

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	28
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	31
A.Redonner des marges de manœuvre aux collectivités locales en matière de fiscalité	32
A1 La fiscalité directe locale.....	33
A2 Propositions spécifiques pour la Guyane.....	39
A3 La fiscalité indirecte.....	42
B. Réajuster les dotations aux collectivités	47
B1 Combler les lacunes des dispositifs de droit commun	47
B2 Améliorer les dispositifs de péréquation spécifiques aux collectivités des DROM	50
LES 41 PROPOSITIONS	57
ANNEXES.....	63
ANNEXE I Lettre de Mission	64
Annexe II : Potentiel financier et Potentiel fiscal des DROM	67
Annexe III : Le problème de la fiscalité du domaine privé de l'Etat.....	73
Annexe IV : Impact de la perte des 27 millions d'euros sur les communes de Guyane.....	75
Annexe V : Zones aurifères et coefficient majoration population.....	77
Annexe VI : Simulation dotation superficière.....	79
Les Contributions :.....	81
➤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'efficience 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.

b) 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 collectivités 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'advviendrait-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.

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

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 côtes 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 carbone 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 DROM.

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 superficière 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 superficière.

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 superficière 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 grandes 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 contrevaleur 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 sien 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.

ANNEXES

ANNEXE I

Lettre de Mission



*Le Ministre de la réforme de l'Etat
de la décentralisation et de la fonction publique*

Le Ministre des outre-mer

Le Secrétaire d'Etat au budget

Paris, le 28 AVR 2014

Monsieur le Sénateur,

Le pacte de responsabilité annoncé par le Président de la République le 14 janvier dernier doit permettre de réinscrire la France dans une dynamique vertueuse, alliant croissance économique et justice sociale et territoriale.

Cet objectif engage notamment l'Etat et les collectivités locales à participer à l'effort de redressement des finances de notre pays.

Cet effort important et nécessaire ne peut être accompli que dans le double souci d'une plus grande efficacité et d'une plus grande équité.

Il se traduira dans la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui sera interrogée dans son architecture globale, ses différentes composantes et ses modalités et critères de répartition. Il s'articulera par ailleurs avec les réflexions engagées sur la fiscalité locale.

C'est dans ce contexte que les spécificités des collectivités ultra-marines doivent être abordées.

Dans son rapport de 2011 sur la situation financière des communes des départements d'Outre-mer, la Cour des comptes soulignait la dégradation des comptes des communes, résultat de la forte hausse de leurs charges de fonctionnement et de la croissance plus modérée et plus instable de leurs ressources. Selon la Cour, les ressources reposent sur "des bases fragiles" car elles sont constituées pour plus du tiers du produit de l'octroi de mer et de la taxe sur les carburants (dont le produit diminue en temps de crise). De surcroît, ces recettes de fiscalité indirecte sont quasi intégralement consacrées au financement des dépenses de fonctionnement.

Ce diagnostic s'applique tout particulièrement aux communes de la Guyane : elles rencontrent des difficultés financières qui constituent un frein à leur équipement et à leur développement et qui ne leur permettent pas de répondre aux besoins de leurs administrés de manière satisfaisante.

.../...

Monsieur Georges PATIENT
Sénateur de la Guyane
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS Cedex 06

Dans un contexte de forte vitalité démographique, la question des capacités financières des collectivités ultra-marines, des communes et établissements publics de coopération intercommunale en particulier, doit donc être considérée.

Le Président de la République, dans son discours devant les élus de Guyane le 15 décembre 2013, a souhaité que vous engagiez une réflexion et formuliez des propositions sur les aménagements possibles de la fiscalité, à prélèvements obligatoires constants, ainsi que sur les dotations aux collectivités d'outre-mer.

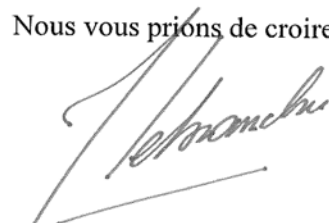
Sur le premier point, le Premier ministre ayant chargé le comité des finances locales de lui faire des propositions de modernisation de la fiscalité locale, nous vous demandons en conséquence de veiller à ce que vos travaux et propositions s'articulent bien avec ceux qui vont être engagés par le comité et qu'il en soit destinataire.

Sur le second point, la réforme de la DGF intervenue en 2004 a permis une évolution qui prend en compte la situation particulière des communes d'outre-mer. Vous en ferez le bilan en vérifiant si une réforme est nécessaire dans la perspective de baisse des dotations de l'Etat aux collectivités locales, et à laquelle les collectivités ultra-marines sont appelées à prendre leur part. Vous interrogerez notamment l'efficacité des critères de répartition actuelle. Vos travaux s'articuleront également avec ceux du comité des finances locales.

Concernant spécifiquement la Guyane, le Conseil général et le Conseil régional ont entrepris la préparation de la mise en place de la collectivité unique en 2015. Nous vous demandons d'en tenir compte dans votre réflexion et de vous appuyer, en tant que de besoin, sur les documents et rapport produits par l'AFD à la demande de ces deux collectivités.

Nous vous remercions de nous faire parvenir, ainsi qu'au comité des finances locales, vos propositions pour le 30 mai prochain.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de notre considération distinguée.



Marylise LEBRANCHU



George PAU-LANGEVIN



Christian ECKERT

Annexe II : Potentiel financier et Potentiel fiscal des DROM

	Communes	POP INSEE	POP DGF	Potentiel fiscal 4 taxes	Potentiel fiscal/pop DGF	Potentiel financier	Potentiel financier/pop DGF	Données DGCL	Potentiel fiscal moyen de la strate	Comparaison Potentiel fiscal/ potentiel fiscal de la strate
GUADELOUPE	ABYMES	10	60 129	32 317 521	537,469790	44 196 405	735,026443	537,46979	1 064,325614	50%
	BAIE MAHAULT	30 775	30 945	49 461 168	1 598,357344	54 442 771	1 759,339829	1598,35734	1 007,435220	159%
	BASSE TERRE	12 145	12 221	7 639 851	625,141232	11 075 047	906,230832	625,141232	940,109237	66%
	CAPESTERRE BELLE EAU	19 544	19 892	6 752 338	339,449930	10 164 330	510,975769	339,44993	1 010,325238	34%
	GOSIER (LE)	26 743	27 648	17 957 878	649,518157	22 959 896	830,436053	649,518157	1 007,435220	64%
	LAMENTIN	16 191	16 372	6 824 320	416,828732	9 605 170	586,682751	416,828732	1 010,325238	41%
	MORNE A L EAU	16 895	17 195	5 403 291	314,236173	8 402 776	488,675545	314,236173	1 010,325238	31%
	MOULE (LE)	22 716	23 680	9 984 625	421,648015	14 426 236	609,216047	421,648015	1 007,435220	42%
	PETIT BOURG	23 606	23 998	11 706 031	487,791941	15 763 943	656,885699	487,791941	1 007,435220	48%
	POINTE A PITRE	16 550	17 425	15 186 663	871,544505	23 645 590	1 356,992253	871,544505	1 010,325238	86%
	PORT LOUIS	5 512	5 590	1 397 555	250,009839	2 182 802	390,483363	250,009839	872,733457	29%
	SAINT CLAUDE	10 688	10 817	5 506 712	509,079412	7 397 311	683,859758	509,079412	940,109237	54%
	SAINT FRANCOIS	14 998	16 707	7 850 654	469,902077	11 086 615	663,591010	469,902077	1 010,325238	47%
	SAINTE ANNE	24 611	26 341	10 108 394	383,751338	14 307 714	543,172772	383,751338	1 007,435220	38%
	SAINTE ROSE	20 443	20 693	7 500 679	362,474218	10 553 402	509,998647	362,474218	1 007,435220	36%
	ANSE BERTRAND	4 854	5 137	1 374 068	267,484524	2 080 696	405,041075	267,484524	872,733457	31%
	BAILLIF	5 312	5 376	2 691 264	500,607143	3 534 528	657,464286	500,607143	872,733457	57%
	BOUILLANTE	7 675	8 102	2 760 433	340,710072	3 920 941	483,947000	340,710072	920,722270	37%
	CAPESTERRE MARIE GALANTE	3 462	3 633	939 163	258,508946	1 749 474	481,550784	258,508946	775,524858	33%
	DESHAIES	4 495	4 802	1 944 908	405,020408	2 646 527	551,130115	405,020408	775,524858	52%
	DESIRADE (LA)	1 646	1 846	659 762	357,400867	1 046 318	566,802517	357,400867	598,892995	60%
	GOURBEYRE	8 160	8 209	3 514 674	428,148861	4 833 719	588,831648	428,148861	920,722270	47%
	GOYAVE	8 208	8 349	2 509 194	300,538268	3 513 415	420,818661	300,538268	920,722270	33%
	GRAND BOURG	5 722	5 913	3 185 320	538,697785	4 361 647	737,636902	538,697785	872,733457	62%
	PETIT CANAL	8 115	8 278	1 771 806	214,037932	2 935 877	354,660184	214,037932	920,722270	23%

	Communes	POP INSEE	POP DGF	Potentiel fiscal 4 taxes	Potentiel fiscal/pop DGF	Potentiel financier	Potentiel financier/pop DGF	Données DGCL	Potentiel fiscal moyen de la strate	Comparaison Potentiel fiscal/ potentiel fiscal de la strate
	POINTE NOIRE	7 151	7 473	2 164 622	289,659039	3 300 651	441,676837	289,659039	872,733457	33%
	SAINT LOUIS	2 742	2 862	760 215	265,623690	1 443 801	504,472746	265,62369	690,688247	38%
	TERRE DE BAS	1 142	1 265	260 620	206,023715	450 153	355,852174	206,023715	598,892995	34%
	TERRE DE HAUT	1 839	2 182	846 065	387,747479	1 133 171	519,326764	387,747479	145,594182	266%
	TROIS RIVIERES	8 958	9 122	2 950 303	323,427209	4 302 144	471,622890	323,427209	920,722270	35%
	VIEUX FORT	1 846	1 870	430 093	229,996257	604 565	323,296791	229,996257	598,892995	38%
	VIEUX HABITANTS	7 894	8 000	1 745 355	218,169375	3 028 409	378,551125	218,169375	920,722270	24%
	Total Guadeloupe	350 648	422 072					0		
Martinique	AJOUPA-BOUILLON (L')	1 765	1 774	442 201	249,267756	696 327	392,518038	249,267756	598,892995	42%
	ANSES-D'ARLET (LES)	3 904	4 404	1 534 311	348,390327	2 079 924	472,286654	348,390327	775,524858	45%
	BASSE-POINTE	3 793	3 843	1 009 381	261,654437	1 628 372	423,724174	262,654437	775,524858	34%
	BELLEFONTAINE	1 510	1 555	4 699 064	3 021,906109	4 953 931	3 185,807717	3021,90611	598,892995	505%
	CARBET (LE)	3 823	3 898	1 282 646	329,052335	1 873 259	480,569266	329,052335	775,524858	42%
	CASE-PILOTE	4 569	4 607	1 856 136	402,894725	2 500 530	542,767528	402,894725	775,524858	52%
	DIAMANT (LE)	6 211	6 824	2 900 134	424,990328	3 819 160	559,665885	424,990328	872,733457	49%
	DUCOS	17 209	17 324	8 202 935	473,501212	10 858 966	626,816324	473,501212	1 010,325238	47%
	FONDS-SAINT-DENIS	859	897	151 707	169,127090	284 125	316,750279	169,12709	542,969598	31%
	FORT-DE-FRANCE	88 623	89 250	78 368 830	878,082129	100 609 936	1 127,282196	878,082129	1 237,814458	71%
	FRANCOIS (LE)	19 547	19 838	8 102 747	408,445761	11 108 613	559,966378	408,445761	189,902574	215%
	GRAND-RIVIERE	613	644	153 336	238,099379	280 078	434,903727	238,099379	542,969598	44%
	GROS-MORNE	10 737	10 899	3 106 366	285,013854	4 624 157	424,273511	285,013854	940,102370	30%
	LAMENTIN (LE)	3 996	40 128	40 881 902	1 018,787430	477 760 261	1 190,197917	1018,78743	1 115,155030	91%
	LORRAIN (LE)	5 033	7 738	2 249 462	290,703283	3 548 930	458,636599	290,703283	920,722270	32%

	Communes	POP INSEE	POP DGF	Potentiel fiscal 4 taxes	Potentiel fiscal/pop DGF	Potentiel financier	Potentiel financier/pop DGF	Données DGCL	Potentiel fiscal moyen de la strate	Comparaison Potentiel fiscal/ potentiel fiscal de la strate
	MACOUBA	1 211	1 237	180 028	145,535974	400 545	323,603557	145,535974	598,892995	24%
	MARIGOT (LE)	3 668	3 668	839 307	228,818702	1 379 089	373,939534	228,818702	775,524858	30%
	MARIN (LE)	8 851	9 041	4 082 186	451,519301	5 347 895	591,515872	451,519301	920,722270	49%
	MORNE-ROUGE (LE)	5 234	5 298	1 608 527	303,610230	2 539 641	479,358437	303,61023	872,733457	35%
	MORNE-VERT (LE)	1 882	2 009	526 536	262,088600	826 200	411,249378	262,088601	690,688247	38%
	PRECHEUR (LE)	1 697	1 784	331 088	185,587444	614 683	344,553251	185,587444	598,892995	31%
	RIVIERE-PILOTE	13 325	13 518	4 256 061	314,843986	6 361 801	470,617029	314,843986	940,109237	33%
	RIVIERE-SALEE	13 040	13 194	4 661 996	353,342125	6 604 141	500,541231	353,342125	940,109237	38%
	ROBERT (LE)	24 095	24 514	9 525 236	388,563107	13 277 145	541,614792	388,563107	1 007,435220	39%
	SAINT-ESPRIT	9 429	9 488	3 229 832	340,412310	4 522 152	476,618043	340,41231	920,722270	37%
	SAINT-JOSEPH	17 057	17 114	9 489 583	554,492404	11 864 532	693,264696	554,492404	1 010,325238	55%
	SAINT-PIERRE	4 482	4 569	1 426 264	312,161086	2 108 909	461,569052	312,161086	775,524858	40%
	SAINTE-ANNE	4 734	6 159	2 827 665	459,111057	349 242	608,742004	459,111057	872,733457	53%
	SAINTE-LUCE	10 131	10 610	4 413 274	415,954194	5 792 627	545,959189	415,954194	940,109237	44%
	SAINTE-MARIE	18 622	18 715	5 659 753	302,418007	8 947 642	478,100027	302,418007	1 010,325238	30%
	SCHOELCHER	21 209	21 481	18 523 999	862,343420	22 194 142	1 061,130394	862,34342	1 007,435220	86%
	TRINITE (LA)	13 965	14 294	6 711 711	469,547432	8 765 163	613,205751	469,547432	940,109237	50%
	TROIS-ILETS (LES)	7 734	8 901	4 904 915	551,052129	6 225 504	698,416245	551,052129	920,722270	60%
	VAUCLIN (LE)	9 364	9 795	3 878 143	395,930883	5 332 198	544,379581	395,930883	920,722270	43%
		Total Martinique	361 922	409 012						
GUYANE	APATOUI	6 736	6 747	391 412	58,012746	1 653 018	145,000445	58,0127464	872,733457	7%
	AWALA-YALIMAPO	1 317	1 319	84 593	64,134193	264 006	200,156179	64,1341926	598,892995	11%
	CAMOPI	1 639	1 648	33 079	20,072209	611 382	370,984223	20,0722087	598,892995	3%

	Communes	POP INSEE	POP DGF	Potentiel fiscal 4 taxes	Potentiel fiscal/pop DGF	Potentiel financier	Potentiel financier/pop DGF	Données DGCL	Potentiel fiscal moyen de la strate	Comparaison Potentiel fiscal/ potentiel fiscal de la strate
	CAYENNE	56 002	56 012	32 587 758	581,799579	44 229 758	789,647897	581,799579	1 064,325614	55%
	GRAND-SANTI	5 091	5 195	234 027	45,048508	1 327 861	258,603657	45,0485082	872,733457	5%
	IRACOUBO	1 995	2 008	493 468	245,750996	1 144 380	569,910359	245,750996	690,688247	36%
	KOUROU	25 404	25 486	14 696 495	576,649729	19 646 432	778,871537	576,649729	1 007,435220	57%
	MACOURIA	9 751	9 760	1 750 816	179,386885	2 754 997	282,274283	179,386885	920,722270	19%
	MANA	9 109	9 232	773 839	83,821382	3 677 740	398,368718	83,8213821	920,722270	9%
	MARIPASOULA	8 529	8 549	684 433	80,060007	3 590 083	419,941865	80,060007	920,722270	9%
	MATOURY	28 407	28 731	10 456 058	363,929484	14 426 870	502,136020	363,929484	1 007,435220	36%
	MONTSINERY-TONNEGRANDE	2 234	2 299	1 000 332	435,116137	1 465 840	637,598956	435,116137	690,688247	63%
	OUANARY	98	113	7 716	68,283186	41 331	365,761062	68,2831858	453,029364	15%
	PAPAICHTON	4 832	4 949	304 873	61,602950	1 531 467	309,449788	61,6029501	775,524858	8%
	REGINA	889	937	229 313	244,731057	487 409	520,180363	244,731057	542,969598	45%
	REMIRE-MONTJOLY	19 691	19 741	7 491 403	379,484474	10 526 025	533,206271	379,484474	1 010,325238	38%
	ROURA	2 664	2 751	901 185	327,584515	1 894 056	688,497274	327,584515	690,688247	47%
	SAINT-ELIE	556	556	1 544 017	2 777,008993	1 687 324	3 034,755396	2777,00899	542,969598	511%
	SAINT-GEORGES	4 133	4 232	375 317	88,685491	1 500 811	354,633979	88,6854915	775,524858	11%
	SAINT-LAURENT-DU-MARONI	38 657	38 919	4 895 452	125,785657	10 673 401	274,246563	125,785657	1 115,155030	11%
	SAUL	162	198	54 785	276,691919	119 421	603,136364	276,691919	453,029364	61%
	SINNAMARY	3 271	3 291	6 242 408	1 896,811911	6 948 885	2 111,481313	1896,81191	690,688247	275%
		Total Guyane	231 167	232 673						
REUNION	AVIRONS (LES)	10 730	10 865	4 592 621	422,698665	6 134 616	564,621813	422,698665	940,109237	45%
	BRAS-PANON	11 860	11 889	4 811 496	404,701489	6 896 548	580,078055	404,701489	940,109237	43%
	CILAOS	5 908	6 088	2 809 307	461,449901	3 815 580	626,739159	461,449901	872,733457	53%

Communes	POP INSEE	POP DGF	Potentiel fiscal 4 taxes	Potentiel fiscal/pop DGF	Potentiel financier	Potentiel financier/pop DGF	Données DGCL	Potentiel fiscal moyen de la strate	Comparaison Potentiel fiscal/ potentiel fiscal de la strate
ENTRE-DEUX	6 224	6 353	1 805 145	284,140564	2 798 680	440,528884	284,140564	872,733457	33%
ETANG-SALE (L')	13 659	13 793	7 908 598	573,377655	9 909 730	718,460813	573,377655	940,109237	61%
PETITE-ILE	11 671	11 738	5 292 805	450,911995	7 205 807	613,887119	450,911995	940,109237	48%
PLAINE DES PALMISTES(LA)	5 297	5 889	2 147 085	364,592461	3 341 971	567,493802	364,592461	872,733457	42%
PORT (LE)	38 668	38 762	33 031 912	852,172540	38 846 842	1 002,188793	852,17254	1 115,155030	76%
POSSESSION (LA)	30 784	30 880	17 970 494	581,946049	22 605 887	732,055926	581,946049	1 007,435220	58%
SAINT-ANDRE	54 311	54 406	28 163 958	517,662721	3 595 021	660,776569	517,662721	1 064,325614	49%
SAINT-BENOIT	35 252	35 358	20 539 980	580,914644	26 648 215	753,668618	580,914644	1 115,155030	52%
SAINT-DENIS	146 489	147 526	126 073 762	854,586730	155 200 972	1 051,024538	854,58673	1 026,170892	83%
SAINT-JOSEPH	36 459	36 660	13 381 916	365,027714	19 495 604	531,794981	365,027714	1 115,155030	33%
SAINT-LEU	31 298	31 599	15 280 570	483,577645	19 851 606	628,235261	483,577645	1 007,435220	48%
SAINT-LOUIS	52 507	52 729	31 198 456	591,675473	39 378 035	746,800338	591,675473	1 064,325614	56%
SAINT-PAUL	104 818	105 884	69 123 858	652,826282	86 661 682	818,458710	652,826282	1 026,170892	64%
SAINT-PHILIPPE	5 142	5 171	1 625 515	314,352156	2 517 790	486,905821	314,352156	872,733457	36%
SAINT-PIERRE	80 027	80 457	57 338 364	711,658488	70 315 983	873,957306	712,658488	1 237,814458	57%
SAINTE-MARIE	30 293	30 378	21 687 733	713,928929	26 357 611	867,654586	713,928929	1 007,435220	71%
SAINTE-ROSE	6 895	6 947	3 812 079	548,737441	4 931 920	709,935224	548,737441	872,733457	63%
SAINTE-SUZANNE	22 627	22 672	11 270 390	497,106122	14 611 247	644,462200	497,106122	1 007,435220	49%
SALAZIE	7 590	7 791	2 203 388	282,811963	3 291 288	422,447439	282,811963	920,722270	31%
TAMPON (LE)	74 174	75 187	30 855 346	410,381396	43 313 582	576,078072	410,381396	1 237,814458	33%
TROIS-BASSINS (LES)	7 220	7 288	3 018 914	414,230790	3 986 331	546,971872	414,23079	872,733457	47%
Total Réunion	829 903	836 310							

Annexe III : Le problème de la fiscalité du domaine privé de l'Etat

Le problème de la fiscalité du domaine privé de l'Etat

- Un manque à gagner estimé à 5 M€ pour le seul département en 2010
- Il faudrait lui ajouter le manque à gagner des communes et de la CACL de même que celui de la chambre d'agriculture.

	Produits 2010 (en €)	Taux 2010 (en %)	Bases nettes (en €)	Surface (en Km2)	Bases en € / km2	Produit en €/km2
Hexag (tx moyen)	54 170 417	25.81%	215 736 890	543 965	398,44	100
Guadeloupe	230 502	23.99%	960 958	1 703	564,27	135
Guyane	259 200	15.70%	1 650 790	83 534	19,76	3
Martinique	164 735	11.92%	1 382 025	1 128	1 225,20	146
Réunion	444 364	12.14%	3 660 176	2 504	1 461,73	177
<i>Source produits taux et bases : fiscalité des départements 2010 - DGCL</i>						
	Estimation bases en fonction de la moyenne hexagonale			33 283 206		
	Estimation produit au taux du département			5 225 463,40		

Annexe IV : Impact de la perte des 27 millions d'euros sur les communes de Guyane

Impact des 27 millions d'euros sur les communes de Guyane

Communes	Population Insee 2011	Pertes des communes
Apatou	6 489	792 135,75
Awala-Yalimapo	1 319	161 015,11
Camopi	1 553	189 580,34
Cayenne	57 929	7 071 602,96
Grand-santi	3 993	487 439,98
Iracoubo	2 080	253 913,14
Kourou	26 143	3 191 370,75
Macouria	8 686	1 060 331,50
Mana	8 763	1 069 731,17
Maripasoula	6 596	805 197,62
Matoury	25 899	3 161 584,79
Montsinéry-Tonnégrande	2 059	251 349,59
Ouanary	92	11 230,77
Papaïchton	3 139	383 189,11
Régina	855	104 372,95
Rémire-Montjoly	19 237	2 348 330,30
Roura	2 776	338 876,38
Saint-Elie	477	58 229,12
Saint-Georges	3 946	481 702,52
Saint-Laurent du Maroni	35 809	4 371 334,40
Saül	159	19 409,71
Sinnamary	3 179	388 072,05
Total	221 178	27 000 000,00

Annexe V : Zones aurifères et coefficient majoration population

Zones aurifères et coefficient majoration population

Communes aurifères	Surface (en Km2)	Population Insee 2011	DGF Superficiare	DGF superf. non plafonnée	Différence	Coef. Aug population	DGF de base/ hab.	Complément DGF
Apatou	2 020	6 489	651 075,00	651 075,01	0,01	12,37%	92,18	73 970,25
Camopi	10 030	1 553	358 455,00	3 232 813,03	2 874 358,03	12,37%	76,94	14 775,35
Grand-santi	2 112	3 993	680 728,00	680 727,93	- 0,07	12,37%	90,02	44 451,08
l'acoubo	2 762	2 080	502 845,00	890 232,26	387 387,26	12,37%	80,58	20 727,04
Mana	6 333	8 763	2 041 089,00	2 041 216,84	127,84	12,37%	96,11	104 145,56
Maripasoula	18 360	6 596	1 835 610,00	5 917 691,65	4 082 081,65	12,37%	92,76	75 663,02
Papaïchton	2 628	3 139	847 043,00	847 042,14	- 0,86	12,37%	93,78	36 402,76
Ouanari	1 080	92	20 112,00	348 399,51	327 987,51	12,37%	72,85	828,76
Régina	12 130	855	192 594,00	3 909 673,19	3 717 079,19	12,37%	75,09	7 938,64
Roura	3 902	2 776	708 447,00	1 257 670,63	549 223,63	12,37%	85,07	29 201,87
Saint- Elie	5 680	477	92 247,00	1 830 745,56	1 738 498,56	12,37%	64,46	3 802,38
Saint-Laurent du Maroni	4 830	35 809	1 556 779,00	1 556 778,36	- 0,64	12,37%	111,24	492 587,30
Saul	4 475	159	35 196,00	1 442 356,76	1 407 160,76	12,37%	73,79	1 450,76
Total	76 342	72 781	9 522 220,00	24 606 122,87	15 083 902,87			905 944,77
Population clandestine minimale		3 000	soit	4,12% de la population				
Population clandestine maximale		15 000	soit	20,61% de la population				
(Source Rapport Iedam Guyane 2009 page 89)								
population moyenne		9 000	soit	12,37% de la population				

Annexe VI : Simulation dotation superficiare

Une simulation a été faite sur cette base :

Communes	POP DGF 2013	dotation de base	superficie (ha)	dotation superficie 2013	dotation superficie théorique	delta	dotation superficie théorique "montagne"	plafond dotation = 3 fois base	dotation superficie avec plafond 3 fois base	delta	gain par rapport à 3,22	plafond dotation = 4 fois base	dotation superficie avec plafond 4 fois base	delta	gain par rapport à 3,22
APATOU	6 747	623 833	202 000	651 075	650 440		1 084 740	1 871 499	1 084 740		433 665	2 495 332	1 084 740		433 665
AWALA-YALIMAPO	1 319	98 792	18 740	60 402	60 343		100 634	296 376	100 634		40 232	395 168	100 634		40 232
CAMOPI	1 648	127 383	1 003 000	382 149	3 229 660	-2 847 511	5 386 110	382 149	382 149	-5 003 961	0	509 532	509 532	-4 876 578	127 383
CAYENNE	56 012	6 454 382	2 360	7 607	7 599		12 673	19 363 146	12 673		5 066	25 817 528	12 673		5 066
GRAND-SANTI	5 195	465 723	211 200	680 728	680 064		1 134 144	1 397 169	1 134 144		453 416	1 862 892	1 134 144		453 416
IRACOUBO	2 008	159 478	276 200	478 434	889 364	-410 930	1 483 194	478 434	478 434	-1 004 760	0	637 912	637 912	-845 282	159 478
KOUROU	25 486	2 720 885	216 000	696 199	695 520		1 159 920	8 162 655	1 159 920		463 721	10 883 540	1 159 920		463 721
MACOURIA	9 760	941 186	37 750	121 674	121 555		202 718	2 823 558	202 718		81 044	3 764 744	202 718		81 044
MANA	9 232	884 745	633 260	2 041 089	2 039 097		3 400 606	2 654 235	2 654 235	-746 371	613 146	3 538 980	3 400 606		1 359 517
MARIPASOULA	8 549	812 220	1 836 000	2 436 660	5 911 920	-3 475 260	9 859 320	2 436 660	2 436 660	-7 422 660	0	3 248 880	3 248 880	-6 610 440	812 220
MATOURY	28 731	3 104 369	13 719	44 218	44 175		73 671	9 313 107	73 671		29 453	12 417 476	73 671		29 453
MONTSINERY-TONNEGRANDE	2 299	185 937	60 000	193 389	193 200		322 200	557 811	322 200		128 811	743 748	322 200		128 811
OUANARY	113	7 284	108 000	21 852	347 760	-325 908	579 960	21 852	21 852	-558 108	0	29 136	29 136	-550 824	7 284
PAPAICHTON	4 949	441 087	262 800	847 043	846 216		1 411 236	1 323 261	1 323 261	-87 975	476 218	1 764 348	1 411 236		564 193
REGINA	937	66 734	1 213 000	200 202	3 905 860	-3 705 658	6 513 810	200 202	200 202	-6 313 608	0	266 936	266 936	-6 246 874	66 734
REMIRE-MONTJOLY	19 741	2 053 297	4 611	14 862	14 847		24 761	6 159 891	24 761		9 899	8 213 188	24 761		9 899
ROURA	2 751	227 806	390 250	683 418	1 256 605	-573 187	2 095 643	683 418	683 418	-1 412 225	0	911 224	911 224	-1 184 419	227 806
SAINT-ELIE	556	36 476	568 000	109 428	1 828 960	-1 719 532	3 050 160	109 428	109 428	-2 940 732	0	145 904	145 904	-2 904 256	36 476
SAINT-GEORGES	4 232	370 057	232 000	747 770	747 040		1 245 840	1 110 171	1 110 171	-135 669	362 401	1 480 228	1 245 840		498 070
SAINT-LAURENT-DU-MARONI	38 919	4 332 265	483 000	1 556 779	1 555 260		2 593 710	12 996 795	2 593 710		1 036 931	17 329 060	2 593 710		1 036 931
SAUL	198	12 764	447 500	38 292	1 440 950	-1 402 658	2 403 075	38 292	38 292	-2 364 783	0	51 056	51 056	-2 352 019	12 764
SINNAMARY	3 291	278 869	134 000	431 902	431 480		719 580	836 607	719 580		287 678	1 115 476	719 580		287 678

TOTAL Guyane	232 673	24 405 572	8 353 390	12 445 172	26 897 916	-14 460 644	44 857 704	16 866 853	-27 990 852	4 421 681	19 287 013	-25 570 692	6 841 841
--------------	---------	------------	-----------	------------	------------	-------------	------------	------------	-------------	-----------	------------	-------------	-----------

POP communes plafonnées	16 760	34 236	16 760
% POP Guyane	7,20%	14,71%	7,20%

Les Contributions :

- **Monsieur le Président de l'Association des Maires de la Réunion (AMDR)**
 - **Monsieur le Maire de Saint-Laurent du Maroni**
 - **Villes Capitales d'outre-mer**
 - **Monsieur le Président du Conseil Général de la Réunion**
 - **Monsieur le Président de la Région Martinique**
 - **Monsieur le Président de la Région Guyane**
 - **Maître Lingibé**
-

**ASSOCIATION DES MAIRES DU DEPARTEMENT DE
LA RÉUNION**

Saint-Denis, le 24 juillet 2014

Monsieur Georges PATIENT
Sénateur de la Guyane
Sénat
Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

V/Réf. : V/ courrier du 03/07/14
N/Réf. : SF/KP/14/07/122
Objet : Situation financière des communes
V/ mission ministérielle

Monsieur le Sénateur,

Par courrier en date du 3 juillet courant, vous avez bien voulu me solliciter sur la mission ministérielle qui vous a été confiée, portant sur les aménagements possibles de la fiscalité locale et les dotations aux collectivités locales dans les Outre-mer. Compte tenu des délais impartis, il ne m'a pas été possible d'aller plus loin dans l'analyse, en obtenant les différents avis des maires. Cependant, je vous sou mets ci-après quelques pistes de réflexion.

Les communes réunionnaises connaissent depuis plusieurs décennies des difficultés financières importantes liées aux handicaps structurels qui caractérisent les départements d'outre-mer. La croissance démographique record et la nécessité de réaliser de nouveaux équipements collectifs génèrent un volume de dépenses considérable amplifié par le phénomène d'ultrapériphéricité. En effet, l'éloignement du territoire national métropolitain et du continent européen avec lequel s'effectue la majeure partie des échanges entraîne, pour les collectivités territoriales, un surcoût des biens et des services. Outre ces éléments qui contribuent à mettre en péril la gestion des collectivités territoriales, se pose également l'épineux problème de la titularisation des personnels communaux et de leur financement.

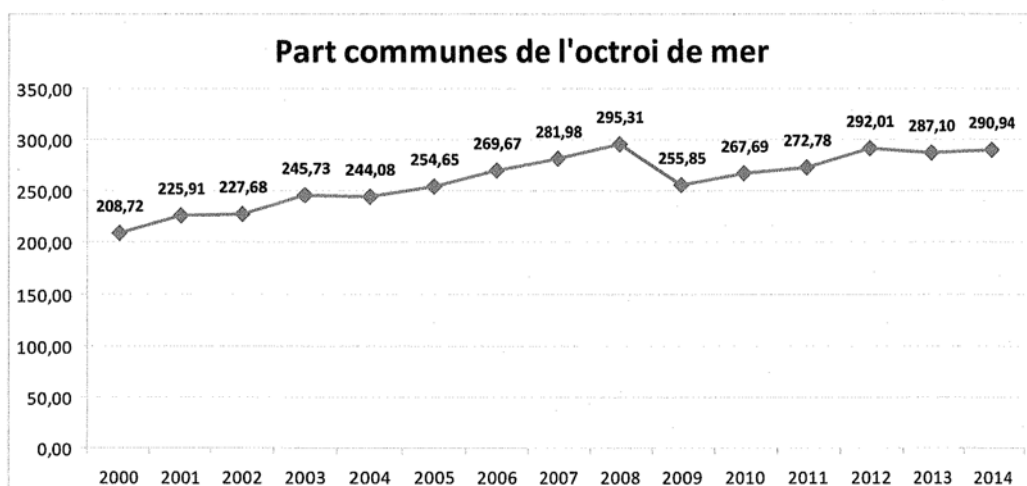
Le contexte réunionnais se caractérise par un « effet de ciseaux » croissant entre les dépenses et les recettes des communes. Cette aggravation des déficits budgétaires est la conséquence logique du ralentissement des taux de croissance des principales recettes communales et de la forte augmentation des dépenses indispensables. Le niveau des dépenses à caractère social, conséquence du taux de chômage dont La Réunion détient le triste record, en est évidemment la composante essentielle mais non l'unique. Les besoins d'équipements primaires générés par la forte croissance démographique et les retards par rapport aux normes européennes, environnementales notamment, constituent également des contraintes insurmontables pour les budgets de nos communes.

On rappellera que les ressources de nos communes se concentrent essentiellement sur trois postes : l'octroi de mer, les contributions directes et la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui, à eux-seuls, représentent les trois-quarts des recettes de fonctionnement.

On constate, au cours des dix dernières années, un effondrement de la courbe d'évolution de ces trois recettes dont la progression ne paraît plus en mesure de retrouver le taux de croissance enregistré avant cette période.

- En ce qui concerne l'octroi de mer, il est évident que les effets de la crise économique vont continuer à impacter négativement le produit de la taxe au cours des prochaines années, comme cela a été le cas lors de l'exercice écoulé qui a vu les encaissements au profit des communes passer de 292 millions d'euros en 2012 à 287,1 millions d'euros en 2013 (soit une baisse de 1,68 %).

Avec le graphique suivant, retraçant l'évolution de la part d'octroi de mer revenant aux communes sur la période 2000/2014 (l'année 2014 étant une simple prévision non garantie), on observe la chute du produit des 6 dernières années dont le montant est encore inférieur à celui de l'année 2008.



- Le problème de la faiblesse du potentiel fiscal demeure une dure réalité, malgré les travaux largement entrepris au cours des dernières années pour une optimisation des bases. Le tableau ci-dessous analyse les écarts de bases d'imposition de la taxe d'habitation et du foncier bâti par habitant (chiffres 2012) entre les communes de La Réunion et les moyennes nationales. On constatera que, pour toutes les strates démographiques, les écarts sont considérables, allant de 1,33 % à 2,91 %.

Comparaison des bases de fiscalité directe Réunion/moyenne nationale										
	5 à 10000 hab		10 à 20000 hab		20 à 50000 hab		50 à 100000 hab		+ 100000 hab	
	TH	TFB	TH	TFB	TH	TFB	TH	TFB	TH	TFB
Moyenne départementale	430	485	576	525	566	681	571	659	854	968
Moyenne nationale	1 252	1 163	1 302	1 216	1 281	1 277	1 257	1 325	1 265	1 287
Ecart (Moyenne nationale/Réunion)	2,91	2,40	2,26	2,32	2,26	1,88	2,20	2,01	1,48	1,33

Les impôts directs locaux apportent, par conséquent, environ deux fois moins de recettes à La Réunion qu'au niveau national. L'écart est particulièrement important en ce qui concerne les communes les moins peuplées comme le montre le tableau ci-après.

Part des impôts locaux dans les recettes réelles de fonctionnement (en %)					
	5 à 10000 hab	10 à 20000 hab	20 à 50000 hab	50 à 100000 hab	+ 100000 hab
Moyenne départementale	14,6	17,4	25,1	28,7	30,1
Moyenne nationale	37,5	37,5	37,6	35,3	40,1
Ecart (Moyenne nationale/Réunion)	2,57	2,16	1,50	1,23	1,33

Ainsi, le niveau des recettes propres sur lesquelles les collectivités disposent d'un pouvoir de décision est nettement moins élevé à La Réunion par rapport à la moyenne nationale. L'autonomie insuffisante des finances des communes réunionnaises est un réel handicap supplémentaire avec lequel celles-ci doivent composer.

- Cette insuffisance de richesse fiscale ne se voit hélas pas compensée de façon significative, comme cela aurait dû être le cas, par les mécanismes de péréquation nationale institués au niveau des dotations de l'Etat et particulièrement de la dotation globale de fonctionnement.

Force est de constater que les modalités de calcul spécifiques de la part péréquation de la DGF, censée avantager l'outre-mer en leur octroyant un préciput prenant en compte leur population majorée de 33 %, n'apporte pas de complément de ressources à nos communes.

Si on compare les chiffres des moyennes départementales et nationales, il apparaît que, à l'exception des plus petites collectivités, les communes réunionnaises perçoivent un montant de DGF par habitant bien inférieur à leurs consœurs métropolitaines.

Comparaison DGF Réunion/moyenne nationale (en €/habitant)					
	5 à 10000 hab	10 à 20000 hab	20 à 50000 hab	50 à 100000 hab	+ 100000 hab
Moyenne départementale	231	215	216	221	245
Moyenne nationale	203	235	268	280	272
Ecart (Réunion / Moyenne nationale)	14%	-9%	-19%	-21%	-10%

A l'heure où se pose avec acuité le débat sur les modalités de répartition de la contribution des collectivités à l'effort de redressement des comptes publics pour les prochaines années, les maires ne peuvent que s'élever contre l'idée d'appliquer uniformément et de façon aveugle des réductions sur des dotations déjà inférieures aux moyennes nationales, pour des collectivités subissant les effets d'une situation sociale sans équivalent sur le territoire national. En effet, en proximité avec leurs citoyens et garants de la cohésion sociale, les maires de La Réunion doivent composer avec un accroissement du nombre de familles vivant sous le seuil de pauvreté et un taux de natalité supérieur à celui de la métropole. Les problèmes sociaux sont de plus en plus alarmants et le risque d'explosion sociale est palpable. Sans compter qu'ils se voient obligés d'appliquer d'une part, les dernières réformes (rythmes scolaires et charges supplémentaires pour le périscolaire) et, d'autre part, le cumul de normes (souvent inadaptés au contexte insulaire et tropical de La Réunion) qui engendrent des investissements non négligeables (loi sur le handicap : l'accessibilité).

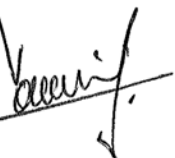
L'explosion démographique nécessite également que les maires pallient à la problématique du traitement des déchets et au retard à combler du réseau en eau potable et assainissement où les investissements incontournables pèseront lourds dans les budgets.

Ces aspects ne représentent qu'une infime partie des réalités auxquelles sont confrontées les collectivités et des défis de développement à relever tout en sachant qu'il nous est impossible de mutualiser avec d'autres départements ou régions de métropole.

Dans ce contexte, je vous sollicite pour demander un moratoire sur la baisse des dotations de l'Etat pour La Réunion.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de ma haute considération.

Le Président,



Stéphane FOUASSIN

MAIRIE DE SAINT-LAURENT DU MARONI



Ville de
Saint-Laurent du Maroni
Séves de Guyane

DIRECTION GENERALE DES SERVICES

Tél : 0594.34.03.44 / Fax : 0594.34.03.49

Affaire suivie par : DGS

Monsieur Léon BERTRAND
Ancien Ministre
Maire de Saint-Laurent du Maroni

Saint-Laurent-du-Maroni, le 26 mai 2014

Nos réfs. : N° 84 /LB/PC/NC/DGS

Vos réfs. :

Monsieur Georges PATIENT
Sénateur Maire de la Commune de Mana.
15 rue de Vaugirard
75291 Paris cedex 06

Objet : Mission sur les aménagements de la fiscalité locale et les dotations aux collectivités locales dans les outre-mer.

P. J. : Propositions pour l'amélioration des ressources de la Commune de Saint-Laurent du Maroni.

Monsieur le Sénateur,

En réponse à votre courrier du 2 mai dernier relatif à la mission qui vous a été confiée afin d'étudier les aménagements possibles de la fiscalité locale et des dotations aux collectivités locales d'outre-mer, je vous prie de trouver ci-joint, une note reprenant quelques pistes de réflexion sur le sujet.

Par ailleurs, le sujet étant vital pour nos collectivités, je souhaite par la présente vous assurer de ma disponibilité pour participer à un éventuel groupe de travail que vous proposeriez dans le cadre de cette mission.

En espérant que cette première contribution soit de nature à alimenter votre réflexion, je vous prie d'agréer Monsieur le Sénateur, l'expression de ma considération.

Le Maire

Propositions pour l'amélioration des ressources de la Commune de Saint-Laurent du Maroni dans la perspective de la compensation des dotations de l'Etat

Proposition N°1) Versement d'une part des droits de timbre perçu par l'Etat pour l'établissement de titres de séjour, au profit des collectivités.

Les droits de timbres perçus par l'Etat (première demande, renouvellement et carte de 10 ans) ne bénéficient en aucune façon aux collectivités qui pourtant assume la plus grande part des charges liées à la présence des résidents étrangers sur son territoire.

Ainsi, le principe d'un pourcentage (prélevé sur les sommes perçues), attribué à la Commune de résidence du demandeur est défendable.

Proposition N°2) Reversement auprès des collectivités d'une partie des frais de gestion perçu par l'Etat pour le traitement de l'impôt.

8% du produit des taxes locales sont perçus par le Trésor pour frais de gestion, alors que cette mission est en partie défallante et que les collectivités participent directement à son exécution. (mise à disposition de moyens humains)

Il est donc concevable qu'une partie de ces frais de gestion soit retournée aux communes.

Proposition N°3 Exonération pour les Communes des taxes foncières

Les collectivités sont assujetties aux taxes foncières pour les terrains non affectés au service public. Cette taxation freine ses 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.

Proposition N°4 Mise en place d'un ticket touristique pour la Zone Albina/Saint-Laurent

Ce ticket vendu de part et d'autres de la frontière serait perçu au bénéfice des collectivités (Albina/Saint-Laurent du Maroni) et permettrait de tirer profit de la part des flux transfrontaliers limités à ces deux villes, tout en amorçant introduisant le principe d'un statut de transfrontalier au profit de leurs habitants.

Proposition N°5 Programme de cession gratuite des terrains Etat classés en zone urbanisée ou à urbaniser

Mise en œuvre d'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, ...) et exonérerait les collectivités des frais d'actes et de publicité.

Proposition N°6 Plafonnement des prestations familiales

Fixation d'une limite maximum du montant des prestations versées à la famille et reversement des sommes écrêtées à la commune de résidence.

Cette procédure permettrait à terme d'agir sur la composition des familles, de limiter le recours à la procédure de délégation de l'autorité parentale et d'aider les collectivités qui assurent les charges de scolarisation.

Proposition N°7 mise sous tutelle institutionnelle des prestations parentales versées aux mineurs

Afin de garantir un encadrement des jeunes parents et de décourager les grossesses à motivation économique.

Proposition N°8 Déplafonnement de la taxe superficielle versée par l'Etat

Proposition N°9 Prélèvement d'une participation minimum forfaitaire au titre de l'impôt sur le revenu

Le nombre de contribuables exonérés d'impôts sur le revenu est croissant. L'exonération totale de participation des foyers fiscaux les plus modestes, n'est pas de nature à renforcer la citoyenneté ni la cohésion sociale. Le principe d'une participation forfaitaire qui pourrait alimenter un fonds de soutien à l'aménagement territorial permettrait aux collectivités de faire financer des projets structurants.

La répartition des sommes perçues pourrait se faire en fonction des lieux de résidence des contribuables, en sorte que les villes dont la population est la plus pauvre bénéficient d'un soutien renforcé.

CONTRIBUTION DES VILLES CAPITALES D'OUTRE-MER

Conférence des Villes Capitales d'Outre-Mer



Ville de Fort-de-France



Dotations aux collectivités locales d'outre-mer & Fiscalité locale

Quelles marges de manœuvre pour les communes ?

Contribution pour la mission du Sénateur Georges PATIENT

« Les aménagements possibles de la fiscalité locale ainsi que les dotations aux collectivités locales d'outre-mer »

Secrétariat de la Conférence des Villes capitales d'outre-mer/Mireille Pierre-Louis

Version du 9 juillet 2014

Avertissement

Cette contribution se fait l'écho de réflexions menées sur un plan technique.

Les prises de position des Maires des villes capitales d'outre-mer sur les sujets abordés dans la présente note seront consignées dans la déclaration finale de la cinquième Conférence des Villes capitales qui se tiendra à Fort-de-France en octobre 2014.

Sommaire

- Les enjeux d'un diagnostic partagé sur les finances des communes d'outre-mer
- Une péréquation nationale répartie selon des critères de ressources et de charges
- Le calcul dérogatoire de la DSU limite la capacité des grandes villes d'outre-mer à équilibrer leur section de fonctionnement
- Le FPIC conforte la marginalisation des grandes villes d'outre-mer dans les dispositifs de péréquation nationale
- La fiscalité locale requise pour surmonter les contraintes financières croissantes des collectivités locales d'outre-mer
- Le principe de cohésion territoriale imparfaitement mis en œuvre
- Exemples de pistes à explorer pour renforcer les finances des communes & villes capitales d'outre-mer

1. Les enjeux d'un diagnostic partagé sur les finances des communes d'outre-mer

*« Les communes d'outre-mer disposent de ressources plus abondantes »
« Les difficultés des communes ne proviennent pas du manque de ressources mais de dépenses excessives, en particulier des charges de personnel mal maîtrisées. »
« Avec l'octroi de mer, les communes d'outre-mer disposent de recettes fiscales dynamiques »
« Les communes d'outre-mer sont favorisées car il n'est pas tenu compte de l'octroi de mer dans le calcul de certaines dotations »
« Le problème majeur du budget des communes d'outre-mer, c'est la faiblesse de l'investissement »*

Tels sont les propos récurrents à propos des finances des communes d'outre-mer.

Dans le droit fil de ces observations, la Cour des Comptes, dans son rapport sur « La situation financière des communes des départements d'outre-mer » (2011) conclut à la nécessité de contrôler les charges de personnel des communes¹ et à renforcer le FRDE.

Or, si l'on veut agir efficacement sur la crise des finances des communes d'outre-mer, il convient de parvenir à un diagnostic partagé qui prend en considération l'ensemble des ressources des communes en regard de leurs charges.

A cet égard, il est important de faire observer que les **communes de plus de 10 000 habitants**, qui représentent 40% des communes et regroupent 85% de la population ultramarine, **disposent d'un montant de ressources plus faibles** que leurs homologues hexagonales. 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 de métropole » (DEGEOM, 2010).

¹ A propos des charges de personnel, il est important de rappeler les contradictions des politiques publiques qui au final conduisent à incriminer la gestion des communes : dans le rapport du Sénateur Doligé en 2009, il est reproché aux communes d'être un « buvard social » (P. 98) et dans le même temps ce rapport préconise « la mise en place d'un véritable Plan Marshall pour combattre le chômage des jeunes....avec un arsenal de moyens à la hauteur des enjeux : contrats aidés dans les collectivités, primes à l'embauche... » (P. 297).

En tout état de cause, il apparaît que toute « **solution** » consistant à **réduire les recettes de fonctionnement des communes d'outre-mer**, comme le **renforcement du FRDE par exemple**, aboutira à une aggravation du déséquilibre du budget des communes de plus de 10 000 habitants.

Comment **équibrer la section de fonctionnement du budget des communes de plus de 10 000 habitants avec des charges bien plus lourdes que leurs homologues hexagonales**?

Cette question primordiale est rarement soulevée. Le Rapport Brard (2007) avait formulé la proposition d'une prise en compte par la DGF des compléments de rémunération versés aux fonctionnaires, étant donné qu'il s'agit d'un surcroît de dépenses imposées par l'Etat aux collectivités.

Le Rapport Lise-Tamaya de 1999, estimait qu'au regard des difficultés financières des grandes communes d'outre-mer, il convenait aussi de s'interroger sur les modes de calculs dérogatoires des dotations de l'Etat pour ces villes.

Seront analysées dans la présente note **les dotations de péréquation nationale**, dont la vocation est de réduire les disparités entre les territoires, ainsi que **la taxe de l'Octroi de mer en cours de réforme**. **Ces dispositifs peuvent-ils offrir des marges de manœuvre aux communes d'outre-mer?**

2. Une péréquation nationale basée sur des critères de ressources et de charges

La péréquation est un objectif constitutionnel depuis la révision de mars 2003 : « *La loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'égalité entre les collectivités territoriales* ». **Sa finalité est de réduire les disparités de ressources entre collectivités territoriales au regard des charges auxquelles elles doivent faire face.**

La péréquation est mise en oeuvre :

- 1. par des dispositifs de péréquation « verticale », c'est-à-dire au travers de dotations de l'Etat aux collectivités attribuées de manière différenciée en fonction de critères de ressources et de charges ou de contraintes spécifiques. Les dotations de péréquation verticale du secteur communal n'ont cessé de progresser au cours des dix dernières années ; elles représentent en 2012 plus de 3 milliards d'euros.
 - Les dotations de péréquation communale verticales sont : la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale (DSU) ; la dotation de solidarité rurale (DSR) et la dotation nationale de péréquation (DNP).
- 2. par des mécanismes de péréquation « horizontale », qui consistent à prélever une fraction des ressources fiscales de certaines collectivités pour la reverser à des collectivités moins favorisées.
 - La solidarité au sein du bloc communal se met en place progressivement au travers du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) : 150 millions d'euros en 2012, 360 millions d'euros en 2013, 570 en 2014, 780 en 2015 pour atteindre à partir de 2016 et chaque année, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'un milliard d'euros.

Les dotations de l'Etat stagnent ou sont en régression. Et, c'est par le biais de la **péréquation** que les **effets de cette baisse sur les territoires les plus vulnérables peuvent être corrigés.**

3. Le calcul dérogatoire de la DSU limite la capacité des villes d'outre-mer à équilibrer leur section de fonctionnement

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

Par ailleurs, la DSU est présentée comme la principale réponse du gouvernement pour la compensation des charges de centralité des grandes villes.

L'outre-mer bénéficie, dans un souci de solidarité, d'une dérogation avec une quote-part de dotations de péréquation DSU/DSR & DNP majorée de 33% par rapport à son simple poids démographique. 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). A 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 400 euros pour la commune de Clichy Sous Bois et 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. De plus, les villes d'outre-mer en difficulté sont privées d'un outil prévu par le législateur pour traiter ce type de situation en tenant compte de leurs charges exceptionnelles, y compris de centralité.

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.

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 d'ajustement permettant de répondre à tous les enjeux des collectivités locales d'outre-mer.

Autres propositions

- *La nouvelle dotation de péréquation pour la politique de ville (DPV) en cours de définition, devrait contribuer à compenser la faiblesse de la DSU des villes d'outre-mer en politique de la ville par rapport à la moyenne observée pour leurs homologues hexagonales.*
- *Compte tenu, d'une part que la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale est présentée comme un outil privilégié d'action spécifique en faveur des grandes villes confrontées notamment à des charges de centralité, et d'autre part de l'existence d'un calcul précipitaire pour l'outre-mer du montant de la DSU,, des améliorations pourraient être recherchées dans cette direction.*
 - *Il faudrait dans le cadre d'un relèvement d'ensemble de la dotation de solidarité urbaine et de cohésion sociale, impliquant notamment l'arbitrage approprié du comité des finances locales :*
 - *rechercher un relèvement de la quote-part prévue pour l'outre-mer, permettant d'obtenir une amélioration de la dotation des villes-capitales. (Cf Rapport Castagnède 2008)*

4. Le FPIC conforte la marginalisation des grandes villes d'outre-mer dans les dispositifs de péréquation

Le fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) consiste à prélever une partie des ressources de certaines intercommunalités et communes pour la reverser à des intercommunalités et communes moins favorisées.

Pour contribuer au FPIC, les collectivités doivent avoir un potentiel agrégé (PFIA) supérieur à 90% du PFIA à la moyenne nationale. 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. L'enveloppe réservée à l'outre-mer est majorée de 33% par rapport à son poids démographique.

Cette enveloppe est ensuite péréquée entre les différentes collectivités d'outre-mer afin de prendre en compte les écarts de richesse² observés dans ces territoires. **Ce calcul dérogatoire 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** (où les écarts de richesse avec la moyenne nationale sont pris en compte).

Le gouvernement justifie ce choix en voulant agir sur les disparités locales et soutenir plus efficacement les communes les plus pauvres³.

Ce choix peut paraître légitime. Mais 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.

Proposition

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.

² L'écart est mesuré par un indice synthétique de ressources et de charges qui tient compte du revenu par habitant, du potentiel financier agrégé par habitant, et de l'effort fiscal agrégé

³ Voir la réponse du gouvernement à la question écrite de Mme Bello sur le FPIC datant de novembre 2013.

Il convient de signaler que du fait des difficultés rencontrées par les communes les plus pauvres, **une solidarité est mise en œuvre au plan local**. Ainsi en Martinique, la répartition de la Dotation globale garantie de l'Octroi de mer se fait en tenant compte du potentiel fiscal des communes.

5. La fiscalité locale, requise pour surmonter les contraintes financières croissantes des collectivités locales d'outre-mer

Comme le souligne la Cour des comptes (2011) le principe d'autonomie financière des communes est mis à mal avec l'Octroi de mer. Les maires n'ont aucun pouvoir de décision sur l'évolution d'une frange prépondérante des recettes de fonctionnement des communes. En revanche, les choix des Régions impactent directement le budget des communes.

Ainsi, la baisse de l'Octroi de mer consentie à la population martiniquaise en 2009 sur les produits de première nécessité a-t-elle concerné essentiellement l'octroi de mer des communes et non pas l'octroi de mer régional.

Il est donc important pour les communes de se positionner par rapport aux différentes pistes d'évolution de l'Octroi de mer évoquées aujourd'hui, à l'heure de la révision du dispositif de différentiels de taux par la Commission européenne et de la préparation de la future loi sur l'Octroi de mer.

Actuellement les entreprises de production locale ayant un chiffre d'affaires inférieur à 550 000 euros sont exonérées de la taxe d'octroi de mer.

Abaissement du seuil d'exonération des petites entreprises

Le gouvernement envisage d'abaisser le seuil d'exonération à 300 000 euros, dans le but de favoriser des rentrées fiscales pour les communes. Or, ainsi qu'il a été démontré dans une précédente contribution, les chiffres avancés par le gouvernement pour asseoir ce choix sont sujets à caution.⁴

Par ailleurs, il y a un vrai paradoxe à demander à la Commission européenne d'exonérer la production locale au travers du maintien du dispositif de différentiel de taux et en même temps à augmenter la pression fiscale sur les petites entreprises de productions locales les plus vulnérables.

Une telle ambiguïté peut encourager la Commission à demander une baisse des différentiels de taxation accordés pour compenser les handicaps de la production locale, ce qui pourrait conduire *in fine* à une baisse des recettes fiscales pour les communes.

En conséquence, le maintien du seuil d'exonération à 550 000 euros paraît l'option la moins risquée.

Clarification des dispositions relatives aux exonérations facultatives qu'accordent les régions pour l'importation des biens d'équipement et de matière première

Il est notamment proposé d'intégrer des activités prioritaires de développement économique et de recherche dans la liste des activités susceptibles de bénéficier d'exonération facultatives pour l'importation d'intrants.

Toute extension de cette liste va se traduire par une baisse de ressources pour les communes alors que les Régions et l'Etat disposent d'une panoplie d'outils pour financer le développement économique et la recherche.

Enfin, une exonération du secteur de la recherche peut être problématique pour la Guyane qui a maintes fois affiché le souhait de taxer les importations du Centre Spatial Guyanais.

⁴ Selon le ministre de l'outre-mer auditionné par la délégation outre-mer du Sénat en mars 2013 « *Il n'est pas normal que des entreprises ayant un chiffre d'affaires de 250 000 ou 300 000 euros échappent à la taxe. Alors qu'il y a aujourd'hui environ 40 000 entreprises et établissements en Martinique et en Guadeloupe, seulement 175 entreprises paient l'octroi de mer dans cette dernière région, pour un montant de 160 à 180 millions d'euros.* » Or, Le montant de l'Octroi de mer payé par les entreprises locales en Guadeloupe ne s'élève qu'à 8.5 millions d'euros en 2011. « 160 à 180 millions euros », c'est le produit de l'octroi prélevé sur les importations.

Renforcement⁵ du
FRDE pour
développer
l'investissement

En partant du constat que les investissements des communes d'outre-mer sont insuffisants, toute une série de mesures ont été prises pour augmenter les investissements des communes d'outre-mer : instauration du FRDE, suppression du seuil obligatoire d'autofinancement de 20% pour les investissements permettant notamment aux communes de mobiliser une recette d'investissement abondante en outre-mer, les fonds structurels.

Aujourd'hui il est question de renforcer le FRDE, de revoir le taux d'actualisation de la Dotation globale garantie de l'Octroi de mer. **Or, toute mesure visant à réduire les recettes de fonctionnement des communes de plus de 10 000 habitants est problématique.**

De plus, les mesures ne produiront pas tous les effets escomptés du fait de l'endettement de nombreuses communes. En effet, le remboursement des intérêts de la dette pèse sur le budget de fonctionnement des communes. En réduisant de facto les recettes de fonctionnement des communes, celles-ci auront moins de marge de manœuvre pour supporter les crédits nécessaires au préfinancement des opérations d'investissement.

Il est souvent reproché à l'octroi de mer son faible effet péréquateur.

Une répartition plus
efficace de la dotation
globale garantie de
l'octroi de mer

Aujourd'hui, l'octroi de mer semble être requis pour d'une part soutenir les communes les pauvres et d'autre part, les grandes communes en prenant en compte des critères de charges ou en introduisant un coefficient logarithmique pour que la dotation par habitant augmente avec la taille des communes (Cf rapport Dégéom 2010).

Ces deux objectifs sont difficilement conciliables. De plus, vu la taille des territoires concernés, une péréquation à l'avantage de grandes villes est difficilement soutenable.

Il importe toutefois de signaler les cas particuliers des villes capitales de Basse-Terre et de Pointe à Pitre, qui en regard de leur petite taille (12 000 et 17 000 habitants) et de l'importance des charges de centralité qu'elles supportent (20 à 30%) peuvent espérer légitimement bénéficier d'une meilleure répartition de la dotation garantie de l'Octroi de mer compensant leurs charges de centralité.

⁵ **Le Fonds régional pour le développement et l'emploi**

Le fonds régional pour le développement et l'emploi (FRDE) vise à faciliter l'installation d'entreprises et la création d'emplois dans le secteur productif. Il a aussi pour objectif de contribuer à la réalisation d'infrastructures nécessaires au développement des entreprises dans chaque région d'outre-mer.

Lorsqu'il reste un solde après l'affectation des recettes nettes à la DGG des communes (et du département en Guyane), celui-ci est affecté au Fond régional pour le développement et l'emploi, qui bénéficie pour partie aux régions (20%) et pour partie aux communes (80%).

En Guadeloupe, 10 % de la part communale est exclusivement consacrée aux îles du Sud. Cette part communale est constituée par une dotation d'équipement local répartie entre les communes au prorata de leur population. La population prise en compte pour cette répartition est majorée de 20 % pour les communes chefs-lieux de département et de 15 % pour les communes chefs-lieux d'arrondissement.

Extension de l'assiette de l'Octroi de mer aux services

Etant donné que la fiscalité locale est requise pour surmonter les contraintes financières croissantes des communes d'outre-mer et même le financement de la future collectivité unique en Martinique et en Guyane, l'option d'une extension de l'assiette de l'Octroi de mer est évoquée afin d'optimiser mécaniquement les recettes fiscales des collectivités locales.

Selon le rapport Lengrand (2012) un scénario d'élargissement de la taxe aux services reviendrait à la création d'une TVA régionale quel soit le nom qui lui sera donné ; il s'ensuivra une perte d'autonomie financière des Régions.

Une telle évolution ne permettra pas de protéger les productions locales, lesquelles au travers des différentiels de taux bénéficient d'une aide indirecte annuelle estimée à 170 millions d'euros.

Contrairement aux évidences, une telle évolution ne garantit pas une augmentation substantielle des recettes pour les collectivités locales, puisqu'il sera mis en place un système de remboursement/déduction de la taxe d'octroi de mer actuellement inexistant pour les services.

A cet égard, il est instructif de comparer le rendement de la TVA dans les DOM avec le produit de l'octroi de mer.

Une telle évolution va accroître la pression fiscale sur le consommateur final.

Une nouvelle étude est en cours pour évaluer le scénario d'une extension de l'assiette de l'Octroi de mer aux services et devrait fournir des données plus précises.

6. Le principe de cohésion territoriale imparfaitement mis en œuvre

- Contrairement à d'autres pays européens comme l'Allemagne, en France, la réduction des disparités entre les régions, ne constitue pas une priorité nationale.
- Constitutionnel depuis 2003, le principe de péréquation a souvent été relégué au second plan (Cf. Rapport de la Cour des comptes sur le bilan de la décentralisation sociale).
- Dès lors, les principaux écarts de richesse entre l'hexagone et l'outre-mer ont par le passé pu être compensés par une fiscalité dérogatoire.
- Depuis une dizaine d'années, avec le transfert massif des charges de l'Etat vers les collectivités locales puis la baisse des dotations de l'Etat, cette fiscalité dérogatoire peine à équilibrer les budgets des collectivités locales d'outre-mer.
- Les collectivités de rang supérieur comme le Département et la Région éprouvent des difficultés croissantes à accompagner les investissements des communes.
- Depuis la crise de 2009, l'octroi de mer a perdu de son dynamisme, mettant à mal les budgets des communes, particulièrement en Martinique.
- C'est dans ce contexte que sont annoncées de nouvelles baisses des dotations de l'Etat, afin de contribuer à la réduction des déficits publics et financer le pacte de responsabilité.

Propositions :

Exclure l'outre-mer des mesures de gel et de réduction des dotations de l'Etat car : traiter de la même manière des situations différentes est discriminatoire

7. Exemples de pistes à explorer pour renforcer les finances des communes & villes capitales d'outre-mer

- Dans un contexte budgétaire contraint, les villes capitales d'outre-mer ont engagé une baisse parfois drastique de leurs dépenses de personnel (25% d'emplois supprimés en 10 ans à la Ville de Fort-de-France).
- Les efforts de gestion ne permettent pas seuls de faire face à leurs charges. Les pistes suivantes peuvent être explorées :
 - Réaffecter aux collectivités d'outre-mer les économies engendrées par la réduction des dépenses fiscales de l'Etat en outre-mer (Défiscalisation)
 - Dotations & Péréquation
 - Exclure l'outre-mer des mesures de gel et de réduction des dotations de l'Etat
 - Majorer de 33% les dotations de péréquation moyenne par habitant au lieu de majorer une enveloppe de 33% par rapport au poids démographique de l'outre-mer
 - Relèvement de la DSU
 - Modification des critères de reversement du FPIC
 - La future dotation de péréquation pour la politique de la ville (DPV) devrait corriger la faiblesse de la DSU pour les villes d'outre-mer concernées par la politique de la ville
 - Faire compenser par la DGF la prime de vie chère versée au personnel titulaire (20% des charges)

- Déplafonner la dotation superficielle de la Guyane et répartir le reliquat entre les communes au prorata de leur population, ce qui aiderait Cayenne à faire face à ses charges de centralité. Cayenne, à l'inverse des autres communes de Guyane n'a pas pu bénéficier de cette dotation car c'est la plus petite commune de Guyane (23 km² contre 18 360 km² pour Maripasoula) mais aussi la plus peuplée (58 369 habitants, soit 30% de la population guyanaise).
- Fiscalité locale
 - Faire compenser par l'octroi de mer les charges de centralité de Basse-Terre et Pointe à Pitre (Dotation globale garantie ou octroi de mer additionnel ?)
 - Ne pas renforcer le FRDE

ANNEXES

COMPTES DES COMMUNES D'OUTRE-MER

Comparatif avec l'hexagone pour les communes de moins de 10000 habitants, de plus de 10 000 habitants, de 50000 à 100 000 habitants

D'après la DGCL, février 2012, année de référence n-3.

	Moins de 10000 habitants	10000 habitants et plus
Nombre de communes	65	47
Population	296 780	1 514 251
% population ultramarine	16%	84%

Communes	Moins de 10 000 habitants	10 000 habitants et plus		De 50 000 à moins de 100 000 habitants			
Montants en euros par habitant	DOM	Métropole	DOM	Métropole		DOM	Métropole
Dépenses réelles totales	1 501 €	1 139€	1 570 €	1 642 €		1 548 €	1 929 €
Dépenses réelles de fonct. hors travaux en régie	1 125 €	709 €	1 175 €	1 186 €		1 193 €	1 351 €
Charges de personnel	677 €	326 €	748 €	664 €		773 €	751 €
Recettes réelles de fonctionnement	1 172 €	899 €	1 246 €	1 375 €		1 268 €	1 557 €
Impôts et taxes	782 €	472 €	835 €	815 €		848 €	921 €
4 taxes	215 €	336 €	317 €	540 €		344 €	617 €
Dotations et participations	296 €		315 €	400 €		330 €	455 €
DGF	233 €	206 €	246 €	288 €		260 €	332 €
Dépenses réellesd'investissement Yc. Travaux en régie	375 €	430 €	448 €	513 €		443 €	651 €
Dépenses d'équipements brutes	314 €		295 €	311 €		280 €	350 €
Dotations et subventions d'investissement / dépenses d'équipements brutes	91%	48%	74,9	47,7		0,76	0,473
Taux d'épargne brute	4%	21%	5,9%	13,2%		5,7%	13,7%
Dette au 31/12	433 €	708 €	871 €	1 101 €		1 166 €	1 349 €
Potentiel fiscal	276 €	606 €	484 €	863 €		473 €	966 €

**CONTRIBUTION DU PRESIDENT DU CONSEIL
GÉNÉRAL DE LA RÉUNION**



Saint-Denis, le

13 JUIN 2014

La Présidente

Monsieur le Sénateur,

Par lettre en date du 15 mai 2014, vous m'avez fait part d'une mission demandée par le Président de la République, sur les aménagements possibles de la fiscalité locale ainsi que sur les dotations aux collectivités locales dans les Outre-mer.

Cette mission qui s'inscrit aussi dans le pacte de responsabilité prévoit que les collectivités locales devront participer à l'effort de redressement des finances nationales. Cet effort se traduira dans la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et devra s'articuler avec les réflexions déjà engagées sur la fiscalité locale.

Compte tenu des spécificités de notre collectivité et afin de mener à bien cette réflexion, j'ai l'honneur de vous transmettre quelques observations.

I – SUR LA PARTIE FISCALE

Notre collectivité ne peut que rejoindre la position des membres du Comité des Finances Locales sur l'importance de l'autonomie fiscale des collectivités, la clarté des impôts à l'égard des citoyens, à leur lisibilité, de même qu'à une meilleure adéquation entre les capacités contributives des citoyens et la détermination de leur impôt.

Il est également indispensable de maintenir le remboursement intégral et évolutif par l'Etat des dégrèvements d'impôts locaux dont bénéficient en particulier les contribuables modestes.

La poursuite du chantier de **révision des valeurs locatives** et la mise en place **des dispositifs de péréquation permettant de limiter les écarts de richesse entre collectivités**, apparaissent, par ailleurs essentiel, notamment pour nos collectivités d'Outre Mer, où les bases fiscales sont particulièrement faibles.

La fiscalité directe ne représente dans notre budget que **9 % des recettes réelles de fonctionnement** contre **33,2 % pour les départements métropolitains**.

En volume, le poste **impôts directs** ne représente que 121 M€ sur 1 470 M€ de recettes réelles de fonctionnement.

Notre collectivité ne dispose donc pas de réelle autonomie fiscale.

.../...

II – SUR LES DOTATIONS DE L'ETAT

Si la **spécificité de la situation du Département de la Réunion** (et des autres départements d'Outre-mer) au regard de la fiscalité locale est réelle, il en est de même **en ce qui concerne les dotations et participations reçues de l'Etat essentiellement.**

En effet, selon la DGCL, les dotations et participations représenteraient pour notre collectivité **36,5 % des recettes de fonctionnement** contre 29,8 % pour les départements de métropole.

En volume, ce poste de recettes représente 489 M€ (dont 373 M€ au titre de la DGF) sur 1 470 M€ de recettes réelles de fonctionnement (36,5 %).

Ce ratio devrait toutefois être recalculé en intégrant dans les dotations, la part de Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE ex TIPP) reçue par les départements lors de la compensation du transfert du RMI en 2004.

En effet, depuis le transfert du RMI en 2004, la recette de TICPE n'a pas évolué, ce qui équivaut à un « gel » de fait depuis maintenant 10 ans. Ainsi, **en requalifiant cette recette, les dotations et participations représentent pour notre collectivité près de 61 %, soit près des deux tiers de ses recettes de fonctionnement** (903 M€ sur 1 470 M€ de recettes réelles de fonctionnement).

Notre collectivité ne dispose donc pas d'une réelle autonomie financière.

A ce jour, les modalités d'application de la **baisse de 11 milliards d'euros des dotations de l'Etat aux collectivités entre 2015 et 2017** annoncée par le Premier ministre ne sont pas connues.

Les critères de répartition de la baisse de 1,5 milliard d'euros de la DGF pratiquée en 2014 conduisent à une perte de recette de **4 685 158 €** pour notre Département.

L'application de ces mêmes critères de répartition à **une baisse des dotations de 11 milliards d'euros entraînerait à terme une perte de recettes de plus de 34 millions d'euros.**

Je souhaite en conséquence que la réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui doit se concrétiser dans le PLF pour 2015, s'accompagne d'**une réforme plus globale de l'ensemble des concours financiers de l'Etat** permettant de compenser par la péréquation une partie au moins de cette perte.

L'amélioration de la péréquation est certes une réalité : les nouvelles recettes de péréquation (hors DGF) pour notre collectivité vont passer de 6 M€ en 2012 à près de 70 M€ en 2014 avec la création du fonds de solidarité et du fonds de compensation péréquée (après la création des fonds de péréquation des DMTO et de la CVAE).

Mais les solutions mises en œuvre sont limitées dans le temps (2014-2015) et toujours incertaines quant aux montants à répartir chaque année. La notification tardive des recettes correspondantes ne permet pas de préparer et de gérer sereinement notre budget (qui approche le milliard et demi d'euros).

A ce titre, les divers fonds de péréquation ne peuvent constituer que des solutions provisoires ou complémentaires.

.../...

III – LE VÉRITABLE ENJEU D'EQUILIBRE DU BUDGET DEPARTEMENTAL

Les principales causes de déstabilisation financière des départements sont connues : ce sont les allocations individuelles de solidarité (AIS).

Notre collectivité est frappée de plein fouet par la forte augmentation des allocations individuelles de solidarité (Revenu de Solidarité Active – RSA, Allocation Personnalisée à l'Autonomie – APA – et allocations à destination des personnes handicapées – PCH et ACTP), qui représentent, en 2013, un montant de **648,8 M€**. Le taux de croissance de cette charge dépasse les 6% sur la dernière année.

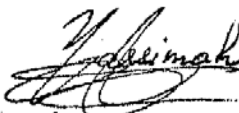
Les allocations individuelles de solidarité (AIS) sont financées presque exclusivement par des dotations de l'Etat (CNSA) et par une quote-part de la TICPE qui n'évoluent pas favorablement.

Ainsi, depuis le transfert progressif des allocations de solidarité aux départements à partir de 2002, c'est un montant de **734 M€** (montant cumulé au 31/12/13) 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.

Telles sont les suggestions et réflexions que je tenais à vous faire part dans le cadre de la rédaction de vos propositions, comme suite à la mission qui a vous été confiée.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de ma considération la meilleure.



Nassimah DINDAR

Monsieur Georges PATIENT
Sénateur de la Guyane
Membre de la Commission des Finances
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

**CONTRIBUTION DU PRÉSIDENT
DE LA RÉGION MARTINIQUE**

REGION MARTINIQUE



CONSEIL REGIONAL

Le Président

Direction Generale Des Services

Réf. : CAB/JFL/JPP/N°14-15548

Dossier suivi par : Jean-Pierre PIEJOS

(130)

Monsieur Georges PATIENT
Sénateur de la Guyane
Palais du Luxembourg
15, Rue Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

Fort-de-France, le

Objet : Contribution de Serge LETCHIMY sur les ressources des collectivités locales

Monsieur le Sénateur,

→ En propos liminaires,

Il y a lieu de combattre un certain nombre de préjugés qui collent à l'image des collectivités locales d'outre-mer : idée de laxisme dans leur gestion, de recrutement intempestif d'agents, d'absence d'effort pour maîtriser les coûts ou optimiser les recettes.

En supposant que ce fut le cas dans certaines collectivités, le resserrement des ressources causé par la crise économique internationale et nationale amplifiée par les événements de 2009, les a largement fait rentrer dans les rangs de la rigueur et de l'orthodoxie budgétaire.

Par contre les spécificités de nos territoires du point de vue de l'insuffisance structurelle des ressources propres et charges de fonctionnement (majoration des charges de personnel) sont toujours bien en place et continuent à peser lourdement sur les résultats financiers de la plus part de ces collectivités.

Dans un tel contexte il faut veiller à ce que La démarche de l'Etat de recherche de marges de manœuvre ne vienne aggraver des situations déjà très préoccupantes dans nos territoires.

Des propositions peuvent être faites pour qu'au niveau des dotations de l'état des corrections soient portées à des insuffisances observées.

Sur le terrain de la fiscalité un effort d'innovation devrait permettre de mettre en place des solutions mieux adaptées à nos territoires.

→ Sur la DGF, il a déjà été fait observer que les modes de calculs de certaines dotations desservent les collectivités d'outre-mer

▪ Ainsi la DSU dont la répartition au prorata de la population aboutit à une dotation par habitant bien inférieur à la moyenne des communes de France hexagonale alors qu'au départ la dotation répartie est majorée de 33% par rapport au poids démographique.

Une révision de ce mode de calcul pourrait avoir des retombées largement positives et réparatrices(en regard de leurs charges spécifiques) pour les grandes villes de l'outre-mer.

▪ De même pour le Fonds de Péréquation Intercommunal (FPIC). Le décalage créé entre le mode de calcul pour les contributeurs, identifiés comme en France hexagonale : ceux ayant un potentiel fiscal agrégé (PFIA) supérieur à 90% du PFIA à la moyenne nationale, et les bénéficiaires, identifiés à partir des écarts de richesse calculés au niveau local écarte injustement de son bénéfice des ensembles intercommunaux qui dans un autre mode de calcul auraient dû en avoir droit.

→ Concernant la fiscalité

Il s'agirait d'aller vers une démarche permettant aux collectivités d'outre-mer d'améliorer leur niveau d'épargne en optimisant les potentialités de ressources endogènes.

S'il est difficile d'échapper au droit commun pour ce qui est de la fiscalité directe, des solutions peuvent être proposées dans le domaine de la fiscalité indirecte.

▪ L'octroi de mer

C'est une ressource très importante pour les communes et la Région, toujours en débat devant les instances européennes pour sa pérennisation.

Toute intervention à son niveau doit faire l'objet de la plus grande attention afin d'éviter des bouleversements préjudiciables dans les budgets des collectivités concernées. A titre d'exemple, renforcer le FRDE poserait de grosses difficultés aux budgets des communes.

De ce point de vue, l'extension de son assiette aux services est certainement de nature à en augmenter le produit. Cependant la question devra être finement expertisée au préalable en terme d'impact tant sur le rendement réel que sur l'activité économique.

Une profonde réflexion de la portée économique de l'octroi de mer doit être réalisée, afin d'en améliorer l'efficacité.

▪ Les jeux de hasard pourraient faire l'objet d'une taxation en outre-mer au profit des collectivités locales.

A noter qu'au-delà des dispositions à prendre pour permettre de faire face aux difficultés structurelles des collectivités locales, il existe en plus, au niveau de certaines Régions, des besoins spécifiques pour financer des services et équipements indispensables au développement des territoires ultra marins.

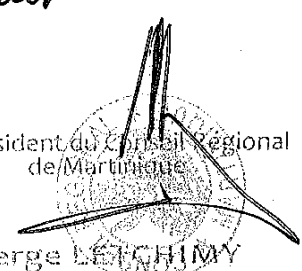
Ainsi la problématique du transport public des personnes en Martinique.

Dans le cadre des travaux en cours relatifs à l'habilitation transport votée par le Parlement au profit de la Région Martinique, des propositions seront faites visant à formuler des réponses adaptées et innovantes dans ce domaine.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de ma considération la plus distinguée.



Le Président du Conseil Régional
de Martinique



Serge LÉCHIMY

29 JUL. 2014

PROJET DE TAXE TERRITORIALE SUR LES SERVICES
DU CONSEIL RÉGIONAL DE LA GUYANE



Cayenne, le 20/05/2014

DIRECTION GENERALE DES SERVICES

N° /DGS/EL

Affaire suivie par : Elsa LESCOT

☎ 0594 27 11 41 / ✉ 0594 27 11 60

Email : elsa.lescot@cr-guyane.fr

Monsieur Georges PATIENT
Sénateur-Maire
Palais du Luxembourg
Casier de la Poste
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06

Objet : Votre mission sur l'aménagement de la fiscalité en Outre-mer et la Collectivité unique

Pièces jointes : Une proposition rédigée d'amendement au projet de loi de finances pour 2015 /une simulation

Monsieur le Sénateur,

Le Gouvernement vous a confié , dans le prolongement du déplacement du Président de la République le 15 décembre en Guyane la mission d'engager une réflexion et de formuler des propositions sur les aménagements possibles de la fiscalité notamment au regard de la préparation de la mise en cadre de la collectivité unique .

Vous le savez en effet les perspectives financières disponibles concernant cette importante réforme institutionnelle pour le territoire soulignent une fragilité extrême de la future collectivité territoriale qui verrait dès 2016 ses capacités de financement fortement dégradées et serait dans l'impossibilité d'exercer valablement ses compétences en raison principalement de la situation de déséquilibre structurel des finances du Conseil général .

La Guyane se trouve donc confrontée à une perspective inquiétante d'impasse financière de la principale collectivité qui , statutairement, se verra confier les enjeux et missions d'assurer la cohésion sociale , la solidarité territoriale et l'aménagement du territoire ainsi que les principales politiques publiques liées tant au développement des personnes et des parcours individuels (l'enseignement , la formation, la culture) que celui de l'économie .La mise en œuvre des nouveaux programmes européens , compétence régionale depuis 2014 , se verrait aussi fortement compromise dans un contexte plus global du désengagement de l'Etat et d'une situation financière des autres collectivités du territoire également très contrainte et ce , alors même, que les défis du développement –explosion démographique , maintien d'un taux de chômage de 15 points supérieur à la métropole , - sortie des jeunes sans diplômes , carence des infrastructures – n'ont jamais été aussi prégnants.

Face à ce constat et cette analyse , il convient donc aux acteurs publics d'agir en responsables et de proposer les mesures utiles pour prévenir une telle situation et permettre de trouver des solutions pérennes, structurelles et adaptées au contexte guyanais .

La Région a travaillé plusieurs pistes qu'elle a exposées dans ses 23 propositions du Pacte de confiance adressé en janvier dernier au Président de la République et au Gouvernement .Parmi

REGION GUYANE

Cité Administrative Régionale – Carrefour de Suzini - 4179, Rte de Montabo -B.P. 7025 – 97307 Cayenne Cedex - Guyane Française

Téléphone : 0594 29 20 20 – Télécopie : 0594 31 95 22

Région Guyane, Territoire Numérique... <http://www.cr-guyane.fr>

celles-ci, il est proposé et vous ai remis, le projet de texte de loi prévoyant l'institution d'une taxe territoriale sur les services.

Cette nouvelle imposition spécifique à la Guyane, assise sur la croissance économique, vise par une assiette large, un taux attractif, une exonération des petits contribuables, à garantir à la fois un rendement nécessaire au rétablissement des ressources fiscales de la collectivité territoriale, à instituer une ressource dynamique connotée aux réalités du développement tout en préservant par son juste calibrage l'économie et son développement.

En l'absence de réponse fiscale propre et adaptée, la réforme institutionnelle de 2015, manque son objectif, celui de donner au territoire, au travers l'exercice au plus près des responsabilités, les moyens de son autonomie dans le cadre de la République.

Aussi est-il proposé que la future loi de finances voit l'institution de cette ressource nouvelle et que celle-ci figure au titre des priorités du Pacte d'Avenir en cours d'élaboration avec l'Etat.

Bien entendu, à elle seule, cette réforme fiscale, fondamentale et même indispensable ne peut garantir l'ensemble des projets de développement et ambitions du territoire et devra être complétée par d'autres aménagements structurels de nature fiscale (correction du prélèvement indu des 27 M€ d'octroi de mer au détriment du département, assujettissement du domaine privé de l'Etat non concédé au régime de la taxation du foncier non bâti, compensation des exonérations de fiscalité du secteur spatial, réforme de la fiscalité minière) ou relevant du domaine des dotations (décrystallisation des dotations aux équipements scolaires dans un territoire à aussi forte démographie, réforme de la dotation superficielle allouée aux communes...). Par ailleurs un dispositif conjoncturel d'appui budgétaire à la mise en place d'un programme ambitieux de projets structurants, lui aussi, inscrit dans le Pacte d'avenir, serait un appui utile et une ambition forte à partager des élus guyanais.

Monsieur le Sénateur, c'est donc avec volonté et confiance, que je vous remets les propositions de la Région Guyane de mise en place d'une ressource nouvelle assise sur les services pour inscription dans votre rapport

Comptant sur votre soutien, je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs

Le président de la Région Guyane




Rodolphe ALEXANDRE



REGION GUYANE

Projet de taxe territoriale sur les services

Au regard de la nécessité de réussir la mise en place de la collectivité territoriale de Guyane, née du rapprochement des Conseils régionaux et généraux, et compte-tenu des perspectives financières induites par cette fusion et de l'enjeu du développement du territoire, il est proposé de créer une taxe régionale sur les services.

Le véhicule législatif retenu pour sa création serait la loi de finances initiale pour 2015. Le texte serait un article unique modifiant le VI du Chapitre premier du Titre II bis de la deuxième partie du Livre premier du code général des impôts. Le titre du point VI « TAXE POUR LA REGION GUYANE » serait modifié et des articles additionnels seraient insérés entre l'article 1599 quinquies B et l'article 1599 terdecies.

EXPOSE DES MOTIFS

1) Le contexte particulier de la Guyane : croissance démographique, retards structurels, besoin de développement économique

La Guyane connaît une croissance démographique moyenne de 3,8% par an. Cette forte croissance démographique annihile la croissance du PIB régional. Ainsi, la région se trouve en situation de divergence par rapport aux régions de l'union européenne, son PIB atteignant 55% de la moyenne communautaire selon les données Eurostat de mars 2014.

La croissance démographique associée à la jeunesse de la population induit d'importants investissements dans les infrastructures de base : construction de réseaux routiers, électriques, d'adduction d'eau, de télécommunication et d'équipements éducatifs (un collège est construit chaque année et un lycée tous les deux à trois ans), sportifs, culturels.

Il est donc nécessaire de doter ce territoire des infrastructures indispensables à son attractivité économique et à la formation de sa jeune population.

La zone du Maroni, qui devrait représenter d'ici la fin de la décennie près de la moitié de la population guyanaise, n'est reliée au littoral que par voie aérienne ou fluviale. Le premier mode de communication est onéreux, et donc subventionné par les pouvoirs publics, et le second est dépendant du niveau du fleuve qui n'est par ailleurs pas navigable en toute sécurité.

L'absence de voirie limite les déplacements des personnes et des marchandises et donc les perspectives de développement économique de ces territoires.

L'existence de voiries faciliterait le développement économique, les déplacements de personnes et faciliterait la lutte contre l'orpaillage illicite; activité générant, outre une insécurité physique importante pour les populations vivant à proximité des zones aurifères, une insécurité sanitaire du fait des rejets de mercure dans la nature et en particulier les fleuves.

Le coût des infrastructures que devrait réaliser la collectivité territoriale de Guyane est estimé à trois milliards d'euros. Ce montant ne prend pas en compte le soutien qui devra être apporté aux communes et aux EPCI qui ne disposent pas toujours des ressources suffisantes pour financer, même partiellement, les opérations qui relèvent de leur compétence.

Le concours de la collectivité territoriale de Guyane, seule collectivité majeure, sera par conséquent toujours nécessaire.

2) La création de la collectivité territoriale de Guyane : le déficit structurel du département et le risque de CAF 0 à l'horizon 2016.

C'est dans ce contexte que sera créée la collectivité territoriale de Guyane par la fusion du Conseil Général et du Conseil Régional. Le premier ne dispose d'aucune marge de manœuvre au regard de la précarité de la population (taux de chômage de 21% ; 25% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté) et de la très forte contrainte que cela exerce sur ses dépenses sociales.

S'agissant de dépenses obligatoires, il est contraint de limiter son action dans ses autres domaines de compétences faute de crédits suffisants.

Sa capacité à investir s'est fortement réduite ces dernières années compte-tenu d'une capacité d'autofinancement devenue négative. Cette situation devrait contrarier ses possibilités de recourir aux emprunts nécessaires au financement partiel de la construction ou à la rénovation des infrastructures relevant de sa compétence.

Sur ces bases, et au regard du poids des finances départementales dans les finances globales de la collectivité territoriale, cette dernière devrait se retrouver en situation très difficile dès son premier exercice et aboutira en 2016 à des impasses budgétaires qui ne permettront pas d'une part, de réaliser les investissements nécessaires et, d'autre part, d'afficher la part nationale indispensable à la mise en œuvre des PO 2014-2020.

3) La nécessité de trouver de nouvelles recettes

Ainsi, la collectivité territoriale de Guyane risque d'être paralysée dans son action dès sa seconde année d'existence. La mutualisation des fonctions supports ne permettra de dégager des économies d'échelles qu'à moyen terme.

Les efforts de rationalisation des dépenses et de l'organisation de la collectivité ne permettront pas de réaliser des économies suffisantes pour préserver la capacité d'investissement de la collectivité territoriale de Guyane.

Par ailleurs, ces investissements généreront des dépenses de fonctionnement régulières et en augmentation constante pour maintenir en l'état ces infrastructures. La collectivité territoriale de Guyane aura donc besoin de recettes nouvelles pérennes et dynamiques dès 2016. Le contexte national de réduction des dépenses publiques ne permet pas d'espérer un effort important et pérenne de l'Etat sous forme de dotation.

4) La création d'une nouvelle taxe sur les services, condition nécessaire à la viabilité de la collectivité territoriale de Guyane et enjeux du développement de la Guyane.

La préservation de la crédibilité financière de la collectivité territoriale de Guyane nécessite un soutien de l'Etat qui pourra prendre la forme d'un maintien des DGF de la collectivité territoriale de Guyane mais également d'une revalorisation de certaines dotations (DRES, compensation des ATEE) pour tenir compte de la démographie particulière de la Guyane par rapport à l'Hexagone et même aux autres régions d'outre-mer. Toutefois, ces efforts ne seront pas suffisants pour préserver la crédibilité financière de la collectivité territoriale de Guyane auprès des organismes financiers susceptibles de l'accompagner dans le financement de ses investissements.

Une recette nouvelle pérenne et dynamique sera nécessaire. Cette recette pourrait être une taxe spécifique sur les services qui ne serait applicable qu'en Guyane. Pour mémoire, la Guyane dispose de plusieurs particularismes fiscaux dont celui de ne pas appliquer de TVA. L'octroi de mer, qui est une taxe sur la livraison des biens, est une taxe indirecte locale dont les chefs d'entreprises souhaitent le remplacement par une taxe sur les biens et services. La région Guyane, lors de la préparation de la renégociation de ce dispositif au niveau européen, a indiqué son intérêt pour une extension, à terme, de l'octroi de mer aux services à condition de disposer d'une étude d'impact. Cette condition n'était pas remplie en 2012 lors de la préparation de la renégociation en cours. L'urgence de la situation ne permet pas d'attendre 2020, date de la fin du dispositif d'octroi de mer en cours de reconduction. Aussi, la création d'une taxe spéciale sur les services qui disposerait d'une assiette large et d'un taux réduit permettrait à la collectivité territoriale de Guyane de disposer d'une recette pérenne et dynamique qui lui permettrait d'assurer le financement de ses investissements puis les dépenses de fonctionnement induites par les livraisons des ouvrages publics.

Au regard de l'exposé de ces motifs, la proposition est la suivante :

AMENDEMENT LEGISLATIF A LA LOI DE FINANCE POUR 2015 :

Article XXX : Le VI du Chapitre premier du Titre II bis de la deuxième partie du Livre premier du code général des impôts est modifié comme suit :

« VI : TAXES PERCUES POUR LA COLLECTIVITE TERRITORIALE DE GUYANE »

Au Chapitre premier du Titre II bis de la deuxième partie du Livre premier du code général des impôts, après l'article 1599 quinquies B sont insérés les articles 1599 quinquies C à L ainsi rédigés :

Article 1599 quinquies C (Création de la taxe et date d'entrée en vigueur) :

Il est institué au profit de la Collectivité Territoriale de Guyane, une taxe territoriale sur les services. Cette taxe sera perçue à compter du 1^{er} janvier 2016.

Article 1599 quinquies D (Opérations imposables et territorialité) :

Sont soumises à la taxe territoriale sur les services, les activités économiques au sens des articles 256 A et 257 du code général des impôts à l'exclusion des activités de production. Les activités soumises à la taxe sont réalisées sur le territoire de la Guyane, y compris la mer territoriale et la zone économique exclusive.

Les prestations livrées hors de Guyane sont exclues du champ d'application de la taxe.

Sont considérés comme une activité de production les activités agricoles et extractives ainsi que les activités de fabrication, de transformation ou de rénovation d'un bien meuble corporel notamment les livraisons d'électricité, d'eau, de gaz, de froid et de biens similaires.

Sont assimilées à des prestations de services l'exercice de professions libérales, les ventes à consommer sur place et à emporter réalisées par les personnes qui exploitent des établissements fournissant la restauration rapide ou non au public, les débitants de boissons, les restaurateurs et les traiteurs.

Article 1599 quinquies E (Définition des personnes assujetties) :

Les personnes assujetties à la taxe territoriale sur les services sont celles qui réalisent de manière indépendante une opération imposable mentionnée à l'article 1599 quinquies D quels que soient le statut juridique de ces personnes et leur situation à l'égard des autres impôts et taxes.

Les personnes morales de droit public ne sont pas assujetties à la taxe pour l'activité de leurs services administratifs, culturels, éducatifs et sociaux lorsque le non assujettissement n'entraîne pas de distorsions de la concurrence.

Article 1599 quinquies F (Fait générateur et exigibilité) :

Le fait générateur se produit et la taxe est exigible au moment où la prestation de service est effectuée.

En cas de prestations continues ou de prestations discontinues à échéances successives, la taxe est exigible au fur et à mesure de l'exécution du service.

Le versement d'acomptes, de provisions ou de montants assimilés entraîne l'exigibilité de la taxe.

Article 1599 quinquies G (Assiette de la taxe) :

La base d'imposition est constituée par le prix hors taxe de la prestation de service.

Article 1599 quinquies H (Liquidation de la taxe) :

La taxe est liquidée au vu d'une déclaration mensuelle souscrite par les assujettis.

Article 1599 quinquies I (Déductions et exonérations) :

La taxe qui a grevé les éléments du prix d'une opération imposable peut-être admise en déductibilité par la collectivité territoriale de Guyane de la taxe applicable à cette opération.

La collectivité territoriale de Guyane peut fixer par délibération un seuil de chiffre d'affaires en dessous duquel les entreprises pourront être exonérées.

Article 1599 quinquies J (Taux de la taxe) :

Les taux applicables aux activités soumises à la taxe territoriale sur les services sont fixés par délibération de la Collectivité Territoriale de Guyane.

Article 1599 quinquies K (Obligations des assujettis) :

I] Toute personne assujettie à la taxe territoriale sur les services doit s'identifier auprès des services fiscaux dans les 15 jours du commencement de son activité et fournir tous renseignements relatifs à la nature et aux conditions d'exploitation de cette activité. Ces informations doivent être mises à jour en cas de cession ou de cessation d'entreprise ou de modification dans l'activité réalisée.

II] Toute personne assujettie doit délivrer une facture pour les prestations réalisées ainsi que pour les acomptes perçus au titre de ces opérations lorsqu'ils donnent lieu à l'exigibilité de la taxe. Les factures doivent faire apparaître pour chaque prestation les montants hors taxes, les montants de la taxe, les taux d'impositions applicables ainsi que le code APE correspondant à chacune des prestations.

Les personnes assujetties doivent conserver un double de tous les documents émis.

III] Les personnes assujetties doivent tenir une comptabilité faisant apparaître de manière distincte les opérations taxées et celles qui ne le sont pas.

IV] Tout redevable de la taxe territoriale sur les services est tenu de remettre au service de la recette des impôts, une déclaration retraçant les opérations taxables du mois écoulé. Cette déclaration doit être remise même si aucune opération taxable n'a été réalisée au cours de la période d'imposition.

Ces déclarations doivent comporter le montant total des prestations réalisées, le montant total des prestations taxables, le montant de la taxe déductible s'il y a lieu.

La taxe exigible est acquittée auprès du service de la recette des impôts, au plus tard lors du dépôt de la déclaration qui doit intervenir au plus tard le 15 du mois suivant la période de référence.

V] Les versements exigibles ne sont pas mis en recouvrement s'ils sont inférieurs à 100 euros.

VI] En cas de cessation ou de cession d'une activité professionnelle, les redevables sont tenus de souscrire dans les trente jours la déclaration prévue au I]. La taxe exigible est acquittée au plus tard lors du dépôt de la déclaration.

Article 1599 quinquies L (Contrôles, sanctions et paiements) :

La taxe territoriale sur les services est perçue, contrôlée et recouvrée par la Direction Générale des Finances Publiques.

Calcul de l'assiette de taxation

L'assiette de taxation a été déterminée en fonction de données partielles pour 2010 qui ont pu être communiquées au conseil régional. Ce dernier s'étonne de ne pas pouvoir disposer d'informations statistiques consolidées sur les entreprises près de 4 ans après l'année de référence. Cette indisponibilité des données rend difficile une évaluation de l'impact de la mesure fiscale envisagée. En effet, l'évaluation de l'assiette a été réalisée à partir des données relatives aux chiffres d'affaires des entreprises ayant leur siège ou un établissement en Guyane qui ont été déclarées en 2010 auprès de la direction régionale des finances publiques de Guyane et regroupés par code NAF. Les données transmises concernent 4 072 entreprises soit 52,9% des 7 700 entreprises recensées par l'INSEE en 2010. Le chiffre d'affaires total déclaré des entreprises dont le code NAF ne correspond pas à une activité agricole, extractive ou industrielle a été de 1 729 900 585 euros en 2010. Cela représente **3 610 entreprises de services** soit 88,7% de l'échantillon. ***Les résultats obtenus sont donc une évaluation à minima qui devra être améliorée.***

Pour déterminer le rendement de la taxe les entreprises ont été regroupées, selon leurs codes NAF, en trois catégories : les services aux particuliers, les services aux entreprises et les services mixtes. Le chiffre d'affaires des entreprises de services aux particuliers a été intégralement pris en compte dans l'assiette de taxation. Le chiffre d'affaires des entreprises de services aux entreprises a été entièrement exclu de l'assiette de taxation. En effet, il est envisagé de permettre la déductibilité de la taxe incluse dans la facturation des services fournis aux entreprises. Pour prendre en compte cette déductibilité, les services aux entreprises sont considérés comme pouvant être entièrement déductible. Ainsi le rendement net de ces services a été considéré comme étant nul. Le chiffre d'affaire des services dits mixtes (dont le commerce, les travaux et l'immobilier ...) qui regroupent les autres activités a été forfaitairement réparti à hauteur de 60% à des entreprises. Le rendement net de la taxe a été évalué sur 40% du chiffre d'affaires des services mixtes.

Le projet de loi élaboré prévoit de taxer les activités de services dès le premier euro et que les recettes ne soient recouvrées que si le montant dû par l'entreprise est supérieur à 100 € par mois soit un chiffre d'affaire de 4 000 euros par mois. La déductibilité de la taxe acquittée par les entreprises sur les services qui ont grevé leurs opérations imposables sur la taxe exigible ne serait possible que sur décision express de la collectivité territoriale de Guyane. Cette proposition de décision optionnelle de la collectivité territoriale de Guyane vise à optimiser le rendement de la taxe. Si la déductibilité de la taxe était autorisée par la collectivité territoriale de Guyane, les recettes attendues pour un taux fixé à 2,5% s'élèvent à 18,58 M €. Si la déductibilité de la taxe n'était pas mise en œuvre par la collectivité territoriale de Guyane, le rendement de la taxe serait alors de 42,78 M€.

Cette évaluation est une évaluation à minima qui devra être affinée avec les données consolidées qui ont été sollicitées auprès de l'INSEE. Par ailleurs, le conseil régional envisage de réunir un groupe de travail composé avec des représentants des services et agences de l'Etat compétents dans les domaines statistiques et fiscaux (DRFiP, DRDDI, INSEE, IEDOM) pour améliorer son évaluation interne et évaluer les coûts de gestion qui seront induits pour les entreprises. L'introduction d'une taxe spéciale sur les services obligera les entreprises à adapter leur facturation et les logiciels afférents, introduira également une procédure de déclaration et de paiement mensuelle de la taxe. Cela

générera des coûts supplémentaires qui devront être évalués et pris en compte dans l'étude d'impact qui devra être réalisée dans le cadre de ce projet.

Evaluation de l'assiette de taxation et du rendement de la taxe avec une exemption si les recettes dues sont inférieures à 100 euros par mois avec la déductibilité	
Services aux particuliers (Culture, Santé, Formation)	123 846 264 €
Services aux entreprises (SE + emploi)	39 123 165 €
Services mixtes	1 548 390 400 €
Assiette totale	1 711 359 829 €
Assiette nette	743 202 424 €
Produit attendu si taux fixé à 2,5%	18 580 061 €

Evaluation de l'assiette de taxation et du rendement de la taxe avec une exemption si les recettes dues sont inférieures à 100 euros par mois sans déductibilité	
Services aux particuliers (Culture, Santé, Formation)	123 846 264 €
Services aux entreprises (SE + emploi)	39 123 165 €
Services mixtes	1 548 390 400 €
Assiette totale	1 711 359 829 €
Produit attendu si taux fixé à 2,5%	42 783 996 €

Une seconde évaluation a été réalisée à partir des données relatives à la CVAE perçue au titre de 2012. A partir de ces données, la valeur ajoutée produite en Guyane par les entreprises non industrielles a été évaluée à 2,35 milliards d'euros. Ce montant permet d'obtenir une recette de 58,86M€ au titre de la taxe spéciale sur les services si un taux de 2,5% était appliqué à cette valeur ajoutée. Dans cette simulation, les entreprises bénéficieraient d'une déductibilité de la taxe et les sommes dues inférieures à 100 euros ne seraient pas mises en recouvrement pour prendre en compte les difficultés des petites entreprises et les coûts supplémentaires induits pour les entreprises. Le fichier CVAE par établissement concerne 1 644 entreprises et a donc un spectre moins large que la taxe territoriale sur les services.

Evaluation du rendement de la taxe territoriale sur les services en fonction de la valeur ajoutée avec une déductibilité de la taxe et une exemption si les recettes dues sont inférieures à 100 € par mois		
Valeur ajoutée produite en dehors des activités de production	Taux envisagé	recettes attendues
2 354 445 274 €	2,5%	56 861 132 €

**CORRESPONDANCE DU PRÉSIDENT
DE LA RÉGION GUYANE
À L'ASSOCIATION DES RÉGIONS DE FRANCE**



DIRECTION GENERALE DES SERVICES

N° 237850/2014/DGS/HT/EL
Affaire suivie par : Elsa LESCOT
☎ 0594 27 11 41 / ✉ 0594 27 11 60
Email : elsa.lescot@cr-guyane.fr

Cayenne, le 21 Juillet 2014

Monsieur Alain ROUSSET
Président

Association des Régions de France
282, Boulevard Saint-Germain
75007 PARIS

Objet : Contribution de la Région Guyane à l'effort de maîtrise et de réduction des dotations octroyées aux collectivités.

Monsieur le Président,

Le contexte extrêmement tendu des finances publiques conduit le gouvernement à demander aux collectivités d'accroître leur contribution à l'effort de redressement des comptes publics et déjà en 2014 la Région Guyane a vu son budget amputé de cinq cent mille Euros.

Comme vous le savez, la Région Guyane, la plus petite hors le cas particulier de Mayotte, souffre de handicaps particuliers et est confrontée à des enjeux majeurs qu'il me paraît nécessaire de rappeler.

La Guyane est la seule région française en divergence au sens communautaire du terme et ainsi, alors que son PIB atteignait 63% du PIB moyen communautaire en 2003 il n'est aujourd'hui (source Eurostat de 2014) que de 53%.

Sa démographie déjà atypique (3,5% entre 1999 et 2010) s'est encore accélérée et a atteint 4,8% en 2012 (Source INSEE) avec des pointes de 8% dans l'Ouest du territoire. 60% des jeunes adultes sortent de l'enseignement sans aucun diplôme, 52% de la population des 18-25 ans sont sans emploi et le taux de chômage de la population active atteint 22 à 24%.

Les besoins d'infrastructures sont prégnants, 15% de la population n'étant pas raccordée à un réseau d'eau potable. Et s'agissant uniquement des besoins d'équipements scolaires relevant de la Région, le Rectorat chiffre (données de juin 2015) à 13 le nombre de nouveaux lycées à réaliser entre 2015 et 2025 ; soit le **double** du nombre actuel d'établissements du second degré.

Par ailleurs, la Région Guyane est engagée dans un processus de fusion avec le Département pour aboutir à l'issue des prochaines élections régionales, à la création d'une collectivité territoriale unique. Or une étude conduite dans cette perspective à la demande de l'Etat par l'Agence Française de Développement (AFD) démontre de manière explicite l'impasse budgétaire qui naîtra de cette union en raison de la situation financière très dégradée du Département. Ainsi, sur la base de ces données, encore aggravées à priori depuis leur production, le Conseil Général confronté à l'effet ciseau d'atonie de ses recettes et de forte augmentation de ses dépenses, serait en situation d'insuffisance de financement dès cette année, situation se détériorant en 2015 avec une perspective cumulée de - 20M€ de recettes de fonctionnement et une incapacité à lever l'emprunt, avec un taux d'endettement 2014 déjà de 274 ans.

REGION GUYANE

Cité Administrative Régionale – Carrefour de Suzini - 4179, Rte de Montabo -B.P. 7025 – 97307 Cayenne Cedex - Guyane Française
Téléphone : 0594 29 20 20 – Télécopie : 0594 31 95 22
Région Guyane, Territoire Numérique... <http://www.cr-guyane.fr>



Alors, même si la Région est encore capable grâce à une politique rigoureuse de maîtrise de ses dépenses et de son endettement, de dégager une capacité de financement brut de 14 à 16 M€ pour conduire les investissements nécessaires à l'exercice de ses missions, la perspective de la fusion très proche obère toute marge de manœuvre et sans dispositif d'appui risque même d'entraîner le collapsus budgétaire de la future Collectivité unique.

Aussi, dans le temps où s'engage avec l'Etat les discussions sur un Pacte d'Avenir pour la Guyane, il ne 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 exposées et d'une situation financière préoccupante à très court terme.

Je connais votre attachement à intégrer les spécificités des régions ultras marines dans les réflexions et contributions de l'ARF comme votre écoute particulière des problématiques guyanaises.

Monsieur le Président, je vous serais donc obligé de bien vouloir porter et défendre ce message de solidarité auprès du comité des finances locales et de l'Etat.

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'expression de mes très cordiales salutations.

Bin amicalment

Le Président



Rodolphe ALEXANDRE

Copies :

1. Madame PAU-LANGEVIN - Ministre des Outre-mer
27 Rue Oudinot
75007 PARIS
2. Monsieur Serge MORVAN - Directeur général des Collectivités locales
2 Place des Saussaies
75008 PARIS
3. Monsieur ~~Georges~~ PATIENT - Sénateur Maire de Mana
4. Monsieur Marc VIZY - Conseiller de l'Outre-mer à l'Elysée
5. Monsieur Frédéric POTIER - Conseiller technique Outre-mer au Cabinet du 1^{er} Ministre
13 Rue Vaneau
75007 PARIS
6. Monsieur Eric SPITZ - Préfet de Région Guyane

R E G I O N G U Y A N E

Cité Administrative Régionale – Carrefour de Suzini - 4179, Rte de Montabo -B.P. 7025 – 97307 Cayenne Cedex - Guyane Française
Téléphone : 0594 29 20 20 – Télécopie : 0594 31 95 22
Région Guyane, Territoire Numérique... <http://www.cr-guyane.fr>

CONTRIBUTION DE MAÎTRE LINGIBÉ



CONTRIBUTION JURIDIQUE AU RAPPORT DE MONSIEUR LE SENATEUR GEORGES PATIENT, SENATEUR DE LA GUYANE

QUELLES RECETTES EN FAVEUR DES COLLECTIVITES GUYANAISES POUR FAIRE FACE AUX REALITES ET DEFIS LOCAUX ?

Patrick LINGIBÉ
Avocat Spécialiste en Droit Public
Membre du Réseau International d'Avocats GESICA
Membre Associé du Centre de Recherche
sur les Pouvoirs Locaux dans la Caraïbe (CRPLC) – CRPLC/UMR CNRS 8053
Membre de l'Association Avocats Conseils d'Entreprises (ACE)
Membre de l'Association Française des Avocats-Conseils des Collectivités Territoriales
(AFAC)

Cabinet d'Avocats Patrick LINGIBÉ – Juillet 2014

1

Copyright © – Tous droits réservés – Patrick LINGIBÉ – Juillet 2014

I – CONTEXTE DE LA PRESENTE CONTRIBUTION JURIDIQUE.

La présente contribution est produite à la suite d'une demande formulée par Monsieur le Sénateur Georges PATIENT, Sénateur de la Guyane, auquel a été confiée une mission d'étude sur les pistes pouvant accroître les moyens financiers des collectivités territoriales guyanaises sans peser sur les finances publiques de l'Etat.

Avant d'aborder les problématiques financières et les pistes de solution (II), il convient de rappeler l'histoire. En effet, il n'est jamais inutile, pour toute étude juridique relative à la Guyane, de rappeler brièvement ce qu'est sa géographie et ce que fut son histoire. L'applicabilité, l'application ou la non application du droit en Guyane procèdent largement de l'histoire et des singularités liées à la mise en œuvre, au fil du temps, des lois nationales sur ce vaste territoire (II).

II – LA GUYANE : UNE HISTOIRE INSTITUTIONNELLE SINGULIERE.

A. Une départementalisation en trompe l'œil de la Guyane.

Parmi les quatre départements d'outre-mer, la Guyane est le département le plus étendu de France avec ses 83 534 kilomètres carrés, soit l'équivalent de plus de 15 % du territoire métropolitain.

La Guyane est un territoire de la dimension d'un État européen puisqu'elle a, à peu près, l'équivalent de la superficie de l'Autriche (83 860 kilomètres carrés).

Or, la Guyane offre indubitablement une **contradiction flagrante et structurelle avec la notion de département**, telle qu'elle est connue et appréhendée juridiquement dans la France hexagonale.

En effet, un département est constitué, comme toute collectivité territoriale, de la réunion de trois éléments : un territoire dit « *département* », une population départementale et des pouvoirs confiés à des organes décentralisés au niveau de ladite collectivité, à savoir l'assemblée délibérante et son président doté des prérogatives d'un exécutif.

Cependant, au-delà de cette définition traditionnelle, le département suppose un certain degré de développement, notamment sur le plan administratif, juridique, social, économique et des moyens de communication.

Or, bien des situations (il serait difficile d'en établir une liste exhaustive), **attestent de la non départementalisation effective du territoire guyanais, et ce dès 1946.**

1) Une loi de départementalisation sur fond de bipartition du territoire guyanais.

Il convient de rappeler qu'un décret en date du 6 juin 1930 a divisé le territoire guyanais en deux superficies :

- d'un côté, la Guyane française constituée d'une bande de terre s'étendant de la zone côtière à l'intérieur des terres sur une profondeur variant de 60 kilomètres à l'Est et 30 kilomètres à l'Ouest ;
- de l'autre côté, le territoire de l'Inini, soit le reste du territoire guyanais, c'est-à-dire environ 72 000 kilomètres carrés, ce qui équivaut à la surface cumulée des deux États européens que sont les Pays-Bas et la Belgique.

Le territoire de l'Inini disposait de la personnalité civile et relevait directement du Gouverneur de la Guyane.

Or, la loi du 19 mars 1946 sur la départementalisation **n'a nullement modifié cette organisation particulière de la Guyane.** Bien au contraire et **contre la logique même de la départementalisation**, une loi du 14 septembre 1951 portant sur l'organisation du département de la Guyane a maintenu ce territoire de l'Inini dans un statut spécial pour dix ans et établi dans l'arrondissement un régime municipal spécial.

Sur le plan organisationnel et administratif, ce n'est qu'avec le décret du 17 mars 1969 que le territoire guyanais a été réorganisé avec la suppression du territoire de l'Inini, survivance d'une époque coloniale à laquelle la loi de départementalisation avait pour ambition de mettre un terme.

Il est clair que le maintien d'une bipartition coloniale en Guyane a vidé de sens pour une bonne partie du territoire le système de départementalisation, ce qui n'a pas manqué de produire de nombreux effets, notamment en retardant l'émergence de communes.

Il convient de noter qu'il existera jusque dans les années 1970 au sein de la préfecture de la Guyane **un service des populations indigènes, ce qui est le non-sens de l'esprit égalitariste de 1946.**

La Guyane rencontre d'autres problèmes inimaginables pour une structure formellement départementalisée.

Ainsi que le notait en 2000, une mission sénatoriale, « *en l'absence de routes ou de voies ferrées, les fleuves (c'est-à-dire pour l'essentiel le Maroni à l'Ouest et l'Oyapock à l'Est) constituent la seule voie de pénétration dans l'intérieur. Les communes de l'intérieur se trouvent de ce fait particulièrement isolées. Hormis l'avion, la pirogue y est le plus souvent le seul moyen de transport disponible, à la fois lent et coûteux ; elle doit être notamment utilisée pour assurer les transports scolaires* »¹

Cette distorsion va se révéler dans le mode de gestion appliqué dès 1970.

2) Une départementalisation et une décentralisation au contenu formel, inachevé dans les faits.

Il est clair que la départementalisation du territoire guyanais aurait dû conduire à la mise en place de moyens financiers conséquents au niveau des communes guyanaises, cellules administratives de base gérant les problèmes quotidiens des habitants.

La mise en place d'une organisation administrative territoriale de droit commun n'a pas été, semble-t-il, la préoccupation majeure, en dépit des principes ayant présidé au vote de la loi du 19 mars 1946 (sinon le territoire de l'Inini aurait disparu).

Le corpus juridique a été modifié en 1946 puisque l'article 73 de la Constitution du 27 octobre 1946 a posé le principe de l'applicabilité *de jure* des textes nationaux en Guyane, sauf dispositions contraires, en affirmant très clairement : « *Le régime législatif des départements d'outre-mer est le même que celui des départements métropolitains, sauf exceptions déterminées par la loi.* »

Il convient de rappeler qu'avant cette modification constitutionnelle (réformant *ipso facto* au demeurant l'article 3 de la loi de départementalisation de 1946)² l'application dans la colonie du Droit suivait une procédure fort différente et singulière.

En effet, Napoléon III, par un sénatus consulte du 3 mai 1854, soumis les colonies à un régime constitutionnel particulier. La colonie guyanaise échappa à ce régime commun aux autres colonies et resta sous l'empire d'un régime propre au territoire, institué par l'ordonnance royale du 27 août 1828 (modifiée en 1833). Prévalait alors le principe dit des « décrets » (l'exception coloniale).

¹ Sénat – rapport d'information n° 366 fait à la suite des missions effectuées en Guyane Française, Martinique et Guadeloupe du 12 au 23 septembre 1999 et à La Réunion du 12 au 15 janvier 2000, page 20.

² L'article 3 de la loi n° 46-451 du 19 mars 1946 tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane française dispose : « *Dès la promulgation de la présente loi, les lois nouvelles applicables à la métropole le seront dans ces départements, sur mention expresse insérée aux textes.* »

Contrairement aux dispositions du sénatus consulte de 1854, aucune intervention du législateur ou du Conseil d'État n'était nécessaire pour rendre applicable un texte en Guyane.

En principe, un décret simple suffisait. Toutefois, les lois et règlements nationaux n'étaient pas applicables pour autant *de jure* en Guyane. L'application dans la colonie d'un texte législatif ou réglementaire de la France continentale était préalablement soumise à une double formalité obligatoire :

- en premier lieu, le texte législatif ou réglementaire devait faire l'objet d'une promulgation par décret du Président de la République ;
- en deuxième lieu, le Gouverneur devait à son tour, après cette promulgation présidentielle, le promulguer au sein de la colonie³.

Il est évident que le bouleversement législatif et constitutionnel survenu en 1946 a conduit à une modification de l'organisation des collectivités territoriales de la Guyane : la gestion d'une commune dans une colonie ne peut être la même dans un département où les habitants n'ont pas les mêmes droits.

Il va de soi que des collectivités issues de la colonie ne peuvent continuer à fonctionner sur des modes de financement identiques dans un cadre départemental.

La création de dotations particulières visant la mise à niveau était une nécessité pour hisser les collectivités territoriales concernées au niveau de leurs sœurs de l'Hexagone.

Ce problème a été aggravé en Guyane par le fait que la disparition du territoire de l'Inini a entraîné *ex abrupto* le basculement d'une grande partie du territoire dans le droit commun avec la création de communes, en remplacement des anciens cercles municipaux dirigés par des chefs de brigade de gendarmerie.

Une unification formelle de l'esprit départemental fut donc faite en 1969, soit plus 30 années après la loi de départementalisation de 1946.

Aucun projet d'accompagnement n'a été établi sur le long terme pour la création de ces nouvelles collectivités communales, notamment au niveau des ressources propres desdites collectivités.

³ « La simple insertion de la loi ou du décret au Journal officiel de la colonie ne saurait en tenir lieu. Il faut un acte de promulgation manifestant d'une façon indiscutable la volonté du gouverneur de rendre la loi ou le décret applicable à la colonie. Or cette volonté ne résulte pas nécessairement de la simple insertion au Journal officiel de la colonie qui a pu être faite en dehors de lui ou dans un autre but. La loi ou le décret, à défaut de cette seconde promulgation, n'est pas applicable dans la colonie, et comme le gouverneur a, à cet effet, une très grande latitude, aucun délai ne lui étant imparti, il en résulte qu'il peut retarder indéfiniment la mise en vigueur de la loi ou du décret. Le remède consiste dans le droit qui appartient au ministre de donner au gouverneur un ordre devant lequel ce dernier doit s'incliner .../... », Girault Arthur, Principes de Colonisation et de Législation Coloniale, 3^{ème} édition, Tome 1, Editions Sirey 1907, page 388-389.

La décentralisation de 1982 et ses lois subséquentes n'ont fait qu'amplifier le malaise des collectivités guyanaises.

Le constat est accablant : on aboutit en Guyane à avoir des collectivités territoriales qui posent des principes consubstantiels vis-à-vis de leur statut.

B. Le principe de libre administration des collectivités territoriales, rapporté au cas guyanais.

Plus que tout autre, le statut départemental de 1946 postulait à l'application *ipso jure* de certains principes juridiques primordiaux, dont le premier, s'agissant des collectivités territoriales, était celui de la libre administration.

La libre administration des collectivités territoriales est un principe à valeur constitutionnelle, maintes fois consacré, soit dans notre Droit Positif, soit encore affirmé par les Juges Constitutionnel et Administratif.

1°)- Rappel du principe et de ses effets.

L'affirmation de la libre administration des collectivités territoriales a été affirmée par plusieurs textes et décisions jurisprudentielles.

En premier lieu, l'article 87 de la Constitution du 27 octobre 1946 disposait :

« Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel.

L'exécution des décisions de ces conseils est assurée par leur maire ou leur président. »

En second lieu, l'article 72 originel de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose dans son second alinéa que les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus et dans les conditions prévues par la loi. »⁴

En troisième lieu, il convient de préciser que la Jurisprudence a eu l'occasion de poser des principes directement issus de cette règle constitutionnelle affirmant la libre administration des collectivités territoriales :

⁴ A la suite de la réforme opérée par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, c'est l'alinéa 3 de l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958 qui vise le principe de la libre administration des collectivités territoriales : « Dans les conditions prévues par la loi, ces collectivités s'administrent librement par des conseils élus et disposent d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs compétences. »

le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 79-104 DC du 23 mai 1979 relative à la loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de Gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances, définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État, se réfère aux « *dispositions constitutionnelles .../... qui consacrent la libre administration des collectivités territoriales* » pour juger du respect par le législateur du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Dans une décision n° 2001-454 DC du 17 janvier 2002 concernant la loi relative à la Corse, le Juge Constitutionnel va énoncer le principe accessoire à celui découlant de la libre administration des collectivités territoriales en rappelant l'interdiction constitutionnelle d'une tutelle d'une collectivité territoriale sur une autre.

S'appuyant sur l'article de la Constitution, le Juge Administratif est également intervenu sur ce point. Ainsi, dans un arrêt rendu le 18 janvier 2001, *Commune de Venelles*, le Conseil d'État a jugé que le principe de libre administration des collectivités territoriales est « *au nombre des principes fondamentaux auxquelles le législateur a ainsi entendu accorder une protection juridictionnelle* » et que pour cette raison l'exécution d'une mesure qui porte « *une atteinte grave et manifestement illégale* » doit pouvoir être suspendue sur le fondement des dispositions de l'article L. 521-2 du Code de justice administrative relatif au référé liberté.

En quatrième lieu, plusieurs dispositions législatives du Code général des collectivités territoriales sont venues consacrer ce principe sous le *Livre Ier : Principes Généraux de la Décentralisation ; Titre Unique : Libre administration des collectivités territoriales ; Chapitre Ier : Principe de libre administration*. Trois articles seront cités parmi les sept que comporte ce chapitre :

* L'article L. 1111-1 dispose que « *Les communes, les départements et les régions s'administrent librement par des conseils élus.* ».

* L'article L1111-3 énonce très clairement que « *La répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions ne peut autoriser l'une de ces collectivités à établir ou exercer une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur une autre d'entre elles.* ».

* L'article L. 1111-4 précise dans son second alinéa que : « *Les communes, les départements et les régions financent par priorité les projets relevant des domaines de compétences qui leur ont été dévolus par la loi. Les décisions prises par les collectivités locales d'accorder ou de refuser une aide financière à une autre collectivité locale ne peuvent avoir pour effet l'établissement ou l'exercice d'une tutelle, sous quelque forme que ce soit, sur celle-ci. Ces dispositions s'appliquent aux décisions prises après le 1er avril 1991.* »

Enfin, le nouvel article 72, issu de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, dispose au début de son cinquième alinéa : « *Aucune collectivité territoriale ne peut exercer une tutelle sur une autre.* »

Au regard de ce qui vient d'être rappelé, on peut légitimement se poser la question de la pertinence et de l'effectivité de ce principe de libre administration face à la réalité guyanaise.

2°) Quelle réalité en Guyane ?

La libre administration d'une collectivité territoriale ne saurait rester un principe sans contenu concret et efficient.

Or, la problématique de l'organisation territoriale guyanaise, **faussée dès l'origine par une gestion bipartite du territoire**, ne pouvait aboutir à une émancipation réelle et effective des collectivités territoriales, principalement communales.

Peut-on réellement parler de libre administration lorsque la collectivité territoriale ne peut pas faire face structurellement à ses dépenses par l'apport de ressources propres ?

Dans une décision n° 2000-436 DC du 7 décembre 2000 relative à la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains, le Conseil Constitutionnel procède à une analyse afin de vérifier que les collectivités territoriales bénéficient de moyens matériels pour assurer les missions d'intérêt général qui leur ont été confiées par la loi.

Il convient de rappeler à ce niveau que les collectivités communales de la Guyane disposent en général de superficies extrêmement étendues, à « l'échelle sud-américaine », **sans commune mesure avec les espaces communaux de la France métropolitaine**.

Or, l'exercice de compétences originelles ou transférées s'accompagne nécessairement d'une responsabilité des organes qui l'exercent.

Exercer une compétence devient dès lors un exercice difficile, voire périlleux, lorsque les moyens matériels et financiers pour sa mise en œuvre font défaut.

Deux exemples sont révélateurs à ce niveau :

* le transport scolaire sur le fleuve : le Président du Conseil général exerce une compétence alors que le cadre de l'intervention de cette compétence s'oppose à ce que celle-ci soit exercée (fleuve non navigable, impossibilité de souscrire une assurance obligatoire, etc.).

* l'exercice des pouvoirs de police générale ou spéciale par le maire : exercer les pouvoirs de police administrative peut s'avérer extrêmement difficile en Guyane au regard du territoire à administrer. Il convient de rappeler que ce pouvoir s'exerce sur l'ensemble du territoire communal (relativement exigü en France Hexagonale) comme l'a précisé la Chambre Criminelle de la Cour de Cassation dans un arrêt rendu le 29 mars 1884 ainsi que beaucoup plus tard le Conseil d'État dans une décision *Dacquin* en date du 5 mai 1950. Ainsi, pour une illustration en matière de police des baignades, la responsabilité administrative d'une commune a été retenue pour défaut d'apposition d'un panneau signalant des dangers autres que ceux que l'on rencontre normalement dans les cours d'eau utilisés pour la baignade (Conseil d'État, 10 mai 1989, *Madame Rince*).

L'exercice des compétences au niveau des collectivités territoriales guyanaises amène à se poser la question de leur adéquation réelle au regard du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.

Le contexte historique et juridique a plus produit un « univers kafkaïen » qu'une organisation territoriale administrative pertinente, susceptible d'exercer pleinement les compétences qui lui sont dévolues par la loi.

Peut-on exercer réellement une compétence ou même fonctionner quotidiennement sans avoir les moyens financiers de son avenir et de son développement ?

Cette question renvoie à la problématique de l'autonomie financière, *verso* du principe de libre administration des collectivités territoriales.

C. Les communes de Guyane face au principe de l'autonomie financière.

Sans moyens financiers propres, l'application du principe de libre administration des collectivités territoriales reste lettre morte. Or, les collectivités territoriales guyanaises sont dans une situation qui ne permet pas d'aboutir à rendre effectif ce principe.

Si, historiquement la loi de départementalisation n'a pas mis en place une mécanique spécifique à la dimension des problèmes guyanais (prise en compte de l'étendue territoriale, etc...), les lois de décentralisation initiées à partir de 1982 ont aggravé cette situation.

Il y a lieu de rappeler que trois grands principes présidaient à la politique de transfert des compétences concernant la compensation financière devant intervenir consécutivement aux transferts opérés :

* premier principe, celui de la **compensation intégrale des charges transférées**. Les charges résultant pour chaque collectivité des transferts de compétences font l'objet d'une attribution par l'État de ressources d'un montant équivalent aux dépenses effectuées par l'État à la date du transfert au titre des compétences transférées.

* deuxième principe, celui de la **simultanéité des transferts de compétences et des ressources nécessaires à leur exercice**.

* troisième principe, celui du **transfert pour une part majoritaire de ressources provenant d'impôts d'État**, le solde devant être assuré par des crédits budgétaires évoluant chaque année au même rythme que la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF).

Dans son rapport ⁵ sur le projet de loi organique relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, le député Guy Geoffroy précise :

« En dépit des principes clairs posés par les lois de décentralisation en matière de compensation des transferts de compétences, force est de constater que l'État a souvent cherché, par le biais de la décentralisation, à réduire son déficit en transférant des charges croissantes aux collectivités locales.

Un rapport du Conseil économique et social⁶ analyse ainsi, compétence par compétence, le poids des transferts à la charge des collectivités territoriales ; il montre, en premier lieu, que les collectivités locales ont dû faire face à des retards d'investissement importants, notamment en matière de lycées et de collèges, sans que les dotations afférentes ne tiennent compte de ces besoins. Les régions et départements ont ainsi dû mobiliser, pour remédier à l'état déplorable des établissements, des montants qui vont au-delà des compensations attribuées. A titre d'exemple, pour les régions, les dépenses réelles d'équipement des lycées sont passées de 130 millions d'euros en 1986 à 1 245 millions d'euros en 1993 ; sur cette même période, les compensations par l'État au titre de la dotation régionale d'équipement ont progressé de 57,5 millions à 203 millions d'euros.

Les collectivités territoriales ont également été confrontées à un alourdissement de leurs charges, sans que celles-ci ne soient compensées ; l'exemple de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) est à cet égard emblématique du désengagement de l'État. Le coût de ce dispositif institué par la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001, était initialement estimé à 2,53 milliards d'euros. Il était prévu au départ que l'État assumerait le financement de cette allocation à hauteur de 930 millions d'euros, par le biais du Fonds de financement de l'APA. La participation des départements, estimée initialement à 1,6 milliard d'euros, devait être alimentée à hauteur de 1,1 milliard d'euros par la réaffectation des sommes consacrées antérieurement à la Prestation spécifique dépendance, que l'APA avait vocation à remplacer. Le surcoût net pour les départements était ainsi estimé à 500 millions d'euros.

Les prévisions se sont révélées être bien en dessous de la réalité : en 2002, les dépenses d'aide sociale inscrites aux budgets primitifs ont crû de 10,5 % par rapport en 2001, contraignant ainsi 68 départements à procéder à des hausses, souvent très substantielles, des taux de fiscalité locale. En 2003, les dépenses inscrites aux budgets primitifs au titre de l'APA connaissent un quasi-doublement (+ 90 % en moyenne). Les départements évaluent ainsi la dépense à 3,76 milliards d'euros, soit 8 % de leur budget total et 20 % du budget d'aide sociale. Par conséquent, et comme l'année précédente, la plupart des départements ont relevé significativement leurs taux d'imposition, après plusieurs années d'évolutions très modérées de la fiscalité départementale.

⁵ Cf. Guy Geoffroy, rapport n° 1541 fait au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur le projet de loi organique pris en application de l'article 72-2 de la Constitution relatif à l'autonomie financière des collectivités territoriales, Avril 2004, p. 14.

⁶ Jean-Pierre Brunel, *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales*, rapport présenté au nom du Conseil économique et social, 2001.

Enfin, les collectivités locales ont dû faire face à des charges nouvelles, issues non pas de nouveaux transferts, ou, comme dans le cas de l'APA, d'une extension de compétences, mais induites par des réglementations toujours plus contraignantes. Le respect de normes, notamment techniques, implique des charges toujours plus lourdes ; ainsi que le souligne le Conseil économique et social précité, « le poids financier considérable de ces contraintes nouvelles ne tient pas seulement aux équipements nouveaux induits ou aux surcoûts pour les autres équipements projetés, mais aussi à la mise aux normes du stock des équipements existants. Il est aggravé par la nécessité de respecter des délais souvent très courts pour cette mise aux normes ». Une étude menée par le cabinet Arthur Andersen pour le compte de la Fédération des villes moyennes et le Crédit local de France a permis de chiffrer l'impact financier pour les communes de la mise aux normes dans les secteurs de l'environnement, de la voirie, des équipements sportifs, des bâtiments publics et de la restauration collective. En extrapolant ces résultats obtenus à partir de l'examen approfondi de 10 villes moyennes, l'étude fait apparaître un coût oscillant pour les communes entre 19 et 22 milliards d'euros sur la période allant de 1999 à 2005, voire 2013 pour les travaux liés à la teneur en plomb de l'eau. »

Dans sa rédaction résultant de l'article 7 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, le troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution affirme constitutionnellement le principe de l'autonomie financière des collectivités territoriales en disposant que :

« 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. »

D. Le traitement réservé à l'Outre-mer par la loi programme du 22 juillet 2003 : une intention restée lettre morte.

L'article 47 de la loi n° 2003-660 du 22 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer dispose :

« Les dotations de l'État aux collectivités territoriales d'outre-mer font l'objet de dispositions particulières qui tiennent compte de leurs caractères spécifiques. »

Dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remettra au Parlement un rapport examinant la situation des collectivités territoriales d'outre-mer et les conséquences de leur situation spécifique sur la détermination du montant des dotations de l'État. »

La présence de cet article a été critiquée tant par le rapporteur de l'Assemblée Nationale⁷ que celui du Sénat⁸.

Lors des débats devant le Sénat du 22 mai 2003, Madame Brigitte Girardin, ministre de l'outre-mer, motivera la présence de cet article contesté pour les raisons suivantes :

« .../... les collectivités d'outre-mer doivent faire face à plusieurs défis, dont celui de l'évolution démographique, qui est sans conteste le plus important et sans commune mesure avec ce que l'on constate en métropole.

L'augmentation rapide et régulière de la population outre-mer est une richesse pour la France, mais elle entraîne aussi d'importants besoins de financement, principalement en matière de construction scolaire et d'investissements résultant de l'urbanisation.

Les collectivités d'outre-mer sont donc confrontées à des besoins particuliers qui n'ont pas leur équivalent en métropole. Leur prise en compte est rendue plus difficile en raison de leur caractère insulaire, de l'éloignement géographique, des aléas climatiques et d'un retard de développement des infrastructures lourdes en matière d'assainissement de réseau de voirie et de transport.

Certes, le code général des collectivités territoriales contient déjà un certain nombre de dispositions particulières pour les collectivités d'outre-mer, mais celles-ci sont définies sur la base de critères conçus pour les collectivités métropolitaines avec des adaptations qui prennent mal en compte la diversité des situations locales. De même, les mécanismes de péréquation en vigueur ne permettent pas de répondre efficacement à la disparité des collectivités.

Aussi, plutôt que de rechercher l'adaptation marginale à l'outre-mer des critères métropolitains, le Gouvernement souhaite que soit posé le principe de règles particulières mieux adaptées à l'outre-mer. J'ai d'ailleurs présenté cette disposition au comité des finances locales le 27 mai 2003, et je remercie le président Fourcade de son soutien à cette occasion.

L'article 36 (article 47 de la loi) repose donc sur la conviction que la recherche de l'égalité économique de l'outre-mer passe par la reconnaissance de la diversité de situations de ces collectivités et par la nécessité de mettre en œuvre des dispositions spécifiques qui tiennent compte de leur caractère propre.

⁷ Rapport n° 891, Juin 2003, Philippe Auberger, député, au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de programme pour l'outre-mer : « Le présent article vise à affirmer que les dotations de l'Etat aux collectivités locales d'outre-mer font l'objet « de dispositions particulières » qui tiennent compte de « leurs caractères spécifiques », selon des modalités précisées par un rapport. Cet article est un objet juridique non identifié : son premier alinéa, dépourvu de valeur normative, empiète sur le champ d'une future loi organique ».

⁸ Séance du 22 mai 2003, compte-rendu intégral des débats du Sénat, M. Roland du Luart, rapporteur : « La commission propose la suppression de cet article non pour des raisons de fond, mais pour des raisons pratiques. .../... Sur le plan pratique, le premier alinéa de l'article 36 est inutile puisqu'il décrit la situation actuelle. Le deuxième alinéa de cet article ne se justifie pas plus puisqu'il prévoit la remise d'un rapport dans les deux ans, alors qu'à cette date la réforme des finances locales devrait être achevée.

Cet article 36 inscrit clairement dans le droit positif le principe de règles de calcul et de répartition définies pour tenir compte des spécificités bien connues de l'outre-mer. »

Pour l'heure, le rapport du Gouvernement prévu à l'alinéa 2 de l'article 47 de la loi de programme pour l'outre-mer n'a pas été déposé au Parlement.

Il est incontestable qu'un traitement particulier doit être réservé à la Guyane, d'autant que la situation réclame un effort substantiel.

E. Comment répondre aux singularités de la Guyane en matière de finances publiques locales ?

...ou comment faire face à la situation alarmante des collectivités territoriales guyanaises ?

Dans son rapport 2003, l'Observatoire des finances locales indique :

« dans la fiscalité des quatre taxes directes locales, la prise en charge par l'État est passée d'environ 22 % au milieu des années 1990 à près de 33,6 % en 2002 et probablement 34,6 % en 2003. »

En fait, le constat démontre que **les dotations de l'État ont substitué un transfert de fiscalité, faisant de l'État le premier contributeur des collectivités territoriales**. Le problème est particulièrement alarmant en Guyane puisqu'il aboutit à faire de l'État le seul financeur de certaines collectivités communales.

On arrive donc à vider de sens le principe de libre administration des collectivités territoriales. **Une collectivité communale qui tire ses seules ressources de dotations étatiques ne peut prétendre être au sens une collectivité territoriale de plein exercice.**

1°)- Le degré de spécificité des DOM en matière de finances publiques, par rapport aux collectivités métropolitaines, est élevé :

En effet, la dotation d'intercommunalité, qui constitue la fraction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes versée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, est le seul concours financier de l'État aux collectivités locales d'outre-mer dont les règles ne diffèrent pas de celles appliquées en métropole. Pour l'ensemble des autres dotations de l'État, le code général des collectivités territoriales prévoit des règles particulières pour les collectivités ultramarines⁹.

⁹ C'est le cas pour la dotation forfaitaire (art. L2563 CGCT), la dotation d'aménagement (art. L2334-13 CGCT), la dotation globale d'équipement (art. L. 2334-33 CGCT) et le fonds national de péréquation (art. 1648 B bis CGCT).

S'agissant de l'octroi de mer en particulier, il constitue la première contribution au budget des communes devant la taxe d'habitation (sauf à la Réunion) avec plus de 528 millions d'euros. Selon M. du Luart, rapporteur au nom de la commission des finances lors de la préparation de la loi de programme pour l'outre-mer¹⁰, l'octroi de mer représente pour les communes entre 38 et 56 % des recettes fiscales et entre 24 et 35 % des recettes de fonctionnement ; l'Observatoire des finances locales propose une fourchette plus serrée : de 41 à 47 % en moyenne des recettes fiscales et de 25 à 30 % des recettes réelles de fonctionnement¹¹.

2°)- Parmi les DOM, les singularités de la Guyane sont nombreuses :

C'est en Guyane que la dépendance à l'égard de l'octroi de mer est la plus forte.

C'est également dans ce département que le produit de cette taxe est le plus faible.

C'est en outre en Guyane que se retrouvent le plus ancré dans le système administratif les séquelles de l'époque coloniale, véritable épine à une départementalisation et à une décentralisation non pleinement réussies.

De plus, les disparités entre les communes du littoral et les communes de l'Intérieur sont beaucoup plus importantes que dans les autres DOM en ce qui concerne le bénéfice du produit de l'octroi de mer. Ainsi, il peut représenter de 17 à 87 % des recettes fiscales¹².

Force est de constater que les communes de l'Intérieur ne disposent de quasiment d'aucune ressource propre, seul gage d'une application effective du principe de libre administration des collectivités territoriales.

Si l'on ajoute à ce constat la particularité de la ponction de 35 % du produit de l'octroi de mer au profit du Département¹³, il en résulte que :

- l'application des principaux régimes de gestion locale, bien qu'adaptés à l'outre-mer, n'en sont pas moins totalement inappropriés pour l'Intérieur guyanais ;

¹⁰ Cf. Roland du Luart, rapport n° 296 fait au nom de la Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Sénat, annexé au procès-verbal de la séance du 14 mai 2003.

¹¹ Cf. Informations générales sur l'octroi de mer, in *Les finances des collectivités locales en 2003 – état des lieux*, annexe 3 du rapport de l'Observatoire des finances locales, juin 2003.

¹² Cf. le rapport précédemment cité de l'Observatoire des finances locales, juin 2003.

¹³ A propos de cette question, qui fera l'objet de développements ultérieurs, on peut noter la proposition du sénateur Othily, au cours des débats relatifs à la loi programme pour l'outre-mer : réduire de 35 à 20% la part de l'octroi de mer versé au budget du département, et de préciser que 15% du produit de l'octroi de mer sont répartis entre les communes de Guyane selon les mêmes modalités que pour la seconde partie de la dotation de solidarité rurale (art. L. 2334-22 du CGCT).

La perte de recettes résultant pour le département de la Guyane serait compensée par une majoration à due concurrence de la dotation globale de fonctionnement.

- les petites communes sont beaucoup trop faiblement dotées pour faire face à leurs dépenses, ce qui, rappelons-le, est aujourd'hui une violation du principe de libre administration puisque qu'il suppose, « pour être effectif, que les collectivités territoriales aient la garantie de disposer des ressources nécessaires à la mise en œuvre de leurs compétences ¹⁴ ».

3°)- Plus que tout autre DOM, la Guyane souffre d'un rendement très faible des quatre taxes locales traditionnelles en raison :

- ∞ de l'insuffisance de recensement des bases fiscales,
- ∞ la faiblesse des bases d'imposition due notamment aux exonérations particulières concernant la taxe d'habitation et les taxes sur le foncier. Sur ce dernier point, il est à noter que deux phénomènes regrettables concourent à ce qu'une superficie très importante du territoire soit soustraite aux taxes foncières :
 - * l'exonération dont bénéficie le Centre spatial constitue une perte considérable de ressource fiscale,
 - * le maintien dans le domaine privé de l'État de dépendances qui, si elles étaient incorporées dans le domaine privé des communes, seraient de nature à permettre de générer des revenus.

Comme cela était au demeurant déjà mentionné dans le Contrat de Plan Etat-Région 2000 / 2006, on trouve au rang des faiblesses territoriales de la Guyane à la fois « *le manque de capacité financière des collectivités locales* » et « *le statut foncier* »¹⁵. En effet, le statut foncier aggrave le manque de capacités financières.

L'octroi de mer a vocation à compenser en partie cette faiblesse de fiscalité communale, à la fois par la dotation globale garantie et par le FRDE. **Mais ces mécanismes compensatoires ne permettent pas en Guyane de pallier l'insuffisance des ressources communales.**

¹⁴ Cf. les motifs du projet de loi constitutionnel relatifs à l'article 72-2 nouveau de la Constitution. Notons, au passage, qu'en 1999, 11 communes sur 22 ne pouvaient recourir à l'emprunt.

¹⁵ Cf. le *Contrat de plan Etat-Région Guyane 2000-2006*, p. 48.

III – TROUVER DES ALTERNATIVES A L'IMPASSE DES RESSOURCES FINSCALES.

A)- Des problématiques à régler d'urgence.

1°)- La question du transfert sans compensation de l'octroi de mer des communes au Conseil Général.

En 1974, le préfet de la Guyane a procédé à un prélèvement de 35 % des recettes provenant de l'octroi de mer destiné exclusivement aux communes et le reverse au budget du conseil général qui se trouvait en situation difficile.

Ce prélèvement de facto va être consacré par l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 1974 qui lui donne une base légale.

Un tel prélèvement au détriment des collectivités heurte plusieurs principes de notre Droit qui ont déjà été énoncés.

Le principe de libre administration des collectivités territoriales s'oppose à ce qu'une collectivité puisse s'accaparer des moyens financiers affectés à d'autres collectivités.

Compte tenu que ce n'est pas un acte réglementaire mais une loi, l'action ouverte est très stricte.

La Jurisprudence reconnaît la responsabilité de l'État consécutivement à l'application des lois qu'il adopte.

C'est un arrêt de principe d'Assemblée du Conseil d'État rendu le 14 janvier 1938, société anonyme des produits laitiers « *La Fleurette* » qui a retenu le principe de la responsabilité de l'État du fait des lois.

Cependant, la Jurisprudence *La Fleurette* subordonne la responsabilité de l'État du fait de ses lois à deux conditions restrictives : l'une a trait à la volonté du législateur et l'autre au préjudice subi.

S'agissant de la volonté du législateur, la responsabilité de l'État du fait des lois ne peut être admise que si et seulement si le texte de la loi ou encore les débats parlementaires n'ont pas exclu toute indemnisation à ce titre.

En ce qui concerne le préjudice, il doit, en plus des conditions généralement exigées, revêtir le caractère d'une réparation spéciale propre au requérant.

Il en résulte pour chacune des collectivités communales guyanaises depuis 1974 un manque à gagner très important.

Par comparaison, le budget d'une commune guyanaise est imputée chaque de 35 % d'une part de dotation de l'octroi de mer par rapport aux communes réunionnaises, guadeloupéennes et martiniquaises.

La présentation d'un budget d'une commune guyanaise est donc intrinsèquement faussée depuis 1974, étant amputé de la part d'octroi de mer devant lui revenir.

De plus, le fait que le Conseil Général ait une ligne finançant les infrastructures communales ne pallie en rien ce manque à gagner puisque ce prélèvement prive les communes d'une autonomie fiscale plus forte.

Cette réintégration pourrait être effective par la disparition de certaines dépenses départementales citées ci-dessous (rétribution des prêtres de l'église catholique, location de biens immobiliers, etc.). Les 35 % seraient financées pour partie par des économies réalisées et pour partie par une augmentation minime de taxes et impôts départementaux fléchés en direction des collectivités communales.

2°)- Réformer la non fiscalisation du domaine privé de l'État.

C'est le décret n° 79-254 du 29 mars 1979, pris pour l'application de l'article 5 de la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 (article 1649 du Code général des impôts) qui a introduit les impôts directs locaux métropolitains dans les départements d'outre-mer à compter du **1^{er} janvier 1979**.

L'application de ce nouveau dispositif fiscal local, identique dans l'Hexagone, a entraîné la suppression de la contribution foncière des propriétés bâties, de la contribution foncière des propriétés non bâties, de la contribution mobilière, de la contribution des patentes et de leurs taxes annexes.

C'est que ces contributions ont été remplacées par la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe d'habitation, la taxe professionnelle et leurs taxes annexes.

En vertu du principe dit 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'État.

L'article 333 J de l'annexe II du Code général des impôts dispose :

« Dans le département de la Guyane, les travaux d'évaluation ne sont pas effectués pour les propriétés domaniales qui ne sont ni concédées, ni exploitées.

Il en est de même pour les terrains cédés aux communes en application des dispositions du 3° de l'article L. 91-2 du code du domaine de l'État qui ne sont ni concédés ni exploités, tant qu'ils sont exonérés en application des dispositions des articles 1394 et 1599 ter B du code général des impôts. »

Cet article a pour conséquence d'éviter toute évaluation foncière et donc toute fiscalisation des propriétés domaniales non concédées et non exploitées, c'est-à-dire la quasi-totalité du territoire guyanais.

Le domaine privé de l'État est donc non fiscalisé.

Il y a une nécessité à modifier l'article 333 J de l'annexe 2 du Code général des impôts qui ne paraît pas compatible à le système départemental et les principes qui s'y rattachent.

La raison qui a expliqué que les travaux d'évaluation ne portent que sur les secteurs cadastrés et les zones concédées, a été motivé par le fait que le reste du territoire guyanais est couvert de forêts domaniales improductives de revenus et qui, de ce fait, n'entreraient pas dans le champ d'application de l'impôt.

Cependant, aboutir à poser un principe fiscal qui fait échapper l'ensemble des forêts domaniales à toute évaluation fiscale et à l'impôt ne peut perdurer sans remettre en cause les principes similaires appliqués sur le territoire métropolitain.

Il conviendrait dans un premier temps que soit mis en place des travaux d'évaluation du foncier du territoire guyanais, domaine privé de l'État inclus.

De même, une fiscalisation minorée peut parfaitement s'appliquer aux biens domaniaux, l'État représentant un propriétaire foncier au même titre qu'une personne de droit privé.

Par ailleurs, une modification de ce type, aurait pour effet d'entraîner de manière active le transfert de foncier en faveur principalement des collectivités infra étatiques en vue de mettre œuvre les politiques publiques de développement locales.

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 cinq ans sur l'ensemble des propriétés domaniales en vue de leur soumission aux dispositions de l'article 329 du présent annexe. »

Cela produirait des ressources aux collectivités territoriales guyanaises.

3°)- La non fiscalisation d'une partie du secteur spatial.

La non fiscalisation du secteur spatial n'a jamais été une priorité pour l'État qui a toujours souhaité que les activités du centre spatial de Kourou jouissent d'un régime particulier.

D'ailleurs, l'octroi de mer ne frappe les éléments de la fusée, d'autant que la Doctrine Fiscale, considère est considéré comme une « *zone d'exportation* ».

C'est surtout, l'article 6 de l'annexe 1 de la **convention du 30 mai 1975 portant création d'une agence spatiale européenne** qui prévoit très explicitement que tous les éléments nécessaires au fonctionnement du centre spatial sont exonérés de taxes comme de droits de douanes.

Pour autant, cette situation créée nécessairement un manque à gagner certain du fait que plusieurs éléments importants ne soient pas fiscalisés.

Il serait difficile de modifier la convention du 30 mai 1975 portant création d'une agence spatiale européenne et qui est le fondement de la non fiscalisation du spatial.

Cependant, un tel dispositif dérogatoire devrait trouver son corollaire par une prise en charge par l'État du manque à gagner tiré de la simple application de dispositions conventionnelles interétatiques.

Dans cette perspective, **la création d'une dotation de type « compensation activités spatiales » pourrait être mise en place, l'objectif étant de disposer d'un instrument financier qui concourt à la politique de cohésion régionale et infrarégionale.**

Dans les circonstances de l'espèce, **il s'agirait de mettre en place un dispositif permettant de départementaliser (au sens juridique) le territoire guyanais et de permettre de doter les collectivités guyanaises de moyens financiers supplémentaires pour concrétiser sur le terrain les principes d'égalité et de citoyenneté (accès aux services publics, etc.).**

Les ressources proviendraient de dotations financées par les entreprises du secteur spatial.

IV – DE QUELQUES PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS ENVISAGEABLES.

A)- Une priorité : la nécessité de créer un observatoire des finances locales.

Il convient que la région, le département et l'association des maires de Guyane mettent en place un observatoire des finances locales.

L'objectif d'une telle structure serait de dresser collectivité par collectivité :

- la situation de chacune des collectivités territoriales guyanaise ;
- Mesurer de manière concrète les conséquences de leur situation spécifique (données propres aux communes de l'Intérieur) sur la détermination du montant des dotations de l'État.

L'observatoire serait également un excellent outil pour mesurer l'ampleur et l'impact des futurs transferts de compétence.

B)- Une nécessité : la création d'une dotation de mise à niveau.

L'objectif de l'observatoire permettrait une meilleure prise en compte des particularismes des collectivités territoriales guyanaises.

Il est impératif qu'une dotation dite « *dotation de mise à niveau* » soit allouée aux collectivités territoriales destinée à rattraper les retards structurels.

Cette dotation pourrait être financée par un pourcentage restant à fixer (de 1 à 2 %) prélevé uniformément sur toutes les ressources minières tirées du sol, du sous-sol et du fonds marin guyanais, lequel alimenterait un fonds spécial de dotations de mise à niveau, notamment aux communes issues de l'ancien territoire de l'Inini.

C)- Gommer au plus vites les particularités invalidantes héritées de l'époque coloniale ou postcoloniale.

La Guyane comporte dans son système administratif des particularités qui sont inconciliables avec le droit positif et les Principes de la République.

Il conviendrait au préalable de recenser toutes les dispositions législatives et/ou réglementaires antérieures à 1946 qui génèrent des situations qui portent atteinte au droit positif.

Deux particularités peuvent notamment être citées à titre d'exemple sur ce point :

a)- La situation juridique anecdotique des immeubles départementaux occupés par les services de l'Etat

Aux termes du décret n° 47-2222 du 6 novembre 1947, les biens de l'ancien domaine colonial ont été répartis à compter du 1^{er} janvier 1948 entre l'Etat, les Départements et éventuellement les Communes.

Dans son article 2, ce texte dispose, qu'après inventaire des biens de l'ancien domaine colonial, dressé à la diligence du préfet, ce dernier rédigera un projet de répartition qui, accompagné de l'avis du Conseil Général, sera transmis au ministre des Finances pour la rédaction d'un arrêté avant le 31 décembre 1947.

Ce délai a été prorogé par le décret n° 48-559 du 30 mars 1948.

C'est un arrêté interministériel du ministre des Finances et des Affaires Economiques du 30 juin 1948 qui a déterminé, pour chaque nouveau département ultramarin, la nouvelle affectation des biens de l'ancien domaine colonial répertorié suivant le tableau annexé audit arrêté.

Comme on le constate, ce texte traite de l'affectation des biens de l'ancien domaine colonial et aucunement de leur propriété.

En fait, ce problème de propriété ne devait pas poser de problème pour le législateur de 1946 dans la mesure où l'objectif est de transformer les colonies en des départements ayant une forme et un fond équivalents aux départements métropolitains.

Autrement dit, le patrimoine de l'ancienne colonie doit *ispo jure* doit devenir celui du nouveau département érigé en 1946.

Cette interprétation a été confirmée par la Section des Finances du Conseil d'Etat dans un avis rendu le 12 mars 1948, s'agissant de l'ancien domaine colonial de la Guadeloupe en posant le principe, conforme à l'esprit et à la philosophie du législateur de 1946, dans un considérant didactique :

« Considérant que le changement de statut dont la loi du 19 mars 1946 a fait bénéficier la Guadeloupe ne saurait avoir pour effet sous réserve des modifications apportées à la consistance du domaine colonial par l'introduction de la législation métropolitaine, de priver la Guadeloupe de la propriété des biens qui constituaient ce domaine ; qu'en conséquence, la Guadeloupe, érigé en département français, est, et demeure, sous la réserve ci-dessus indiquée, propriétaire de ces biens ;

« Considérant que ledit changement de statut ne pourrait avoir interrompu ni altéré dans leur caractère d'utilité publique les activités auxquelles était affecté le domaine public de la colonie ; que celui-ci doit, en conséquence, sous la réserve déjà formulée, être regardé comme constituant le domaine public du nouveau département ; que l'ancien domaine privé de la colonie doit à même être regardé comme constituant le domaine privé du département ;
»¹⁶

L'avis rendu ne saurait se limiter au seul cas de la Guadeloupe mais est transposable à l'ensemble des trois autres départements nouvellement créés, sauf à ajouter une condition discriminatoire entre les DOM difficilement justifiable sur le plan juridique.

D'ailleurs, la lettre du 30 août 1948 adressée au préfet de la Guyane par le secrétaire d'Etat aux Finances et aux Affaires Economiques se range à l'interprétation donnée dans son avis par le Conseil d'Etat et confirme son applicabilité au cas guyanais :

« le pouvoir central a le droit d'affecter au fonctionnement des différents services administratifs que l'Etat vient de prendre en charge les immeubles de l'ancien domaine colonial nécessaires à cet effet ; l'Etat aura, en contrepartie la jouissance et en assurera d'ailleurs, l'entretien. »¹⁷

De plus, le Juge du Palais Royal, dans un arrêt rendu le 19 novembre 1986, *Commune du PORT département de la Réunion*, a confirmé en arrière-plan l'incorporation *de jure* de l'ancien domaine colonial dans le patrimoine du Département de la Réunion¹⁸.

Il appert que sur le plan juridique, il y a deux constatations à faire :

- d'une part, le Département de la Guyane est nu-propiétaire de l'ensemble de l'ancien domaine de l'ancienne colonie guyanaise
- d'autre part, l'Etat dispose d'un droit d'affectation dérogatoire lui permettant de disposer sur les biens départementaux mentionnés dans la rubrique « *domaine colonial* » du tableau pour les besoins de ses services.

¹⁶ Avis de la Section des Finances du Conseil d'Etat n° 243.134 du 12 mars 1948.

¹⁷ Lettre du secrétaire d'Etat aux Finances et aux Affaires Economiques du 30 août 1948 au préfet de la Guyane.

¹⁸ Conseil d'Etat, 19 novembre 1986, *Commune du Port département de la Réunion*, requête n° 32063.

Plus précisément, ce droit d'affectation *atypique* lui confère un droit et une obligation :

► **Un droit de jouissance gratuit pour les besoins de ses services**

► **Une obligation d'entretenir le bien en bonus pater familias**

Ces dispositions de 1946-1948 posent aujourd'hui problèmes sur deux plans :

- d'une part, quant à leurs compatibilités au regard des différentes évolutions constitutionnelles et administratives opérées depuis, lesquelles ont bouleversé les rapports Etat / Collectivités Territoriales avec la constitution d'un véritable *corpus* devant garantir la libre administration des collectivités territoriales et leur autonomie
- d'autre part, de telles dispositions doivent être revues impérativement pour rendre la photographie patrimoniale faite en 1946-1948 compatible avec celle existant actuellement et dans un environnement juridique bouleversé, la future collectivité territoriale prévue en principe pour 2015 rendant cette révision primordiale.

Il y a donc une piste d'économie certaine à réaliser sur ce point puisque ce dispositif anachronique contraint le Département de la Guyane à louer des locaux pour loger ses services alors qu'il dispose, dans le même temps, de biens immobiliers occupés gratuitement par l'Etat.

La réalité n'est plus celle de 1948 et il convient mettre à niveau l'immobilier départemental guyanais avec les compétences actuelles de cette collectivité territoriale et celles de la future collectivité territoriale de Guyane qui verra le jour en 2015.

b)- La rétribution des prêtres de l'église catholique sur des fonds départementaux : un non-sens aux idées promues par la départementalisation et les valeurs de la République.

La rétribution des prêtres de l'église catholique se fonderait sur les dispositions de l'ordonnance royale de Charles X du 27 août 1828 sur le Gouvernement de la Guyane, laquelle n'aurait jamais été abrogée, la loi de séparation de l'Eglise et de l'Etat n'ayant pas été appliquée en Guyane contrairement aux autres DROM.

Plus précisément, l'ordonnance royale précitée dispose en son article 87 S. 15 :

« Le paiement des ministres du culte, des officiers judiciaires, civils et militaires, et généralement de tous les agents entretenus et non entretenus employés au service de la colonie ; »

Il est des plus curieux que le maintien d'un tel texte ait pu survivre à la loi de départementalisation et surtout à l'esprit et aux valeurs de la République que cette loi entendait incarner dans les quatre anciennes colonies érigées en départements français.

Le rapport présenté au nom de la Commission des territoires d'Outre-Mer sur ce point par Monsieur Aimé CESAIRE, député, est très éclairant :

Cabinet d'Avocats Patrick LINGIBÉ – Juillet 2014

23

« Dire que toute loi doit être appliquée à la Martinique, à la Guadeloupe, à la Guyane française et à la Réunion, sauf spécification contraire de l'Assemblée Nationale, cela signifie :

1° Que la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane française et la Réunion entrent dans la famille française et participent au destin de la France sur un pied d'égalité avec les départements français ;

Cela veut dire :

*2° Que la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion et la Guyane française, tout en comprenant la nécessité qu'il peut y avoir d'adapter certaines mesures générales à des **conditions géographiques ou économiques spéciales**, expriment le vœu d'un rattachement plus étroit à la France et souhaitent **voir admettre le principe que l'assimilation doit être la règle et la dérogation l'exception** »¹⁹.*

L'assimilation juridique portée ce texte législatif aurait dû entraîner l'abrogation expresse ou tacite de toutes dispositions antérieures incompatibles avec les valeurs de la République.

Pourtant ce système de rétribution des prêtres de l'église catholique va être maintenu pour une raison factuelle en totale opposition avec la logique et l'esprit véhiculés par la loi de 1946.

En effet, dans une lettre en date du 27 mai 1948, soit deux années après le vote de la loi de départementalisation du 19 mars 1946, laquelle avait pour vocation d'aboutir à une stricte égalité de droits entre les citoyens des quatre anciennes colonies et ceux de la Métropole, adressée à son collègue des Finances, Monsieur René Meyer, le ministre de l'Intérieur Jules Moch, ministre sous le gouvernement I de Robert Schuman, indique à son collègue les raisons proprement scandaleuse qui expliquent le régime dérogatoire religieux appliqué à la Guyane et à l'égard des citoyens de ce tout nouveau département de France :

« Vous avez bien voulu me communiquer un rapport du 22 janvier dernier par lequel le Préfet de la Guyane et du territoire de l'Inini vous signalait la situation du culte catholique dans ce nouveau département français.

(...)

J'estime cependant qu'il y aurait intérêt pour des motifs d'opportunité politique, à maintenir les pratiques actuelles de la rétribution ecclésiastique par le département de la Guyane et non par le budget de l'Etat en conséquence, le Gouvernement lui allouerait une subvention spéciale dans la mesure où ses recettes propres ne suffiraient pas à assurer une existence décente au clergé, ainsi que le fonctionnement des œuvres sanitaires relevant des congrégations.

¹⁹ Page 8 rapport de M. Aimé Césaire présenté au nom de la Commission des territoires d'Outre-Mer sur les propositions de loi : 1° de M. Léopold Bissol et plusieurs de ses collègues tendant au classement comme départements français de la Guadeloupe et de la Martinique ; 2° de M. Gaston Monnerville tendant au classement de la Guyane française comme département français ; 3° de M. Raymond Verges et plusieurs de ses collègues tendant au classement comme département français de l'île de la Réunion.

Je vous signale toutefois que le Préfet commet une erreur en assimilant le régime des cultes à la Guyane au régime actuellement en vigueur dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, qui seule possèdent le statut « concordataire » de la loi du 18 Germinal, an XI. En effet, cette loi n'a jamais été appliquée à la Guyane qui a toujours été considéré comme pays de missions parmi les infidèles, dont les frais de culte ont été assumés à l'origine par le Ministère de la Marine, puis par le Ministère des Colonies.

Le statut religieux de la Guyane n'étant pas régi par un concordat dépend uniquement du Gouvernement français sans droit de regard du Saint-Siège. »²⁰

Il est important de rappeler à ce propos que la situation de l'Alsace-Moselle est totalement différente de celle de la Guyane :

- l'une repose sur la nécessité de respecter les religions d'origine allemande après annexion par la France en 1919 des anciens territoires allemands aux fins de pacifier les différentes confessions religieuses desdits territoires,

- l'autre trouve au contraire sa source dans une discrimination à l'égard de la population de cette terre de Guyane pourtant départementalisée en 1946 mais toujours considéré curieusement en 1948 comme restant un « pays de missions parmi les infidèles ».

Une telle conception posée en 1948 pour asseoir la rétribution du clergé catholique par la collectivité départementale guyanaise heurte frontalement les Valeurs et Principes de la République et au-delà des Valeurs et Principes Européens.

Nul ne pourrait soutenir en 2014 que ni la société de 1828 et ni celle de 1948 n'a pas changé de paradigme après respectivement 186 années et 75 années.

Cette curiosité juridique coûterait plus d'un million d'euros par an à la collectivité départementale.

C'est donc une piste d'économie réelle à ce niveau.

De plus, l'opinion publique comprend difficilement qu'un Département puisse intervenir dans le domaine spirituel qui ne relève en rien des compétences juridiques départementales au regard du Code général des collectivités territoriales.

Patrick LINGIBÉ
plingibe@cabinet-lingibe.com

²⁰ Lettre du ministre de l'Intérieur du 27 mai 1948 au ministre des Finances sur le service du culte à la Guyane, archives préfectorales

AUDITIONS

Planning Réunions relatives à la Mission Finances et fiscalité locales Outre-mer		
Date	Personnes	Lieu
28/04/2014	Réunion de travail avec M. Brice Blondel, Conseiller fiscalité, Budget de la Ministre des Outre-mer	Ministère des Outre-mer
05/05/2014	Réunion de travail avec M. Alain Tien Liong, Président du Conseil Général.	Hôtel du Département
	Réunion de travail avec Mme Marie Laure Phinéa-Horth, Maire de Cayenne	Mairie de Cayenne
06/05/2014	Réunion de travail avec M. Brice Blondel, Conseiller fiscalité, Budget de la Ministre des Outre-mer	Ministère des Outre-mer
12/05/2014	Réunion de travail avec M. Renaud Vedel, Conseiller Affaires Intérieures et M. Frédéric Potier, Conseiller Outre-mer du 1er Ministre	Hôtel de Matignon
13/05/2014	Réunion de travail avec M. Camille Vielhescaze, Conseiller finances locales	Ministère de la Décentralisation
14/05/2014	Réunion de travail avec Mme Isabelle François, Chef du bureau des collectivités locales Direction Générale des Outre-mer (DEGEOM)	Ministère des Outre-mer
19/05/2014	Réunion de travail avec M. Jean-Bernard Nilam, Directeur de Cabinet de la Maire de Cayenne	Permanence Parlementaire
	Réunion de travail avec M. François Ringuet, Maire de Kourou	Mairie de Kourou
21/05/2014	Réunion de travail avec M. Serge Anelli, Maire de Maripasoula	Mairie de Maripasoula
22/05/2014	Réunion de travail avec M. Rodolphe Alexandre, Président du Conseil Régional	Cité Administrative Régionale
23/05/2014	Réunion de travail avec M. Rodolphe Alexandre, Président du Conseil Régional	Cité Administrative Régionale
26/05/2014	Réunion de travail avec M. Jean-Claude Hernandez, Directeur régional des finances publiques	Siège de la DRFIP
30/05/2014	Réunion de travail avec M. Cocogne, Directeur de l'AFD Guyane	Siège de l'AFD Guyane
03/06/2014	Réunion de travail avec M. Julien Robineau, Conseiller finances locales auprès de M. Christian Eckert, Secrétaire d'Etat chargé au Budget.	Hôtel des Ministres, Bercy
04/06/2014	Réunion de travail avec M. Serge Morvan, DGCL	DGCL
07/06/2014	Réunion de travail avec M. Brodin, Association des Maires de France	Association des Maires de France
23/06/2014	Réunion de travail avec Mme N'ouara YAHOU-DAUVIER, Chef du service régional de l'INSEE en Guyane et son adjoint (responsable des opérations statistiques)	Siège de l'INSEE Guyane
30/06/2014	Réunion de travail avec Mme Isabelle François et M. Jean-Bernard Nilam	Ministère des Outre-mer
	Audience avec Mme George Pau-Langevin, Ministre des outre-mer	Ministère des Outre-mer