communes et les départements malgré leur importance (38 à 48% des recettes de fonctionnement) ;
- des dotations qui prennent mal en compte les particularités des DROM et qui assurent une péréquation incomplète.

B1 La faiblesse de la fiscalité directe

Ce point a fait l'objet de constats répétés et partagés avec :

- le rapport du Sénat fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer par M. Eric Doligé en 2009 ;
- le rapport sur les finances locales des collectivités territoriales d'outre-mer présenté par le Gouvernement en 2010 en application de l'article 123 de la loi du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 ;
- le rapport de la Cour des comptes sur "la situation financière des communes des départements d'outre-mer" de juillet 2011.

Ces constats ne peuvent être que repris à son compte par le présent rapport.

Pour les communes, selon les dernières données disponibles (2011) : les recettes des 4 taxes fiscales directes représentaient 18,7% des recettes de fonctionnement des communes des DROM de moins de 10 000 habitants (39,2% dans l'hexagone) et 26,4% pour les communes de plus de 10 000 habitants (39,3% dans l'hexagone). Leur potentiel fiscal est nettement inférieur à celui des communes hexagonales de la même strate (voir Annexe 2).

Pour les régions, la part de la fiscalité directe est beaucoup plus faible dans les DROM que dans l'hexagone. La fiscalité propre à l'outre-mer (taxe sur les carburants, taxe sur les rhums, octroi de mer) représente près 77 % du total de la fiscalité en 2012.

Pour les départements, la part des impôts et taxes est nettement inférieure à la moyenne des départements hexagonaux (62,08 % contre 67,67 % en 2011). Ceci résulte essentiellement de la faiblesse du produit des impositions directes qui représentait, en 2012, 20,69 % du total du produit de la fiscalité.

Cette faiblesse de la fiscalité directe repose sur deux causes principales :

- **la faible faculté contributive de la majorité des contribuables des départements d'outre-mer ;**
- **l'identification et la mise à jour insuffisantes des bases fiscales et les difficultés de recouvrement des impôts locaux.**

Les bases d'imposition relatives à la fiscalité directe de droit commun, demeurent beaucoup plus faibles qu'en France hexagonale. Ainsi, dans leurs communes et leurs groupements, les bases en matière de taxe d'habitation pour l'année 2012 se chiffraient à 1 264 euros/habitant en France hexagonale contre 636 euros /habitant en Outre-mer.

Sur ce point, la problématique de l'identification des bases fiscales touche donc les 4 DROM mais tout spécifiquement les collectivités de la Guyane. Elle revêt une importance particulière : de la connaissance des bases cadastrales dépend le niveau de recettes fiscales des collectivités territoriales. Les élus locaux mettent le plus souvent en avant le **manque de volontarisme des services de l'État** sur cette question, qui relève de sa responsabilité. Selon une estimation réalisée il y a plusieurs années par la direction départementale des services fiscaux, le manque à gagner en résultant pour les communes guyanaises s'élèverait à 40 millions d'euros.

Des progrès importants ont toutefois été réalisés ces dernières années pour un accroissement de ces bases par la mise en œuvre de travaux d'actualisation réalisés conjointement par les collectivités et les services de l'Etat, travaux qui demandent à être poursuivis et amplifiés.

Les collectivités sont parfois tentées de pallier la faiblesse du rendement de cette fiscalité directe pratiquant des taux élevés. Le contexte économique et social n'y conduit généralement pas et les élus sont contraints de manier ce levier avec beaucoup de prudence, comme le montre le tableau ci-après :

Taux moyens par département des taxes votées par les communes en 2013 (Source DGFIP)

	TH	TFPB	TFPNB	CFE
Guadeloupe	26,79	25,39	71,46	24,46
Martinique	27,74	27,41	24,55	22,26
Guyane	27,27	25,13	59,72	25,56
Réunion	27,31	28,49	31,76	24,98
Hexagone	23,80	20,11	48,94	25,69

Cette fiscalité directe, qui normalement est l'instrument aux mains des élus pour exercer leur autonomie financière, ne remplit pas son rôle, en particulier pour les communes des départements d'outre-mer.

B2 La fiscalité indirecte, une variable d'ajustement trop contrainte

Outre la fiscalité indirecte de droit commun, fiscalité transférée en compensation de charges de l'Etat transférées, les DROM bénéficient d'une fiscalité spécifique : l'octroi de mer, les droits sur les rhums, sur les carburants et sur les tabacs ainsi qu'une taxe d'embarquement. Cette fiscalité est à la fois le produit de l'histoire spécifique de ces territoires et de la volonté de donner aux collectivités ultramarines des moyens financiers à la hauteur des enjeux locaux.

L'octroi de mer est la taxe indirecte la plus importante. Il vise, à la fois, à alimenter le budget des communes et, dans le cadre d'un dispositif spécifique d'approbation communautaire, s'accompagne d'un mécanisme de différentiel de taux qui vise à encourager le développement de la production locale.

Les recettes de l'octroi de mer, imposition spécifique aux communes et ROM (ainsi qu'aux Conseils Généraux de Guyane et de Mayotte) représentent une part substantielle de leurs ressources de fonctionnement.

PART DE L'OCTROI DE MER DANS LES RECETTES FISCALES EN 2012

	Communes (part moyenne)	Département	Région
Guadeloupe	41 %		43 %
Martinique	48 %		42 %
Guyane	43 %*	13 %	47 %
La Réunion	38 %		30 %

* *Après prélèvement de 27 M€ au profit du département.*

Sources : DGFIP, DGCL, comptes administratifs.

Il est créé dans chaque région d'outre-mer un fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE), lequel est constitué par le solde annuel du produit de l'octroi de mer, après affectation aux communes de la dotation globale garantie.

La DGG est répartie selon des critères prenant essentiellement en compte la population, de 36 % à La Réunion jusqu'à 100 % en Guyane, et fait apparaître de grandes disparités : la dotation peut atteindre 63 % des ressources de fonctionnement des plus petites communes car

celles-ci, n'étant pas ou peu cadastrées, ne bénéficient d'aucune fiscalité directe ou de très peu.

En Guyane, le Conseil Général reçoit une partie des recettes de l'octroi de mer, contrairement aux autres départements d'outre-mer où les conseils généraux ne perçoivent pas ce type de recettes. Depuis la loi du 2 juillet 2004, la part d'octroi de mer octroyée au Conseil Général représente 35 % des recettes, plafonnés à 27 M€.

Le FRDE est réparti ainsi :

- 80 % des recettes du FRDE sont directement versées en section d'investissement, en début d'année, aux communes au prorata de leur population, sous forme d'une dotation d'équipement local, non affectée à un projet ;
- 20 % des recettes du FRDE sont parallèlement versés à la région pour financer ses projets ou ceux d'EPCI.

L'octroi de mer semble a priori politiquement d'un maniement aisé. Il vient abonder le budget du Conseil Régional et les budgets des communes, complétant ainsi des ressources fiscales directes sur lesquels la marge de manœuvre est quasi-inexistante.

L'octroi de mer souffre toutefois de défauts majeurs :

- son pilotage obéit à des paramètres communautaires complexes, puisqu'il comprend un volet (les différentiels de taux) qui est assimilable à une aide d'Etat au sens de l'Union Européenne, ce qui rend nécessaire un processus régulier d'approbation par les instances communautaires.
- il est très sensible à la conjoncture : l'octroi de mer a progressé de 10 à 15 % entre 2006 et 2008, puis a subi un recul d'environ 20 % en 2009. Cette année-là, le FRDE n'a pas été doté aux Antilles et à La Réunion puisque le produit global de l'octroi de mer n'a pas permis d'allouer la DGG à son plafond réglementaire. Seules les communes de Guyane ont pu bénéficier de crédits au titre du FRDE. En 2010, la reprise de l'activité a permis à la Guyane de retrouver le montant perçu en 2008. Dans les 4 DROM, l'octroi de mer augmente de nouveau depuis 2011 ;
- Il constitue l'une des composantes de la formation des prix des produits de consommation courante et, dans le cadre d'une stratégie de lutte contre la vie chère, est un paramètre d'une

grande sensibilité. Depuis 2009, les conseils régionaux sont souvent interpellés pour diminuer les taux d'octroi de mer et apporter ainsi leur contribution à la baisse des prix ;

- il est entièrement dans les mains des conseils régionaux qui votent les taux d'octroi de mer, l'octroi de mer régional dont le produit lui est affecté, ainsi que les exonérations à l'importation et les exonérations ou les taux réduits en faveur de la production locale, selon les conditions fixées par la loi. Ainsi les communes n'ont pas de pouvoir de décision sur une fiscalité locale, qui apporte parfois à certaines d'entre elles la quasi-totalité de leurs recettes de fonctionnement, en contradiction avec le principe de l'autonomie financière.;

- l'octroi de mer ne joue pas en faveur des petites communes rurales à faible densité de population et à niveau d'infrastructures notoirement insuffisant, la DGD étant essentiellement répartie sur un critère de population.

La fiscalité sur les carburants

Dans les DOM, une taxe spéciale sur la consommation (TSC) s'applique sur la consommation de carburants en lieu et place de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) qui s'applique en métropole. Son tarif ne peut excéder celui de la TIPP métropolitaine.

Le produit de la TSC est réparti conformément au Code Général des collectivités territoriales (art L 4434-3), selon des critères tenant essentiellement aux dépenses d'entretien du réseau routier entre :

- ^ la région (env 50 %) ;
- ^ le département (env 26 %) ;
- ^ les communes (env 21 %) ;
- ^ les groupements de communes > 50 000 habitants qui ont mis en place un service de transports urbains et ont approuvé un plan de déplacement urbain (3 %).

Son produit est particulièrement élevé puisque, pour l'ensemble des DOM, il a été d'environ 500 millions d'euros en 2011.

Les tarifs de cet impôt sont votés par les conseils régionaux.

Les taux moyens des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion sont inférieurs de 15 % à 48 % à ceux pratiqués en métropole pour le gazole et inférieurs de 9 % à 25 % pour l'essence sans plomb. La Guyane, en revanche, se distingue par des taux proches voire égaux à ceux pratiqués sur les mêmes carburants en métropole.

La marge de manœuvre des conseils régionaux sur cette taxe est désormais très réduite, le prix des carburants constituant un enjeu politique et surtout social de premier plan dans les DOM.

La taxe sur les tabacs

La fiscalité sur le tabac diffère dans les DROM de ce qu'elle est dans l'hexagone puisque les articles 575 à 575 D du code général des impôts ne sont pas applicables. Ainsi, l'article 268 du code des douanes dispose que les taux et l'assiette du droit de consommation sur les tabacs dans les DOM sont fixés par délibération des conseils généraux.

Le droit de consommation est affecté au budget des départements, pour lesquels il représente une ressource non négligeable.

Il a rapporté 221 M€ en 2011 contre 173 M€ en 2008. A noter une augmentation significative en Guadeloupe (30 en 2011 contre 15,3 M€) et en Martinique (23 contre 14 M€).

B3 Des dotations inadaptées pour les communes et départements et assurant une péréquation insuffisante.

Les dotations versées par l'Etat aux collectivités locales poursuivent prioritairement des objectifs de compensation et de péréquation. Elles sont le vecteur actuellement privilégié de correction des inégalités entre collectivités et de mise en œuvre de la solidarité nationale. « Parallèlement au principe de l'autonomie financière des collectivités locales, et plus particulièrement de leur autonomie fiscale, la loi organique a consacré la péréquation au rang d'objectif constitutionnel. Le dernier alinéa du nouvel article 72-2 dispose ainsi : « la loi prévoit les dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales. » La préservation de l'autonomie fiscale et des marges de liberté qu'elle implique

ne doit pas conduire en effet à un accroissement des inégalités aux collectivités. Le principe de péréquation constitue ainsi le pendant du principe d'autonomie » (Guide pratique des dotations de l'Etat aux collectivités locales. David Philot, Gwenaëlle Caburet).

Le poids des dépenses spécifiques aux collectivités des DROM (art 73 de la Constitution) ainsi que la relative faiblesse de leur potentiel fiscal conduisent à ce qu'elles doivent être prioritairement bénéficiaires des effets de ce principe fondamental de péréquation.

Or, dans le contexte ultramarin, la péréquation, certes efficace pour combler les effets d'une distorsion relative de la répartition de richesse, demeure sensiblement insuffisante pour pallier les effets d'une insuffisance structurelle de moyens budgétaires. Les charges qui pèsent sur ces collectivités, en effet, ne sont pas compensées à un niveau correct par l'Etat pour la raison principale que les critères pour l'attribution des dotations ont été en grande partie élaborés pour les collectivités hexagonales. Dans la réforme de la DGF de 2004, il existe bien certaines dispositions spécifiques aux outre-mer, une première reconnaissance de leur situation particulière. Mais elles sont insuffisantes au regard du niveau de gravité des difficultés financières de bon nombre d'entre elles à l'heure de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et des décisions déjà prises de baisse de leurs dotations.

B3-1 Des dotations entre droit commun et régime dérogatoire

1) La DGF des communes d'Outre-mer

La DGF constitue de loin la principale dotation de fonctionnement de l'Etat et est le pivot des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Suite à une baisse de la DGF en loi de finances initiale pour 2014, la DGF est de 40,1 Mds €. La DGF du bloc communal (Communes + EPCI) est de 23,1 Mds € en 2014 (en baisse de 3,2%) et est composée de 2 parts :

- La dotation forfaitaire des communes qui comprend la « dotation de base », « de superficie », « complément de garantie », « part compensations » et « part parcs nationaux » ;

- La dotation d'aménagement qui comprend : la dotation des EPCI, 3 dotations de péréquation communales (DSU, DSR et dotation nationale de péréquation).

Une contribution au titre du redressement des comptes publics de 840 M€ a été répartie au prorata des recettes réelles de fonctionnement entre

- Les Communes : 588 M€ (70% du total) sur la dotation forfaitaire
- Les EPCI : 252 M€ (30% du total) sur la dotation d'intercommunalité, y compris pour les communes et EPCI des DROM.

(Les départements ont contribué à hauteur de 476 M€ et les régions de 184 M€.) ??

a) La dotation forfaitaire

Socle des dotations de l'Etat aux communes, elle est de 12,4 Mds € dont 6,8 Mds € au titre de la dotation de base, 225,4 M€ au titre de la dotation de superficie, 3,5 M€ pour la dotation « parcs nationaux et naturels.... Elle enregistre une baisse de 5,86 % entre 2013 et 2014.

Elle est servie à toutes les communes de France sur des critères simples et représentatifs des charges de l'ensemble des collectivités communales : la population d'une part et la superficie, d'autre part. Malgré leurs handicaps spécifiques, les communes d'outre-mer relèvent de l'application du droit commun à l'exception toutefois du plafonnement de la dotation superficielle au triple de la dotation de base pour les seules communes de la Guyane, mais il s'agit, au cas particulier, d'une exception qui joue dans un sens défavorable.

La population est le principal critère de répartition des dotations de l'Etat. Ce critère sert en effet aussi bien à l'éligibilité qu'à la répartition des principaux concours financiers. La population prise en compte est « la population DGF », qui résulte des enquêtes statistiques de l'INSEE... Il convient toutefois de souligner que, dans les outre-mer et plus particulièrement à Mayotte et en Guyane, le recensement est loin d'être exhaustif :

- Incomplet : nombreux squats non recensés, occupés par une forte population en situation irrégulière ;

- Impossible dans certaines parties des communes aurifères de Guyane du fait de la dangerosité des opérations (l'IEDOM considère dans son rapport 2012 que 4 000 à 8 000 personnes vivent clandestinement dans les zones aurifères). En moyenne la population guyanaise serait minorée de 15 %.

La loi de 2004 a introduit une amélioration sensible en permettant la prise en compte de la totalité de la croissance démographique pour le calcul des dotations attribuées à l'outre-mer, au lieu de la prise en compte de 50% des variations de la population qui résultait de l'ancienne rédaction de l'article L. 2334-9 du CGCT. Pour autant, les représentants des communes rencontrées font observer que le délai de prise en compte des résultats d'un nouveau recensement dans le calcul des dotations, est en moyenne de 3 ans. Ce délai pénalise celles des communes d'outre-mer dont la croissance démographique est la plus forte.

a) La dotation d'aménagement

Les communes d'Outre-mer ne sont pas éligibles à la DSU, à la DSR ou à la DNP en tant que telles, mais perçoivent une quote-part de ces dotations réparties entre elles selon des règles spécifiques. Ces deux quotes-parts spécifiques (quote-part DSU/DSR, quote-part DNP) sont calculées en appliquant aux dotations concernées un ratio démographique rapportant la population Outre-mer à la population totale. Pour ce calcul, la population des communes est passée d'un coefficient de majoration de 10 % avant 2005, à 33 % en 2005 en discussion parlementaire alors que le Comité des finances locales avait prévu de le porter de 10 à 15%, éventuellement à 18 % ou à 20 % ! On a là un véritable mécanisme de re-répartition, dont les effets positifs ont pu être démontrés récemment, dans un contexte de baisse générale de la ressource budgétaire. Pour autant, cette majoration à partir du simple poids démographique suffit-elle pour considérer que les communes d'outre-mer bénéficient d'une juste péréquation ?

Il convient de rappeler que pour la DSU notamment, les communes métropolitaines sont classées les unes par rapport aux autres à partir d'un seul indice agrégé. Cet indice synthétique, représentatif des écarts de ressources et de charges sociales urbaines des

communes est calculé par le rapport à un ensemble d'indicateurs relatifs au potentiel financier des communes, au nombre de logements sociaux, au nombre de bénéficiaires des prestations logement et au revenu fiscal moyen des ménages.

Quant à la dotation de solidarité rurale, elle est attribuée pour tenir compte, d'une part, des charges qu'assurent les communes et d'autre part, de l'insuffisance de leurs ressources fiscales. Ces règles d'éligibilité à la DSU et à la DSR expliquant que la répartition de ces dotations soit concentrée sur certaines strates, pour une véritable compensation.

Ce qui n'est pas le cas notamment pour les communes des DROM. La répartition de la dotation DSU/DSR se fait uniquement au prorata de la population et par conséquent, toutes les communes urbaines et rurales d'outre-mer bénéficient d'une dotation DSU/DSR par habitant unique. Le souci d'égalité entre communes ultrapériphériques connaissant toutes des difficultés financières peut expliquer qu'un système particulier ait été appliqué dans les DROM. Néanmoins il convient de constater qu'à travers une dotation unique DSU/DSR, les grandes villes d'outre-mer, qu'importe leur situation, assurent une solidarité vis-à-vis des communes rurales. En 2012, toutes les communes d'outre-mer, certes, bénéficiaient d'une DSU par habitant, 70€ par habitant pour celles en zone de classement politique de la ville (montant à rapprocher de ceux qui sont perçus par certains des communes de l'Hexagone qui ont des caractéristiques de population comparables et qui sont classées en géographie prioritaire. De fait, ce sont les plus grandes communes d'outre-mer qui paient cette péréquation au profit des plus petites alors qu'il s'agit d'un dispositif de péréquation nationale.

Des modalités de répartition péréquatrices ont été pourtant arrêtées pour la quote-part DNP :

- 50% proportionnellement à leur population DGF ;
- 50% proportionnellement au montant total des sommes comprises dans les votes généraux émis au profit de la commune au titre de l'année pour :
- La taxe foncière sur les propriétés bâties, majorée des exonérations ;

- La taxe foncière sur les propriétés non bâties (à hauteur de 30 %) ;
 - La taxe d'habitation ;
 - La TEOM ou la REOM ;

Pour 2014, le montant de la dotation d'aménagement mis en répartition au plan national, après prélèvement de la DGF des groupements de communes s'élève à 3,3 Mds€. En application de l'article L 2334-13 du Code général des collectivités territoriales (CGCT), la somme des 2 quotes parts destinées aux communes d'outre-mer, après application du rapport majoré de population précité s'établit à 178,7 M€, COM comprises.

Compte tenu de ces éléments, la quote-part DSU/DSR des communes des DROM (à l'exception du département de Mayotte) s'élève à 95,2 M€. La quote-part DNP de ces mêmes communes s'établit quant à elle à 29,3 M€.

2) Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Le FPIC a été mis en place en 2012. Il constitue le premier mécanisme national de péréquation horizontale pour le secteur communal. Il consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour le reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

Sont contributeurs au FPIC les ensembles intercommunaux ou les communes isolées dont le potentiel financier agrégé (PFIA) est supérieur à 0,9 fois le potentiel financier agrégé par habitant moyen constaté au niveau national.

La contribution d'un ensemble intercommunal ou d'une commune isolée est fonction de l'écart relatif de son PFIA par habitant au PFIA moyen par habitant et de l'écart relatif de son revenu par habitant au revenu moyen par habitant. Cet indice synthétique est multiplié par sa

population. Cette règle s'applique à l'outre-mer. En revanche pour ce qui concerne le reversement, un mode de calcul dérogatoire a été instauré pour l'outre-mer. Concrètement, il est prélevé sur les ressources du FPIC une quote-part destinée aux communes des EPCI des DOM et des COM. Cette quote-part est calculée en appliquant au montant des ressources du FPIC le rapport majoré de 33 % entre la population d'outre-mer et la population nationale. Cette quote-part est ensuite répartie entre les différentes collectivités d'outre-mer en fonction des écarts de richesse observés dans ces territoires à partir d'un indice synthétique de ressources et des charges qui tient compte du revenu par habitant, du potentiel financier agrégé par habitant et à l'effort fiscal agrégé.

Ce calcul dérogatoire exclut du bénéfice du FPIC 40% des ensembles intercommunaux et 50% des communes isolées d'outre-mer qui auraient été les bénéficiaires du FPIC dans le cadre du droit commun où les écarts de richesse avec la moyenne nationale sont pris en compte.

Le gouvernement justifie ce choix par sa volonté de vouloir agir sur les disparités locales et soutenir plus efficacement les communes les plus pauvres.

B3-2 L'insuffisante compensation des charges sociales transférées aux départements

Dans les départements d'outre-mer plus que dans les autres, compte tenu des difficultés sociales évoquées en supra, ce sont les allocations individuelles de solidarité qui sont la cause déterminante des difficultés des collectivités départementales. Les allocations individuelles de solidarités (AIS) sont financées presque exclusivement par des dotations de l'Etat (CNSA) et par une quote-part de la TICPE qui sont loin d'évoluer au même rythme que la forte augmentation des allocations (RSA, APA et allocations « handicapés »).

« Ainsi, depuis le transfert progressif des allocations de solidarité aux départements à partir de 2002, c'est un montant de 734€ (montant cumulé au 31/12/2013) que notre collectivité a dû prendre à sa charge sans contrepartie financière. Il devient ainsi primordial de revoir les financements associés à ces interventions ou alors recentraliser ces dépenses » (Nassimah Dindar, Président du Conseil Général de la Réunion - 13 juin 2014).

B3-3 Une DGF très faible pour les régions traduisant une solidarité nationale limitée

Le montant moyen de DGF versé aux régions en France était de 83 euros par habitant en 2012. Ce montant n'était que de 38 euros par habitant pour les régions d'outre-mer. A noter qu'il n'était que de 25 euros par habitant en Guyane.

Les régions ont en charge aujourd'hui l'essentiel des grands équipements structurants des DROM et une grande partie du rattrapage d'équipements leur revient. En outre, les régions n'hésitent pas à apporter leurs co-financements aux projets communaux. Sans cette aide, nombre de ces projets ne pourraient voir le jour.

Ce montant très faible de DGF signifie très concrètement que la solidarité nationale intervient moins dans le financement des équipements outre-mer que dans les autres régions françaises alors que les besoins sont supérieurs et la richesse inférieure. Ce sont majoritairement les contribuables et les consommateurs locaux qui financent ces investissements.

C. L'impasse budgétaire est structurelle

Un examen attentif des 11 ratios financiers figurant au rapport annuel de l'observatoire des finances locales (rapport 2014 de l'OFL. Annexe 5 Comptes de gestion 2012), en particulier la comparaison des ratios des collectivités des DROM avec ceux des collectivités de l'hexagone confirme les grandes tendances énoncées supra :

- les dépenses réelles de fonctionnement par habitant sont plus importantes, toutes collectivités confondues, mais surtout pour les départements ;
- le produit des impositions directes par habitant est plus faible, toutes collectivités confondues ;
- les recettes réelles de fonctionnement sont supérieures dans les DROM, grâce aux impositions indirectes et taxes, mais ne permettent pas d'éviter aux collectivités de connaître de sévères difficultés qui brident leur capacité d'intervention.

C1 Le constat de la crise

Le constat doit être effectué par catégorie de collectivités.

Les régions

La situation des régions d'outre-mer pouvait jusqu'à ce jour apparaître relativement saine. Les recettes fiscales qu'elles pouvaient dégager leur permettaient de jouer un rôle déterminant dans l'investissement public et l'équipement de leur territoire.

Ainsi en 2008, la marge d'autofinancement courant des régions d'outre-mer (qui établit la capacité d'une collectivité à financer l'investissement une fois les charges obligatoires payées) était bien meilleure que celle des régions hexagonales. Elle était en moyenne de 66,2 % dans les DROM contre 81,8 %.

Leurs dépenses d'investissement étaient de 335 euros par habitants contre 58 euros dans l'hexagone.

Leur taux d'endettement était dans la moyenne nationale avec toutefois des situations très disparates entre les 4 régions, traduisant des situations économiques et sociales différentes mais aussi des arbitrages financiers divergents.

Comme les autres régions françaises, la situation financière des régions d'outre-mer se détériore. Mais leurs recettes étant essentiellement constituées de taxes assises sur la consommation, en particulier l'octroi de mer, elles subissent les conséquences de la crise plus fortement.

En 2012, la marge d'autofinancement courant des régions d'outre-mer est beaucoup plus faible et se situe à 90,5 %. La dégradation est moins forte pour les régions de l'hexagone (83,4 %).

Les dépenses d'investissement par habitant se montaient à 215 euros en 2012 contre 40 euros en moyenne dans l'hexagone.

L'endettement des régions s'est accru. Leur taux d'endettement est passé de 64,8 % en 2008 à 71,8 % en 2012. Le niveau global de la dette atteignait 675 M€ au 31 décembre 2012.

Les départements

Les départements sont les collectivités qui, en raison de leurs compétences, supportent le plus les conséquences de la dégradation de la situation économique et sociale. Cela se traduit par des dépenses de fonctionnement importantes, et supérieures aux départements de l'hexagone.

La situation financière des départements est assez disparate. Globalement leur marge d'autofinancement courant a diminué, mais pas de manière considérable en moyenne. Elle était de 94,4 % en 2012 contre 92,2 % en 2008. Leurs dépenses d'investissement (190 euros par habitant en 2008 contre 137 en 2012) et leur taux d'équipement (dépenses d'équipement/recettes réelles de fonctionnement : 13,3% en 2008 contre 8,27% en 2012) ont diminué en conséquence.

Ce sont surtout les départements de la Martinique et de la Guyane qui rencontrent les plus grandes difficultés.

Les communes

Ce sont les communes qui connaissent la plus grande fragilité financière. Elles dégagent un autofinancement net inférieur à celui de l'ensemble national. « Cette insuffisance est structurelle. Elle a touché 43 des 112 communes en 2008 et 45 en 2007. En 2009, elle concerne 59 communes (53 % de l'ensemble), dont 29 depuis deux ans et plus, et affecte plus particulièrement celles de la Martinique (26) et de la Réunion (13) ». (Rapport public thématique de la Cour des Comptes – juillet 2011)

Leur marge d'autofinancement courant est particulièrement faible (96,6 % en 2012), plus faible que les autres collectivités des DROM et plus faible que les communes hexagonales (88,4 % en 2012), ce qui limite leur capacité à la fois à investir et à avoir recours à l'emprunt.

De fait, leur taux d'endettement en 2012 est, en moyenne, inférieur à celui des communes de l'hexagone (64,9 % contre 75,8 %) et leurs dépenses d'équipement par habitant sont inférieures à celles des communes hexagonales (323 euros en 2012 contre 358 euros) alors même que les besoins sont plus importants.

S'agissant des communes, c'est leur aptitude à investir et même à rénover les équipements en place qui est en jeu. Si la situation des communes devait perdurer ou s'aggraver, le retard en équipement ne pourrait être rattrapé et risquerait même de s'accroître.

C2 La non viabilité financière de la collectivité unique de Guyane

Lors des référendums du 24 janvier 2010, une majorité des électeurs guyanais et martiniquais s'est prononcée en faveur de la création d'une collectivité unique, exerçant les compétences dévolues au département et à la région, tout en demeurant régie par l'article 73 de la Constitution.

La mise en place de ces collectivités uniques doit intervenir en 2015, à l'issue des prochaines élections régionales.

Les ressources budgétaires de ces collectivités sont issues, en principe, du cumul de celles des anciens conseils généraux et conseils régionaux. Elles percevront donc au minimum les mêmes produits des impôts locaux et des taxes et les mêmes dotations de l'Etat.

« Les élus de Guyane avaient proposé d'ajouter une dotation spécifique d'accompagnement de la collectivité pour compenser les frais généraux générés par la fusion pour une durée de 5 ans, mais cette proposition n'a pas été retenue en raison de l'ingénierie nationale de maîtrise budgétaire ainsi que des économies qui seraient réalisées à terme par la collectivité ». (Etude d'impact du projet de loi)

Néanmoins, compte tenu des perspectives d'évolution financière de la future collectivité unique de Guyane, une attention particulière doit être portée à la question des recettes budgétaires et fiscales de cette Collectivité.

En effet, le département ne dégage quasiment pas d'épargne, du fait du niveau élevé de ses dépenses de fonctionnement, notamment de personnel et ne dispose plus de marges de manœuvre du fait d'une fiscalité déjà élevée. Celles du Conseil Régional sont limitées avec une marge d'autofinancement courant de 106% en 2012 et un taux d'endettement de 126,2%. (CALIA Conseil)

Le département et la région ont confié à ce cabinet (CALIA Conseil) une mission d'appui dans la perspective de la mise en place de la collectivité unique.

Le travail prospectif effectué par ce cabinet le conduit à annoncer une situation dégradée avec un autofinancement négatif dès 2016 (-5,8 M€), concourant à une impasse budgétaire dès 2017 (-16,4 M€), tendance qui se poursuivra à la hausse jusqu'en 2020 (-47,3 M€). Cette estimation a été faite sans que les deux grands chantiers de l'harmonisation du régime indemnitaire et de l'harmonisation des dotations versées aux collèges et aux lycées n'aient été pris en compte.

C3 Des explications divergentes des Présidents de la Cour des Comptes

La situation financière des collectivités locales des DROM a donné lieu, ces dernières années, à des constats relativement partagés mais en revanche à des explications divergentes.

L'illustration a pu en être donnée avec les interventions à quelques années d'intervalles de deux Premiers Présidents de la Cour des comptes : M. Philippe SEGUIN (allocation lors de la séance solennelle de rentrée de la CRC Guadeloupe-Guyane-Martinique le 15 mars 2006) et M. Didier MIGAUD (discours du 13 juillet 2011 pour la présentation du rapport public thématique sur "la situation financière des communes des départements d'outre-mer").

M. Philippe SEGUIN considérait que les causes structurelles rencontrées par les collectivités des DROM, et tout particulièrement des communes, étaient essentiellement les suivantes :

- des charges de personnel plus élevées dues à la majoration de traitement, sur laquelle les élus n'ont pas de pouvoir réel de décision ;
- le problème de l'adaptation des dotations de droit commun aux collectivités des DOM, avec notamment la question de la prise en compte de la superficie des communes guyanaises ;
- le retard d'équipement des DROM ;
- des potentiels fiscaux inférieurs.

Le Premier président invitait à engager une réflexion sur ces causes structurelles, sauf à ce que soit remise en cause la décentralisation dans les DROM.

M. Didier MIGAUD, pour sa part, considère que les communes disposent de ressources disponibles suffisantes mais qu'elles doivent être optimisées en particulier par une actualisation des bases cadastrales.

Il met le doigt sur des dépenses privilégiant l'emploi public au détriment de l'investissement en estimant que "ces choix de politique communale [sont] difficilement soutenables à terme". Il conteste le rôle d'employeur social" des communes comme ayant un effet d'éviction sur l'emploi des cadres, provoquant ainsi un déficit d'expertise et de pilotage et un effet d'éviction sur les dépenses d'investissement, "parent pauvre" des politiques communales.

Deuxième partie : pour des collectivités responsables et actives en faveur du développement des territoires

Tous les gouvernements ainsi que les élus des DROM affichent comme première priorité le développement économique et social de leurs territoires.

Or le traitement de la question des finances des collectivités territoriales constitue un préalable parce qu'elles ont pour mission désormais d'assurer ce développement dans le cadre d'une autonomie financière qui se résume en la capacité pour elles de déterminer librement leur niveau de ressources et de dépenses.

Elles disposent à cet effet des instruments juridiques. Mais leur capacité financière insuffisante les conduit forcément à avoir recours au soutien de l'Etat ou d'une autre collectivité, s'agissant notamment des communes, en contradiction avec le principe de responsabilité.

Par ailleurs, à partir de 2015, les régions vont assumer la gestion des fonds européens. Elles seront responsables budgétairement du bon déroulement des programmes européens. Toutes les collectivités devront afficher des contreparties nationales afin de bénéficier des crédits pour le financement de leurs projets d'investissement.

De manière générale, disposer de capacités financières doit permettre aux collectivités d'agir en faveur de leurs populations, en particulier celles qui sont en situation de précarité et d'agir en faveur de l'équipement de leurs territoires et de leur compétitivité. Compte tenu du contexte économique et social des DROM, le budget des collectivités territoriales brasse des sommes considérables tant en termes de fonctionnement qu'en termes d'investissement.

Même s'il peut être souhaitable de diminuer le coût de certaines d'entre elles (dépenses de personnel) la majeure partie de ces dépenses sont incompressibles (dépenses d'éducation, d'intervention sociales, prises en charge de certaines catégories vulnérables de la population (personnes âgées, petite enfance et jeunes sans emploi). « Du coup, il en ressort une incapacité structurelle, notamment pour les communes et départements, à dégager des

excédents significatifs de fonctionnement pour financer leurs projets d'investissements. Autrement dit, le facteur « dépenses » mérite une considération particulière. » (Joel Bourdine, Maître de Conférences en droit public à l'Université des Antilles et de la Guyane : Autonomie financière des collectives territoriales Outre-mer »).

Porter le débat sur les finances des DOM uniquement sur le prisme des sureffectifs et de la sur-rémunération est trop réducteur. Si l'on veut agir efficacement sur la crise des finances des collectivités des DROM, il convient de parvenir à un diagnostic partagé qui prend en considération l'ensemble de leurs ressources au regard de leurs charges. « Se focaliser sur les frais de personnel des collectivités permet de stigmatiser la gestion des élus locaux et donc de ne pas poser les vrais problèmes notamment celui des recettes ». (Mireille Pierre-Louis, consultante en finances publiques, avril 2010 - Les finances des départements d'Outre-mer). Agir au niveau des recettes est une priorité afin de redonner sens au principe d'autonomie financière consubstantiel à la notion de responsabilité. L'autonomie financière des collectivités repose autant sur leur niveau de ressources que sur celui de leurs dépenses. Si elle n'est pas respectée, alors que leurs compétences s'accroissent, c'est la qualité des services qu'elles offrent au plus près des citoyens qui se dégrade. Et sans ces collectivités locales, qu'advierait-il des politiques pourtant portées par l'Etat et auxquelles les collectivités contribuent largement : l'éducation et l'enseignement supérieur, le développement économique, la recherche.... ?

A. Redonner des marges de manœuvre aux collectivités locales en matière de fiscalité

Selon la Constitution, les collectivités locales doivent disposer librement de leurs ressources, celles-ci se composant des dotations, de la fiscalité et de l'emprunt. Depuis 2003, la part des ressources propres (hors emprunt) doit représenter dans l'ensemble des ressources des collectivités une part déterminante, c'est-à-dire être toujours supérieur au niveau constaté en 2003. Aux termes du code général des collectivités, ces ressources propres se définissent essentiellement comme l'ensemble des ressources issues de l'impôt. Ce principe concerne également les départements et régions d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution. La fiscalité (avec les redevances et les produits du domaine) reste donc la seule ressource autonome fondée sur ce principe de responsabilité des élus locaux. Leur marge de manœuvre

fiscale étant limitée par des facteurs qui leur sont externes, il convient d'y apporter des améliorations.

A1 La fiscalité directe locale

La faiblesse des impôts directs locaux est connue (voir supra). Le diagnostic figure aussi bien dans le rapport du Sénat de 2009 sur la situation des départements d'outre-mer que dans celui de la Cour des Comptes de 2011 sur la situation financière des communes des DOM. L'administration fiscale, elle-même, ne conteste pas la réalité de la situation. Néanmoins, outre la paupérisation et la faiblesse de l'activité économique, la faiblesse de la fiscalité locale trouve aussi à s'expliquer par les lacunes existant dans le recensement des bases d'imposition. Le manque à gagner pour les collectivités locales serait substantiel (plus de 40 millions d'euros pour la Guyane !). Il en va de la responsabilité de l'Etat comme l'a clairement et fortement souligné la Cour des Comptes dans son rapport de 2011, en lui rappelant que « Par un arrêt du Conseil d'Etat du 6 mars 2006, la responsabilité de l'Etat a été engagée en raison de l'absence prolongée d'actualisation des bases cadastrales de la ville de Kourou et du dommage qui en est résulté pour les finances locales du fait du manque à gagner fiscal ».

Un accroissement et une meilleure identification des bases d'imposition constituent donc le principal levier pour restaurer les recettes des collectivités territoriales dans ce contexte de diminution des dotations de l'Etat. Il appartient à l'Etat de manifester sa volonté d'agir dans ce domaine en dotant ses services des moyens adaptés, en particulier humains.

<p>Mettre en œuvre de manière volontariste et urgente une meilleure identification des bases d'imposition.</p>

Le plan cadastral et les matrices cadastrales sont les deux instruments permettant la détermination de la taxe foncière, de la taxe d'habitation et de la contribution foncière des entreprises.

Dans les départements-régions d'outre-mer, les bases cadastrales sont souvent incomplètes et mal actualisées. Il n'y a eu aucune mission cadastrale depuis 1975 et aucune actualisation des bases n'est intervenue outre-mer depuis 1980 comme cela a été le cas dans l'hexagone.

Mettre partout en place l'informatisation du Plan Cadastral et actualiser le cadastre dans les zones où il est lacunaire.

Dans la gestion des bases cadastrales existantes, sont assurés de manière partielle les actes qui permettent la mise à jour.

Il y a par ailleurs un réel défaut de prise en compte des procès-verbaux de référence et d'actualisation de la valeur réelle des biens déjà évalués.

Remédier aux défaillances constatées dans la gestion des bases cadastrales : absence d'actualisation des locaux de référence, absence d'actualisation des listes de contribuables, pratique de valeurs locatives d'attente.

En Guyane, tout particulièrement, le plan cadastral est obsolète. Seulement 5 % des terres sont cadastrées dans ce département. De nombreuses zones de milliers d'hectares occupées par des particuliers ne sont pas cadastrées. Il convient d'y consacrer un véritable plan d'urgence. Des moyens nouveaux pourraient être utilisés afin d'accélérer le processus. Le Conseil Régional fait procéder de façon régulière à des photos de vue aérienne qui pourraient être utilisées tant pour l'élaboration des plans cadastraux là où ils sont absents que pour leur mise à jour.

Recourir aux nouvelles technologies (photos aériennes couplées aux plans cadastraux).

Compte tenu de l'importance de la tâche à accomplir et de la fragilité des équilibres budgétaires des collectivités ultramarines, le financement de l'actualisation du cadastre devra être pris en charge par l'Etat. S'il devait être partagé par les collectivités locales concernées, l'Etat pourrait alors partiellement renoncer aux frais de perception afin de permettre aux collectivités concernées de mener à bien ces travaux d'actualisation du cadastre (3 % du produit des taxes locales sont perçus par l'Etat pour frais de gestion). Des conventions pourraient être envisagées entre les collectivités et la DGFIP pour préciser la répartition des rôles en matière de gestion de la mission cadastrale et, le cas échéant, pour définir les conséquences financières d'une telle répartition.

Possibilité de reversement d'une partie des frais de gestion dans le cadre de convention de partenariat avec la DGFIP.

Le problème de l'adressage pose le problème de la concordance des bases tiers entre les collectivités locales et les DDFIP. Il conviendrait que les DDFIP qui renseignent leurs bases tiers, via par exemple, l'inscription de nouveaux contribuables imposables à l'impôt sur le revenu transmettent l'information aux collectivités concernées. Celles-ci pourraient renseigner sur les courriers en retour aux DDFIP avec la mention « n'habite pas à l'adresse indiquée », en procédant aux localisations des contribuables. Il convient de rappeler que la mise en place de l'adressage n'est opportune et efficace par la fiscalité directe locale, que si elle est reportée sur les plans du cadastre et correspond à une localisation parcellaire.

Améliorer l'adressage (création des voies et numérotation de la voirie).

D'autres éléments posent également le problème de la base tiers. Il s'agit de :

- recenser les locaux non déclarés, inconnus au fichier foncier et non taxés à la taxe d'habitation ;
- recenser les locaux vacants et leur bien fondé ;
- diminuer le nombre de redevables de l'impôt sur le revenu en les affectant dans les locaux soit en tant que redevables, soit en tant que rattachés au redevable principal.

Améliorer les bases imposées

Il est urgent de mettre en place de façon systématique la taxe d'habitation lors du dépôt de l'enregistrement des déclarations d'impôt. Certes beaucoup de contribuables en sont exonérés, mais l'égalité des citoyens devant l'impôt local est impérative. Aussi, le lien IR-TH doit impérativement être mis en place et respecté lors de toute saisine de déclaration d'impôt sur le revenu.

La procédure IR-TH existe en principe dans les quatre DROM. Le nombre relativement important d'avis de non-imposition qui sont émis met en exergue la nécessité de s'assurer du respect du lien entre l'IR et la TH d'une part, entre la TH et la TF d'autre part.

A Mayotte, il conviendra de veiller à la mise en place d'une procédure IR-TH qui ne pouvait pas exister avant 2014.

Mettre en place et faire respecter le lien entre impôt sur le revenu et taxe d'habitation.

La transmission des données financières aux collectivités locales est indispensable à la construction de leurs budgets. Par ailleurs, la révision des valeurs locatives devra être poursuivie afin d'améliorer la transparence et l'équité fiscales.

Fiabiliser les valeurs locatives foncières pour la CFE et la CVAE qui servent à la répartition de la CVAE aux collectivités locales.

Les départements d'outre-mer présentent un taux brut de recouvrement très en retrait de celui constaté au niveau national, à savoir, plus de 11 points pour la taxe foncière (le taux national est de 99,24 %) et de plus de 9 points pour la taxe d'habitation

Les services fiscaux doivent avoir pour objectif l'amélioration de ces taux de recouvrement, amélioration qui dépend essentiellement :

- des procédures de recouvrement engagées par le comptable, qui pourrait notamment mettre l'accent sur le recouvrement forcé (alors qu'il subsiste un nombre important de cotes non soldées à la fin de la procédure de recouvrement amiable) ;
- de la prise en compte des anomalies signalées par les collectivités locales aux DRFIP.

Améliorer le taux de recouvrement des impôts directs locaux des particuliers

Comme l'a noté la Cour des comptes dans son rapport de 2011, depuis quelques années, les services fiscaux concluent avec les communes et les départements des conventions de coopération dont l'objectif est d'identifier les constructions ou les rénovations réalisées sans permis.

Aux termes de certaines de ces conventions, les collectivités ont confié à leurs agents un travail de recensement des éléments d'assiette, ainsi que des personnes imposables, à l'instar de ce que font ou devraient faire les géomètres dans le cadre de la « tournée cadastrale », à charge pour ces agents de communiquer l'information aux services fiscaux.

En Guyane près de 11 000 fiches de renseignement ont été établies, dont la plupart pour la ville de Cayenne.

En Outre, les communes peuvent signer des **conventions d'adressage** avec les directions des services fiscaux pour recenser l'ensemble de leurs bases.

Ce travail partenarial devra être poursuivi et même intensifié.

Renforcer le partenariat entre les services de la DGFIP et les collectivités locales

Les commissions communales (et intercommunales) des impôts directs sont le lieu privilégié de ce partenariat. Elles doivent permettre l'échange d'informations entre les collectivités et les services de l'Etat et faire bénéficier ces derniers de la connaissance du terrain par les élus.

Or elles ne sont le plus souvent réunies qu'une fois par an, ce qui s'avère largement insuffisant pour examiner les changements effectués par la DGFIP.

Elles doivent être réunies de manière régulière et fréquente si on souhaite qu'elles jouent un rôle dans l'identification des bases imposables et leur mise à jour. Les enjeux sont de deux types :

- actualisation des bases et validation par les élus des informations recueillies sur le terrain par la DGFIP ;
- examen du contentieux / gracieux de la taxation à TH/TF, permettant de faire le lien avec la détermination et l'actualisation de la valeur locative foncière.

Dans le contexte de l'outre-mer, il est crucial de faire progresser la connaissance par les élus des mécanismes qui sous-tendent la fiscalité locale. Le renforcement des moyens humains et matériels pour faire fonctionner les CCID et les CIID doit être une priorité.

Renforcer les moyens de fonctionnement des commissions communales et des commissions intercommunales des impôts directs

A2 Propositions spécifiques pour la Guyane

C'est le décret du 29 mars 1979 qui a introduit les impôts directs métropolitains dans les départements d'outre-mer à compter du 1^{er} janvier 1979. En vertu du principe de l'identité législative, les impôts locaux existant dans les DOM sont les mêmes que ceux de l'hexagone. Pourtant, par delà ce principe d'application de droit commun, il existe une spécificité du domaine privé de l'Etat, à savoir une disposition de l'article 333J de l'annexe II du Code Général des Impôts qui précise que : « En Guyane, les travaux d'entretien ne sont pas effectués pour les propriétés domaniales qui ne sont ni concédées ni exploitées ».

Cet article a pour conséquence d'éviter toute évaluation foncière et donc toute la fiscalisation des propriétés domaniales non concédées et non exploitées, c'est-à-dire la quasi-totalité du territoire guyanais. Ce choix a été motivé par le fait que le territoire guyanais est couvert de forêt domaniales improductives de revenus et qui, de ce fait, ne rentraient pas dans le champ d'application de l'impôt. Reste qu'on aboutit à une remise en cause « discriminatoire » par rapport à un principe fiscal appliqué sur le reste du territoire. Aussi, il conviendrait donc en premier temps qu'il soit mis en place des travaux d'évaluation du foncier sur le territoire guyanais, domaine privé de l'Etat inclus. De même une fiscalisation minorée peut parfaitement s'appliquer aux biens domaniaux, l'Etat représentant un propriétaire foncier au même titre qu'une personne de droit privé. Le projet de modification du 1^{er} alinéa de l'article 333 de l'annexe 2 du Code Général des Impôts pourrait être le suivant : « dans le département de la Guyane, des travaux d'évaluation devront être effectués dans un délai de 5 ans sur l'ensemble des propriétés domaniales en vue de leur soumission aux dispositions de l'article 329 du présent annexe » (Maitre Patrick Lingibé, Avocat spécialisé en droit public, membre de l'association française des Avocats conseils des Collectivités Territoriales).

Cela produirait des ressources aux collectivités territoriales guyanaises. Selon Jean-Paul Toula, consultant spécialisé en finances publiques locales, le manque à gagner est estimé à 5 millions d'euros pour le seul Conseil Général en 2010 (Journées d'études territoriales des 17 et 18 décembre 2013). (Voir annexe 3).

Revenir sur la non fiscalisation du domaine privé de l'Etat.

L'Etat échappe donc à la fiscalisation de son domaine privé pour la Taxe sur le foncier non bâti car il ne serait ni exploité ni concédé. Or cette propriété est néanmoins exploitée (productive de revenus) par des orpailleurs clandestins, par des crédits carbonés attribués à la France. Elle est également concédée (forêt ONF). Les baux, concessions, ou autres terrains d'Etat doivent « être surveillés » ; les services de l'Etat doivent s'intéresser à la mise en valeur des terrains, mis à disposition, et aux profits conséquents que peuvent percevoir certains, et bien sûr classer les terrains dans la catégorie d'exploitation correspondante. Cette taxe est quasi inexistante sur le territoire Guyanais faute de cession de parcelles aux particuliers sédentaires qui les occupent et ont une activité professionnelle, commerciale ou agricole. Autant il est possible d'imposer les locaux en « construction sur sol d'autrui », autant il paraît difficile d'imposer l'Etat comme propriétaire, pour des terrains exploités. L'Etat est-il prêt à payer aux collectivités de Guyane et à la Chambre d'agriculture, la taxe foncière non bâtie pour des terrains squattés et mis en valeur ?

La taxe foncière sur les propriétés non bâties doit être instaurée sur tout le territoire, c'est un réel besoin financier pour les collectivités, mais aussi une nécessité de mettre fin aux inégalités entre citoyens.

Instaurer la taxe foncière sur les propriétés non bâties sur tout le territoire.

Selon le n° 71 d'Antiane de juin 2009 (revue économique des Antilles Guyane publiée par l'INSEE), le département de la Guyane comptait 87 000 contribuables déposant régulièrement des déclarations d'impôt sur le revenu. En matière de taxe d'habitation (TH), le nombre d'immatriculés plateforme à 42 000. Le même constat est susceptible d'être pratiqué en matière de taxe foncière (35 000 locaux taxés). Globalement, France entière, le nombre d'occurrences en matière de taxe d'habitation représente environ 83 % des foyers fiscaux. En Guyane, d'après la DGFIP, près de 40 % de foyers fiscaux échappent à la taxe d'habitation. Le potentiel est donc considérable. Raisonnablement, en s'entourant de beaucoup de précautions, on peut légitimement l'estimer à environ 22 millions d'euros de recettes

annuelles dont 45 % iraient aux communes, 45 % au département et 5 % ensuite respectivement à l'Etat et à la Région.

La Guyane doit, pendant le temps nécessaire pour une mise à niveau, bénéficier d'un plan d'urgence avec des moyens et des procédures adaptées à son retard. Recruter des auxiliaires est indispensable pour cette mission pendant deux années au moins afin d'effectuer une mise à jour massive en parallèle avec l'accroissement de la population et des constructions.

A court terme, le rattrapage deviendra impossible. Les interventions doivent être programmées et non plus envisagées dans les meilleurs délais pour éviter une stagnation des bases, voire une régression, en raison des déclassements de catégorie effectués systématiquement par les services au lieu de procéder au traitement réel des contentieux.

Un plan d'urgence pour mobiliser les bases fiscales latentes.
--

Selon le rapport IEDOM de 2013, « La communauté spatiale contribue aux ressources des collectivités locales par le biais de paiement de taxes qui représentent 15 à 20 % de la taxe professionnelle du département et 35 % à 40 % de l'octroi de mer ». Pour autant les activités spatiales disposent d'un régime fiscal particulier qui nécessairement crée un manque à gagner, plusieurs éléments importants n'étant pas fiscalisés. Pour la mission commune d'information du Sénat sur la situation des départements d'outre-mer : « la présence en Guyane du centre spatial de Kourou est une spécificité importante de l'économie des DOM. La mission a pu constater, lors de son déplacement que la commune de Kourou pouvait effectivement bénéficier de la présence du centre spatial, notamment grâce aux revenus des différents personnels employés au sein du centre spatial. Toutefois, la situation de Kourou ne semble en rien comparable avec celles des communes de Métropole où sont, par exemple, implantées des centrales nucléaires. La question de l'impact réel du centre spatial de Kourou sur les finances des collectivités territoriales se pose donc.... Elle s'étonne que la présence d'un centre stratégique international aussi important, qui constitue un atout pour l'ensemble, ne produise pas davantage de retombées financières pour les collectivités guyanaises. La mission est ainsi favorable à ce que soient étudiées les voies d'un accroissement des retombées financières du centre spatial de Kourou pour les collectivités guyanaises, cet accroissement devant cependant préserver la compétitivité du site ». Et elle fait la proposition suivante :

Remise au Gouvernement d'une étude présentant les différents scénarios permettant une augmentation des retombées financières, pour les collectivités territoriales, de l'activité spatiale en Guyane, tout en préservant la compétitivité du centre de Kourou.

Les collectivités locales sont assujetties aux taxes foncières pour les terrains non affectés au service public. Cette taxation freine leurs demandes de foncier à l'Etat, pénalise la collectivité lorsque la régularisation des actes de propriété d'une opération immobilière tarde à être finalisée. Une procédure d'exonération systématique et automatique sur simple demande de remise gracieuse émanant de la commune favoriserait la constitution de réserve foncière et **allégerait les charges fiscales des collectivités.**

Exonération provisoire pour les communes des taxes foncières pour les terrains non affectés au service public.

En raison de fortes obligations d'urbanisation qui s'imposent aux villes, il est nécessaire que soit mis en œuvre un programme d'identification et de cession du foncier de l'Etat qui au titre de cette opération prendrait à sa charge l'ensemble des actes préparatoires à la cession (parcellaire, exonération des frais d'acte et de publicité pour les collectivités).

Poursuite et approfondissement du programme de cession gratuite des terrains classés en zone urbanisée ou à urbaniser.

A3 La fiscalité indirecte

L'octroi de mer est la fiscalité spécifique aux DROM la plus importante et a vocation à compenser, surtout pour les communes et les régions, l'insuffisance du produit de la fiscalité directe.

Le Conseil Régional est l'autorité qui a la main sur la fixation des taux d'octroi de mer, ainsi que sur les exonérations éventuelles, décisions qui sont de nature à avoir un impact important sur les finances communales.

De même, comme il est prévu par l'article 48 de la loi du 2 juillet 2004 "relative à l'octroi de mer" et qui fera l'objet d'une révision au cours de cette année, les modalités de répartition de la dotation globale garantie peuvent être modifiées par décret pris sur la proposition du Conseil Régional.

Une concertation pourrait être engagée par les conseils régionaux sur la répartition de cette dotation dans la perspective d'assurer aux communes les plus en difficultés une plus grande ressource de fonctionnement.

L'octroi de mer étant une fiscalité dynamique, la croissance de son produit pourrait alors faire l'objet d'une répartition différente, après garantie apportée à chaque commune du maintien à minima de la dotation de l'année précédente, privilégiant :

- les villes capitales : l'étude effectuée en 2010 pour le compte du ministère des Outre-mer a évalué les charges de centralité à 8 % des dépenses de fonctionnement. La répartition actuelle de la DGG d'octroi de mer, le plus souvent proportionnelle à la population, dessert ces villes qui supportent un accroissement de leurs charges plus que proportionnel ;

- les intercommunalités si ces charges de centralité sont assurées par elles ;

- les communes de plus de 10 000 habitants, qui regroupent 85 % de la population ultramarine et représentent 40 % des communes mais **disposent** d'un montant **de ressources plus faibles** que leurs homologues métropolitaines. En particulier, malgré l'existence de l'octroi de mer, leurs recettes de fonctionnement « sont assez nettement inférieures au niveau constaté pour la moyenne des communes » (Rapport DGOM 2010) ;

- toute collectivité qui serait désignée par la concertation comme devant bénéficier d'un soutien particulier.

Cette répartition pourrait faire l'objet d'un examen annuel, qui serait suivi ensuite d'une délibération du Conseil Régional.

Cette gestion concertée du produit de l'octroi de mer aurait le mérite de mettre tous les ans au premier plan les finances des collectivités et les projets qu'elles engagent ou soutiennent.

Aménager de manière concertée la répartition interne de l'octroi de mer afin de sécuriser les finances des communes les plus en difficulté.

Selon le rapport d'information de la délégation aux outre-mer de l'assemblée nationale (février 2013) : « Hormis la TVA, ou l'institution de la TVA régionale, il n'y a pas d'alternative fiscale ou budgétaire crédible pour compenser la disparition de l'octroi de mer ou même la diminution des recettes qu'il génère. Si l'on imagine, par exemple, qu'à la suite d'une décision de la Commission européenne, il faille compenser 20 % des ressources d'octroi de mer, soit environ 140 millions d'euros, il faudrait en raisonnement à structure constante, et en une seule année, soit augmenter de 40 % les ressources tirées de la DGF (encore que la DGF n'est aucunement liée à la dotation globale garantie : les niveaux des deux dotations, juridiquement, n'interagissent pas et ne se compensant pas), soit augmenter de 20 % la fiscalité directe locale, soit encore, augmenter de 15 % chacune des recettes concernées. L'ensemble de ces hypothèses ne paraît pas réaliste ».

Reconduire la Taxe d'octroi de mer et apporter tous les soins nécessaires à une bonne acceptation du dispositif en droit communautaire.

En Guyane, le Conseil Général reçoit une partie des recettes de l'octroi de mer, contrairement aux autres départements d'outre-mer où les conseils généraux ne perçoivent pas ce type de recettes. Depuis la loi du 2 juillet 2004, cette part qui représente 35 % des recettes d'octroi de mer a été plafonnée à 27 millions d'euros (voir annexe 4). « Le Conseil Général de Guyane, confronté à de graves difficultés financières liées à une gestion insuffisamment rigoureuse, a bénéficié d'une disposition, aussi exceptionnelle que prétendument transitoire, prise par le gouvernement en 1974. Pour replacer le département dans une situation financière normale, celui-ci a préféré, plutôt que de prendre les mesures adaptées relevant de la solidarité nationale, faire appel aux impécunieuses communes de Guyane en leur demandant de supporter un prélèvement de 35 % du produit de l'octroi de mer, qui leur est pourtant légalement attribué, afin de résorber le déficit du Conseil Général. Cette mesure toujours applicable aujourd'hui, continue malheureusement de pénaliser très lourdement les communes les plus pauvres de France, sans pour autant permettre d'assainir significativement les finances de département (...). En tout état de cause, j'ai déposé un amendement visant à figer la recette du département à 35 % de la dotation globale garantie de 2013. Cela permettra de réduire progressivement les recettes de cette singularité guyanaise ». (Amendement à la loi sur la réforme de l'octroi de mer, déposé par la députée de la Guyane, Juliana Rimane).

Supprimer progressivement le prélèvement de 27 millions d'euros en faveur du Conseil Général de Guyane.

Le Conseil Régional de la Guyane, dans la perspective de la mise en place de la collectivité unique et afin d'anticiper une situation d'impasse budgétaire annoncée pour 2016, propose la création d'une taxe sur les services.

Il tient compte de la situation particulière de la Guyane où, contrairement aux autres DROM la TVA ne s'applique pas. Les services ne sont donc pas taxés en Guyane puisque l'octroi de mer est une taxe sur la seule livraison des biens.

Cette taxe sur les services serait donc spécifique à la Guyane.

Telle qu'elle est présentée dans le projet du Conseil Régional, cette taxe :

- aurait une assiette large, avec une taxation dès le premier euro ;
- aurait un taux attractif de 2,5 %;
- ne frapperait pas les petits contribuables, avec une exonération dès lors que le montant due serait inférieur à 100 euros par mois.

Le produit attendu est évalué par le Conseil Régional à 18,5 M€ en cas de déductibilité par les entreprises de la taxe acquittée par les entreprises sur les services qui ont grevé leurs opérations ou, en cas de non déductibilité, entre 42 et 59 millions d'euros.

Cette proposition doit faire l'objet d'un examen attentif dans la mesure où rien ne justifie que les services ne fassent pas l'objet d'une taxation en Guyane. D'autant plus qu'il ne s'agit pas le plus souvent d'activités économiques en situation de concurrence avec les pays de l'environnement régional.

Cette nouvelle recette permettrait à la collectivité unique de s'installer et de se structurer tout en relevant le défi de la gestion des fonds communautaires ainsi que de l'affichage des contreparties nationales à ces crédits.

Des interrogations subsistent toutefois :

- l'impact réel d'une telle mesure sur l'activité économique, le niveau des prix et le pouvoir d'achat ;
- un risque de double taxation des services dont la valeur est déjà incluse dans les coûts de production et donc le coût de vente des productions locales ainsi que du transport maritime et des coûts d'assurance du fret, déjà inclus dans l'assiette de l'octroi de mer sur les marchandises importées ;
- un risque de complexité pour les entreprises assujetties avec un surcroît d'obligations déclaratives.

Il faudrait par ailleurs examiner l'opportunité, en cas de création d'une telle taxe, de mettre un terme au prélèvement de 35 % de la dotation globale garantie, soit 27 M€ d'octroi de mer, au bénéfice du Conseil Général.

Si sur le principe une telle proposition peut recueillir un avis favorable, elle doit cependant faire l'objet d'un travail de faisabilité technique commun aux services de l'Etat, au Conseil Régional et au Conseil Général.

Elle doit également être discutée avec les partenaires économiques et sociaux afin de faire l'objet d'un minimum de consensus.

Examiner la faisabilité d'une taxe territoriale sur les services.
--

Les activités minières (hors pétrole off-shore) sont redevables des redevances communales et départementales des mines qui remplacent la contribution économique territoriale sur la base de 125,50 €/kg pour les communes et de 25,02 €/kg pour le département, s'agissant de l'or. Elles acquittent la taxe régionale sur l'or assise sur la masse nette d'or extraite sur un titre minier sur la base d'un tarif par kilo défini par arrêté du Ministre chargé des mines dans les limites de 1 % du cours moyen annuel de l'or de l'année précédente pour les PME (minimum

de 40 €) et de 2 % du cours moyen annuel de l'or de l'année produite pour les autres entreprises (minimum de 80 €). Compte tenu de l'arrêté des cours de l'or, la fiscalité des activités minières demeure marginale par rapport au cours de l'or. En 2012 la redevance communale était pour un kilo d'or de 125,70 €, la redevance départementale de 25,02 €, la taxe régionale PME de 363,41 € et la taxe régionale Entreprises de 726,82 € alors que la valeur moyenne de l'or était de 42 890 €.

Pour les activités pétrolières une redevance spécifique a été créée à partir du 1^{er} janvier 2014 (art L 132-161 du code minier). La redevance sera calculée en appliquant un taux à la fraction de chaque tranche de production annuelle. Ce taux est progressif dans la limite de 12 % de la valeur de la production au départ du champ. Le produit de la taxe est affecté à 50 % à l'Etat et 50 % à la Région dont la partie du territoire est le plus proche du gisement.

Modifier la redevance des mines de taux fixe à taux variable en fonction du cours de l'or.

Reverser aux collectivités une partie de la contre valeur de l'or saisi.

B. Réajuster les dotations aux collectivités

Les dotations aux collectivités locales souffrent également d'une forme d'inadaptation aux réalités ultramarines, même si on a pu voir qu'un effort de prise en compte est intervenu en 2004.

Deux demandes parallèles doivent être engagées pour que les dotations jouent pleinement leurs rôles vis-à-vis des collectivités des DROM :

- combler les lacunes des dispositifs de droit commun ;
- améliorer les dispositifs de péréquation spécifiques aux collectivités des DROM.

B1 Comblent les lacunes des dispositifs de droit commun

Les dotations outre-mer remplissent de manière lacunaire leur rôle de stabilisation des budgets des collectivités locales et de compensation de leurs charges en raison d'une mauvaise prise en compte par la loi de certaines spécificités dans les DRDM.

La connaissance de la population de chaque commune est déterminante dans le calcul de la dotation forfaitaire de la DGF. Mais cette « population DGF » sert par la suite de référence pour d'autres dispositifs (DSR, DSU, potentiel financier par habitant, dotation d'aménagement, dotations destinées aux investissements). Il est donc essentiel de pouvoir garantir aux élus que la population de leur commune sera correctement recensée.

La connaissance du niveau exact de population recensée est stratégique. Le comité des finances locales (CFL) a le pouvoir de par la loi, chaque année de réserver à sa discrétion une partie de l'enveloppe avant détermination des taux applicables.

Or aujourd'hui ce n'est pas le cas en Guyane (ainsi qu'à Mayotte). Le recensement est loin d'être exhaustif.

Prévoir le prélèvement par le CFL d'un montant pour financer un renforcement des moyens pour l'identification de la population non comptabilisée dans certaines géographies soumises à d'importants flux migratoires incontrôlés.

- l'INSEE refuse d'effectuer le recensement dans certaines zones de communes aurifères en raison du danger encouru par ses agents. L'IEDOM considère dans un rapport de 2012 qu'entre 4 000 et 8 000 personnes vivent clandestinement dans les sites aurifères de Guyane. (Voir annexe 5)

Dans ce dernier cas, il ne s'agit pas d'une sous-estimation de la population recensée pour des raisons techniques, mais bien d'une catégorie de population qui n'est pas prise en compte alors même que son existence est connue et même combattue par l'Etat dans le cadre du dispositif « Harpie ».

Un coefficient de majoration de la dotation de base existe en fonction des places de caravanes destinées aux gens du voyage.

Instaurer un coefficient de majoration pour les communes pour lesquelles l'INSEE refuse de procéder aux tournées physiques de recensement en raison de leur dangerosité.

La dotation forfaitaire de la DGF comprend également une part proportionnelle à la superficie de 3,22 euros par hectare.

Pour leur part, afin de tenir compte de leurs contraintes géographiques, les communes de montagne bénéficient d'une dotation de 5,37 euros par hectare.

Les difficultés rencontrées par les communes de Guyane étant d'un niveau aussi élevé, il est proposé d'aligner le montant de leur dotation pour que soient prises en compte leur taille ainsi que leurs fortes contraintes géographiques et démographiques (fort éclatement de la population sur le territoire de la commune).

Une simulation a été faite sur cette base (voir annexe 6).

Aligner la dotation par hectare pour les communes de Guyane sur celle des communes de montagne.

Les communes de Guyane, en raison du plafonnement de la dotation superficielle à trois fois le montant de la dotation de base sont victimes d'une double peine :

- l'insuffisance de recensement qui conduit à minorer la DGF de base ;
- la minoration de la DGF de base conduit à minorer la DGF superficielle.

Le plafonnement concerne 8 des 22 communes de Guyane (Maripasoula, Régina, Camopi, Saint-Elie, Saül, Iracoubo, Roura et Ouanary) ou 7 % de la population guyanaise en 2013. Le manque à gagner est de 15 millions d'euros par an.

Le ministère en charge des collectivités locales considère que le déplafonnement de la dotation superficielle aurait pour conséquence d'attribuer aux communes de faible population une DGF surdimensionnée. Cette solution, selon lui, entraînerait une réelle iniquité par rapport aux communes de population plus significative et dont les besoins sont objectivement plus importants.

Il n'en demeure pas moins que de manière tout à fait arbitraire, pour des raisons financières, l'Etat a choisi de plafonner une dotation aide légale au détriment des seules communes guyanaises, dont chacun connaît les retards en matière de développement et d'équipement.

Le présent rapporteur considère que cette décision doit absolument être modifiée par le législateur.

Il partage le point de vue qu'un simple déplafonnement aurait un impact excessif sur le montant de la DGF de certaines petites communes. Mais il importe que les sommes non versées aux communes bénéficient à la Guyane, et plus précisément aux intercommunalités. Il propose en conséquence que le plafond pour les communes soit relevé à 4 fois le montant de la dotation de base et que le solde soit affecté aux intercommunalités.

- **Porter de 3 à 4 fois la dotation de base, le plafond applicable aux communes de Guyane ;**
- **Affecter le solde de la dotation, après application du plafond de 4 fois la dotation de base, aux intercommunalités dont dépendent les communes concernées, afin de financer des actions de désenclavement.**

Jusqu'en 2007, la dotation régionale d'équipement scolaire et la dotation départementale d'équipement scolaire étaient réparties entre les régions et les départements en fonction de la population scolarisable et de la capacité d'accueil. Depuis 2008, les montants de la DRES et de la DDES sont quasiment inchangés.

Cependant la démographie guyanaise est particulièrement et spécifiquement élevée. Elle impose aux collectivités de construire chaque année des équipements de plus en plus coûteux (lycées, collèges, mise en place de Zac sur des fonciers difficiles – défrichement, aménagements lourds).

Un réajustement de ces dotations s'impose ainsi que la mise en place d'un indice de progression tenant compte de l'évolution réelle de la population.

Tenir compte de l'évolution de la population guyanaise dans le calcul de la DRES et de la DDES.

B2 Améliorer les dispositifs de péréquation spécifiques aux collectivités des DROM

L'objectif de la péréquation est de « favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales ». Elle est aujourd'hui principalement constituée de dispositifs de péréquation « verticale » consistant en une différenciation de dotations attribuées par l'Etat selon des critères de ressources ou de charges des bénéficiaires. Elle concerne essentiellement la dotation globale de fonctionnement (DGF). Outre la péréquation verticale, la réduction des inégalités est mise en œuvre depuis 2011 par le développement de nouveaux mécanismes de péréquation horizontale dont les fonds proviennent des collectivités elles-mêmes.

L'ensemble de ces mécanismes redistributifs peuvent apparaître comme une forme de contrepartie nécessaire à la vitalité du principe d'autonomie financière dans un contexte de répartition inégalitaire de la richesse fiscale locale.

Certes, la solidarité nationale à l'égard des outre-mer intervient dans la DGF communale, puisque le calcul de la dotation d'aménagement des DROM leur affecte une quote-part plus favorable que celle résultant de leur strict poids démographique : elle est en effet calculée par

application au montant mis en répartition au plan national du rapport, majorée de 33 % entre la population d'outre-mer et la population totale. La répartition de la dotation DSU/DSR se fait au prorata de la population et par conséquent toutes les communes urbaines et rurales d'outre-mer bénéficient d'une dotation DSU/DSR par habitant identique. « Le souci légitime d'égalité entre communes ultrapériphériques connaissant toutes des contraintes financières peut expliquer qu'un système particulier ait été appliqué dans les DOM » (DEGEOM 2010). Cependant force est de constater qu'aucun mécanisme de péréquation « objectif » n'intervient dans la détermination et la répartition de cette quote-part des masses de dotations de péréquation (quote-part DSU/DSR et quote-part spécifique DNP). En ce qui concerne la détermination du montant global des quote-part DSU/DSR et DNP, l'évolution du coefficient de majoration de 10 à 15 % éventuellement à 18 %, puis à 20 % lors de la présentation en projet de loi de finances pour 2005, son adaptation à 33 % après discussion parlementaire témoigne d'une absence d'étude précise. S'agissant du seul élément retenu pour évaluer l'enveloppe, « les critères nationaux utilisés pour la définition de l'éligibilité des communes métropolitaines aux dotations péréquatrices (DSU et DSR notamment) peinent à trouver à s'appliquer, outre-mer, et singulièrement dans les DROM : la faiblesse des bases fiscales (et les difficultés à les mettre à jour) rend difficile l'utilisation de critères liés au potentiel fiscal dans la mesure où celui de l'outre-mer sera le plus faible » DEGEOM 2010, il convient de savoir avec exactitude si ce mode de détermination avantage réellement les communes des DOM.

Faire une étude afin de savoir si le système de la quote-part majorée des dotations de péréquation est réellement avantageux pour les communes des DROM.

Concernant la répartition entre les 4 départements et les communes de chacun d'eux, elle s'effectue entièrement au prorata de la population DGF. Seule la fraction de la quote-part DNP (dotation nationale de péréquation) intègre des critères péréquateurs :

- 50% proportionnellement à leur population DGF ;
- 50% proportionnellement au montant total des sommes comprises dans les rôles généraux émis au profit de la commune au titre de l'année pour :

- La taxe foncière sur les propriétés bâties majorée des exonérations ;
- La taxe foncière sur les propriétés non bâties (à hauteur de 30%) ;
- La taxe d'habitation ;
- La TEOM ou la REOM.

Les communes qui ne perçoivent pas de fiscalité au titre des impôts et taxes précitées participent à la répartition en fonction du double de leur population. On pourrait utilement s'inspirer des critères, en les aménageant, utilisés pour la quote-part pour les communes d'outre-mer : outre la population, il est tenu compte de l'éloignement du Chef-lieu du territoire, de la capacité financière, de la superficie de chaque circonscription et de la superficie de chaque commune.

Mettre de la péréquation dans la répartition de la quote-part DSU/DSR réservée aux DROM.

La dotation de solidarité urbaine et de cohésion (DSU) a pour objet de « contribuer à l'amélioration des conditions de vie dans les communautés urbaines confrontées à une insuffisance de ressources et supportant des charges élevées ».

Elle est présentée comme la principale réponse du gouvernement pour la compensation de charges de centralité de grandes villes. Pour la Conférence des villes capitales d'outre-mer, à travers une dotation unique DSU/DSR, les grandes villes d'outre-mer assurent une solidarité vis-à-vis des communes rurales.

Au final, en 2012, toutes les communes d'outre-mer bénéficient d'une DSU par habitant de 44 euros, contre une moyenne de 70 euros par habitant pour les communes en politique de la ville (Cf Rapport Pupponi 2013).

Il convient dès lors de s'interroger sur l'efficacité de la solidarité mise en œuvre pour l'outre-mer en lui affectant une enveloppe majorée de 33% par rapport à son poids démographique puisque la dotation par habitant y est inférieure à la moyenne nationale... Le critère du poids démographique choisi pour l'outre-mer, même majoré de 33 %, s'oppose aux critères de

charges et de ressources qui fondent le principe de la péréquation. Pour exprimer une solidarité efficace avec les communes d'outre-mer, il pourrait être plus opportun de majorer de 33 % la dotation de péréquation moyenne par habitant au plan national ».

Dans la perspective de la réforme d'importance de la DGF, il paraît opportun de faire une étude afin de calculer ces hypothèses.

Faire une étude afin de savoir si le système de la quote-part majorée des dotations de péréquation avantage réellement les grande villes et villes capitales d'outre-mer au regard de leurs homologues hexagonales.

Une péréquation nationale efficace est un enjeu important de cohésion territoriale dans un contexte où les dotations de l'Etat diminuent et où l'octroi de mer n'est plus la variable permettant de prendre à tous les enjeux des collectivités locales d'outre-mer.

Compenser la faiblesse de la DSU des villes d'outre-mer par rapport à la moyenne observée pour leurs homologues hexagonales dans la nouvelle dotation de péréquation pour la politique de la ville (DPU) en cours de définition.

Comme pour la DSU, « la Conférence des villes capitales » considère que l'enveloppe réservée à l'outre-mer majorée de 33 % par rapport à son poids démographique puis péréquée entre les différentes collectivités d'outre-mer exclut du bénéfice du FPIC 40 % des ensembles intercommunaux et 50 % des communes isolées d'outre-mer qui auraient été bénéficiaires du FPIC dans le cadre du droit commun. Elle considère qu'« au final, alors qu'il s'agit d'un dispositif de solidarité nationale, les plus grandes communes d'outre-mer contribuent fortement à cette péréquation ». Aussi propose-t-elle :

Sans réduire l'intensité de l'effort à l'égard des communes les plus pauvres, reconsidérer les critères de reversement du FPIC, afin que les écarts de richesse et de charges avec la moyenne nationale soient pris en considération de manière équitable pour les communes d'outre-mer.

Le principe d'une dotation ville-centre avait été mis en place pour la première fois en 1981. Partie intégrante de la dotation forfaitaire de 1994, elle fait dorénavant partie du complément de garantie de la dotation forfaitaire. Elle est encore calculée aujourd'hui et apparaît dans les fiches de notification de la dotation forfaitaire. Les textes initiaux indiquent que les communes des DOM sont éligibles à cette dotation (art 27 de la loi 93-1346 du 16 décembre 1993), mais il semble qu'elles ne la perçoivent pas car elle n'apparaît pas dans leur fiche de notification de la dotation forfaitaire.

Réinscription de l'ex dotation villes-centres dans la DGF des villes capitales d'outre-mer.

Le coût structurellement plus important des charges de personnel liées à l'existence des majorations de traitement, « les sur-rémunérations », pèse sur les budgets locaux de fonctionnement, donc sur leur autofinancement. « Des gouvernements de tous bords ont exprimé des velléités de réformes. Aucune n'a pu être menée à bout. D'une part, sans doute, parce qu'il n'est pas si évident qu'un tel système soit un avantage pour des départements où le revenu par habitant demeure 60 ans après la promulgation de la loi de départementalisation du 19 mars 1946, en moyenne inférieur, de plus du tiers à la moyenne métropolitaine. D'autre part, parce qu'on voit mal pourquoi la remise en cause d'avantages acquis serait plus aisée à mettre en œuvre, ici, qu'ailleurs ». (Allocution de Philippe Seguin, Premier Président de la Cour des Comptes, séance solennelle de la CRC Guadeloupe-Guyane-Martinique – 15 mars 2006).

En définitive, si la prime de vie chère est perçue comme un problème, agir sur le niveau de la prime risque d'engendrer d'autres difficultés, y compris en dehors du champ financier. En ce qui concerne les collectivités, quel que soit le montant de la prime de vie chère, les difficultés persisteront tant qu'elles assureront seules cette charge. D'où la proposition du rapport Brard (2007) pour que la DGF prenne en compte cette dépense.

Etudier la possibilité d'intégrer dans le calcul de la DGF un mécanisme permettant de prendre en compte l'alourdissement des charges de fonctionnement lié à la prime de vie chère versée au personnel titulaire (20 % des charges) et exigée par la loi.

Les collectivités de l'article 74 et de la Nouvelle-Calédonie ainsi que de Mayotte ont été exclues du dispositif de contribution à l'effort de maîtrise et de réduction des dotations octroyées aux collectivités. En revanche, les collectivités des DROM participent pleinement, quoique selon des modalités adaptées, à la poursuite de l'objectif de baisse globale de la DGF..

Le contexte financier contraint dans lequel évoluent les collectivités des DROM ne leur permet pas en effet de contribuer autant que leurs homologues de métropole au redressement des finances de l'Etat. De fait, si, par le passé, les principaux écarts de richesse entre l'hexagone et les Outre-mer ont pu être compensés par une fiscalité dérogatoire, ce n'est plus le cas depuis une dizaine d'années avec la forte croissance des dépenses notamment sociales corrélée avec la moindre croissance des dotations.

A titre transitoire, c'est même une exonération provisoire de la participation à la baisse programmée de la DGF qui est demandée, dans certaines géographies, comme dans l'océan indien, « où le contexte réunionnais se caractérise par un effet de ciseaux croissant entre les dépenses et les recettes de communes. Cette aggravation des déficits budgétaires est la conséquence logique du ralentissement des taux de croissance des principales recettes communales et de la forte augmentation des dépenses indispensables... Dans ce contexte je vous sollicite pour demander un moratoire sur la baisse des dotations de l'Etat pour La Réunion. » (Association des maires du département de la Réunion AMDR - 24 juillet 2014).

Cette demande est également formulée par la Conférence des villes capitales d'Outre-mer qui propose d'exclure l'outre-mer des mesures de gel et de réduction des dotations de l'Etat. Pour elle, traiter de la même manière des situations différentes est discriminatoire. Ce serait en quelque sorte infliger purement et simplement une double peine aux Outre-mer.

Le Conseil Régional de la Guyane est, lui aussi, dans la même revendication. Dans un courrier que son Président adresse au Président de l'Association des régions de France, il indique « la Région Guyane est engagée dans un processus de fusion avec le Département pour aboutir à la création de la Collectivité territoriale unique [...]. Or une étude conduite dans cette perspective à la demande de l'État par l'Agence Française de Développement démontre de manière explicite l'impasse budgétaire qui naîtra de cette union en raison de la situation financière très dégradée du département [...]

Aussi, dans le temps où s'engage avec l'État, les discussions sur ce pacte d'avenir pour la Guyane, il me paraît pas envisageable et surtout acceptable que le taux d'effort demandé à la Région Guyane ne soit pas stabilisé à sa hauteur actuelle, soit 500 K€, voire soit même réduit ou supprimé au regard des données que je vous ai exprimées et d'une situation financière préoccupante à très court terme ». (Conseil Régional 21 juillet 2014 - Rodolphe Alexandre).

Créer un dispositif transitoire susceptible de neutraliser, à partir de 2015, pour les collectivités des outre-mer, l'effet des mesures de gel et de réduction des dotations de l'Etat.

Trois dispositions paraissent nécessaires pour une meilleure appréhension et prise en considération de la spécificité des finances locales pour un cadre de gouvernance mieux adapté.

Créer au sein de la Commission Nationale de l'Evaluation des Politiques de l'Etat outre-Mer (CNEPEOM) un observatoire sur les finances locales des outre-mer. Cet observatoire pourrait être constitué d'élus, membres de la CNEPEOM et de personnalités qualifiées. Il rendrait tous les ans un rapport et disposerait en tant que de besoin des ressources en expertise de la DéGéOM.

Renforcer la représentation des élus ultramarins au sein des instances nationales de gestion des finances locales.

Instaurer, tous les 2 ans, une réunion spécifique du comité des finances locales dédiée aux outre-mer, qui travaillerait sur la base du rapport annuel de l'observatoire créé au sein du CNEPEOM.

LES 41 PROPOSITIONS

Propositions communes

1.Mettre en œuvre de manière volontariste et urgente une meilleure identification des bases d'imposition.

2.Mettre partout en place l'informatisation du Plan Cadastral et actualiser le cadastre dans les zones où il est lacunaire.

3.Remédier aux défaillances constatées dans la gestion des bases cadastrales : absence d'actualisation des locaux de référence, absence d'actualisation des listes de contribuables, pratique de valeurs locatives d'attente.

4.Recourir aux nouvelles technologies (photos aériennes couplées aux plans cadastraux).

5.Possibilité de reversement d'une partie des frais de gestion dans le cadre de convention de partenariat avec la DGFIP.

6.Améliorer l'adressage (création des voies et numérotation de la voirie).

7. Améliorer les bases imposées.

8. Mettre en place et faire respecter le lien entre impôt sur le revenu et taxe d'habitation.

9. Fiabiliser les valeurs locatives foncières pour la CFE et la CVAE qui servent à la répartition de la CVAE aux collectivités locales.

10. Améliorer le taux de recouvrement des impôts directs locaux des particuliers.

11. Renforcer le partenariat entre les services de la DGFIP et les collectivités locales.

12. Renforcer les moyens de fonctionnement des commissions communales et des commissions intercommunales des impôts directs.

Propositions Guyane

13. Revenir sur la non fiscalisation du domaine privé de l'Etat.

14. Instaurer la taxe foncière sur les propriétés non bâties sur tout le territoire.

15. Un plan d'urgence pour mobiliser les bases fiscales latentes.

16. Remise au Gouvernement d'une étude présentant les différents scénarios permettant une augmentation des retombées financières, pour les collectivités territoriales, de l'activité spatiale en Guyane, tout en préservant la compétitivité du centre de Kourou.

17. Exonération provisoire pour les communes des taxes foncières pour les terrains non affectés au service public.

18. Poursuite et approfondissement du programme de cession gratuite des terrains classés en zone urbanisée où à urbaniser.

19. Aménager de manière concertée la répartition interne de l'octroi de mer afin de sécuriser les finances des communes les plus en difficulté.

20. Reconduire la Taxe d'octroi de mer et apporter tous les soins nécessaires à une bonne acceptation du dispositif en droit communautaire.

21. Supprimer progressivement le prélèvement de 27 millions d'euros en faveur du Conseil Général de Guyane.

22. Examiner la faisabilité d'une taxe territoriale sur les services.

23. Modifier la redevance des mines de taux fixe à taux variable en fonction du cours de l'or.

24. Reverser aux collectivités une partie de la contre valeur de l'or saisi.

Propositions communes

25. Prévoir le prélèvement par le CFL d'un montant pour financer un renforcement des moyens pour l'identification de la population non comptabilisée dans certaines géographies soumises à d'importants flux migratoires incontrôlés.

26. Instaurer un coefficient de majoration pour les communes pour lesquelles l'INSEE refuse de procéder aux tournées physiques de recensement en raison de leur dangerosité.

27. Aligner la dotation par hectare pour les communes de Guyane sur celle des communes de montagne.

28. Porter de 3 à 4 fois la dotation de base, le plafond applicable aux communes de Guyane ;

29. Affecter le solde de la dotation, après application du plafond de 4 fois la dotation de base, aux intercommunalités dont dépendent les communes concernées, afin de financer des actions de désenclavement.

30. Tenir compte de l'évolution de la population guyanaise dans le calcul de la DRES et de la DDES.

31. Faire une étude afin de savoir si le système de la quote-part majorée des dotations de péréquation est réellement avantageux pour les communes des DROM.

32. Mettre de la péréquation dans la répartition de la quote-part DSU/DSR réservée aux DROM.

33. Faire une étude afin de savoir si le système de la quote-part majorée des dotations de péréquation avantage réellement les grandes villes et villes capitales d'outre-mer au regard de leurs homologues hexagonales.

34. Compenser la faiblesse de la DSU des villes d'outre-mer par rapport à la moyenne observée pour leurs homologues hexagonales dans la nouvelle dotation de péréquation pour la politique de la ville (DPU) en cours de définition.

35. Sans réduire l'intensité de l'effort à l'égard des communes les plus pauvres, reconsidérer les critères de reversement du FPIC, afin que les écarts de richesse et de charges avec la moyenne nationale soient pris en considération de manière équitable pour les communes d'outre-mer.

36. Réinscription de l'ex dotation villes-centres dans la DGF des villes capitales d'outre-mer.

37. Etudier la possibilité d'intégrer dans le calcul de la DGF un mécanisme permettant de prendre en compte l'alourdissement des charges de fonctionnement lié à la prime de vie chère versée au personnel titulaire (20 % des charges) et exigée par la loi.

38. Créer un dispositif transitoire susceptible de neutraliser, à partir de 2015, pour les collectivités des outre-mer, l'effet des mesures de gel et de réduction des dotations de l'Etat.

39. Créer au sein de la Commission Nationale de l'Evaluation des Politiques de l'Etat outre-Mer (CNEPEOM) un observatoire sur les finances locales des outre-mer. Cet observatoire pourrait être constitué d'élus, membres de la CNEPEOM et de personnalités qualifiées. Il rendrait tous les ans un rapport et disposerait en tant que de besoin des ressources en expertise de la DéGéOM.

40. Renforcer la représentation des élus ultramarins au sein des instances nationales de gestion des finances locales.

41. Instaurer, tous les 2 ans, une réunion spécifique du comité des finances locales dédiée aux outre-mer, qui travaillerait sur la base du rapport annuel de l'observatoire créé au sein du CNEPEOM.