

ANNEXE 3

Les collectivités locales d'outre-mer

GUILLAUME LEFORESTIER, PASCAL SIMON (DGCL), FLORENT LOIR (DGOM)

Les collectivités territoriales d'outre-mer regroupent deux catégories : les collectivités des départements et régions d'outre-mer (DROM), qui relèvent de l'article 73 de la Constitution, et les collectivités d'outre-mer (COM), qui relèvent de l'article 74 de la Constitution ; la Nouvelle-Calédonie, quant à elle, est une collectivité *sui generis*.

- Les départements et les régions de Guadeloupe et de La Réunion, les collectivités territoriales uniques de Guyane et de Martinique, le département de Mayotte, auxquels sont applicables, sauf adaptations éventuelles, les règles de droit commun, exercent des compétences particulières qui expliquent le volume de leur budget. Ils disposent de recettes relevant du droit commun et de recettes fiscales spécifiques : l'octroi de mer, la taxe sur les carburants et les taxes sur les tabacs et les rhums.

Par décision n° 940/2014/UE du Conseil du 17 décembre 2014, les autorités françaises ont obtenu des instances européennes, à compter du 1^{er} juillet 2015, la reconduction du régime de l'octroi de mer pour la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, La Réunion et Mayotte jusqu'au 31 décembre 2020. La loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 a modifié en conséquence la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer.

PART DE LA TAXE « OCTROI DE MER »
DANS LES RECETTES FISCALES

2018	Communes	Départements	Régions	CTU
Guadeloupe	43,5 %	–	40,0 %	–
Martinique	47,1 %	–	–	11,8 %
Guyane	45,7 %	–	–	12,5 %
La Réunion	36,1 %	–	23,4 %	–
Mayotte	76,5 %	22,9 %	–	–

Source : DGFIP, comptes de gestion ; calculs DGCL.

- Les COM sont constituées de la Polynésie française, du territoire de Wallis-et-Futuna, de la collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon, de Saint-Barthélemy et Saint-Martin. Outre leurs compétences particulières, les COM et la Nouvelle-Calédonie disposent d'une autonomie en matière fiscale. En effet, les COM fixent elles-mêmes leurs propres règles fiscales et douanières et perçoivent le produit de cette fiscalité.

A. Les finances du secteur communal, des départements, des collectivités territoriales uniques et des régions d’outre-mer

Les départements d’outre-mer présentent certaines particularités qui ont des incidences financières non négligeables. Le découpage administratif tout d’abord est spécifique : les régions sont composées d’un seul département; les communes sont plus étendues et comptent en moyenne plus d’habitants qu’en métropole; la fiscalité locale est également différente (octroi de mer, taxe spéciale sur les carburants, taxe sur le tabac...).

Toutes ces caractéristiques justifient un regard particulier sur les grandes données financières du secteur communal, des départements, des collectivités territoriales uniques et des régions d’outre-mer.

LES COMMUNES DANS LES DOM

2018	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	DOM	France métropolitaine
Nombre de communes	32	34	22	24	17	129	35 228
Taille moyenne commune (en nombre d’hab.)	12 437	11 202	11 812	35 447	15 089	16 635	1 825
Part des communes de 10 000 hab. et plus	43,8 %	35,3 %	36,4 %	70,8 %	58,8 %	47,3 %	2,6 %
Part de la population vivant dans des communes de 10 000 hab. et plus	77,3 %	73,9 %	83,8 %	94,8 %	81,2 %	84,9 %	48,9 %

Source : Insee, recensement de la population; population légale 2018 (année de référence 2015).

L’INTERCOMMUNALITÉ À FISCALITÉ PROPRE DANS LES DOM

2018	Guadeloupe	Martinique	Guyane	La Réunion	Mayotte	DOM	France métropolitaine
Nombre d’EPCI à fiscalité propre	6	3	4	5	5	23	1 241
dont : métropoles	0	0	0	0	0	0	21
communautés urbaines	0	0	0	0	0	0	11
communautés d’agglomération	5	3	1	5	1	15	207
communautés de communes	1	0	3	0	4	8	1 001
Population moyenne des EPCI à fiscalité propre ^(a)	67 424	128 958	65 595	172 179	52 579	94 678	52 932

(a) Y compris métropole de Lyon.

Source : Insee, recensement de la population; population légale 2018 (année de référence 2015).

1. Communes et groupements à fiscalité propre

en euros par habitant

2018	DOM				France métropolitaine			
	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Évolution 2018/2017	Communes	Groupements à fiscalité propre ^(b)	Secteur communal ^(b)	Évolution 2018/2017
Dépenses réelles totales^(a)	1 468	414	1 883	- 1,4 %	1 317	512	1 829	+ 1,3 %
Achats et charges externes	197	185	382	- 1,7 %	248	98	346	+ 1,8 %
Frais de personnel	790	81	871	- 1,6 %	547	141	688	+ 0,5 %
Dépenses d'intervention	160	68	228	- 7,1 %	125	106	231	- 2,4 %
Impôts locaux	445	115	560	- 1,2 %	682	178	860	+ 2,3 %
Autres impôts et taxes	482	163	645	+ 1,5 %	84	79	162	- 1,0 %
Concours de l'État	241	82	323	- 1,2 %	207	123	330	- 1,0 %
Dépenses d'équipement	249	50	300	+ 15,1 %	296	102	397	+ 7,3 %
Subventions d'équipement	10	9	20	+ 38,4 %	19	26	45	+ 6,2 %
Dettes au 31 décembre	831	203	1 033	- 0,6 %	961	379	1 341	- 0,4 %
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>6,6 %</i>	<i>11,2 %</i>	<i>7,7 %</i>	<i>-</i>	<i>15,7 %</i>	<i>18,9 %</i>	<i>16,6 %</i>	<i>-</i>

2018	Guadeloupe				Martinique			
	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Évolution 2018/2017	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Évolution 2018/2017
Dépenses réelles totales^(a)	1 644	339	1 983	+ 2,1 %	1 450	479	1 929	- 9,2 %
Achats et charges externes	227	162	389	+ 3,1 %	179	172	351	- 3,9 %
Frais de personnel	940	90	1 030	+ 1,8 %	880	114	995	+ 2,0 %
Dépenses d'intervention	173	27	200	+ 0,2 %	208	111	319	- 16,6 %
Impôts locaux	520	75	595	+ 5,5 %	468	179	647	+ 1,1 %
Autres impôts et taxes	572	114	685	+ 5,9 %	551	150	700	- 0,4 %
Concours de l'État	257	95	352	+ 0,1 %	254	90	344	- 2,4 %
Dépenses d'équipement	238	29	266	+ 9,2 %	95	26	122	- 10,2 %
Subventions d'équipement	5	5	10	-	6	24	29	+ 272,3 %
Dettes au 31 décembre	862	155	1 017	+ 3,4 %	1 021	209	1 230	+ 0,6 %
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>4,8 %</i>	<i>3,5 %</i>	<i>4,5 %</i>	<i>-</i>	<i>1,4 %</i>	<i>9,9 %</i>	<i>3,6 %</i>	<i>-</i>

2018	Guyane				La Réunion			
	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Évolution 2018/2017	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Évolution 2018/2017
Dépenses réelles totales^(a)	1 429	313	1 742	+ 11,5 %	1 618	552	2 170	+ 1,7 %
Achats et charges externes	249	161	410	+ 11,0 %	206	263	469	- 1,2 %
Frais de personnel	691	47	738	+ 1,9 %	839	94	933	- 0,9 %
Dépenses d'intervention	133	39	172	+ 11,2 %	174	82	256	- 0,8 %
Impôts locaux	365	56	421	+ 1,9 %	543	144	687	+ 1,5 %
Autres impôts et taxes	489	99	588	+ 10,4 %	481	260	741	+ 1,9 %
Concours de l'État	264	66	330	- 0,1 %	219	91	310	+ 0,5 %
Dépenses d'équipement	275	57	332	+ 33,7 %	316	80	396	+ 17,9 %
Subventions d'équipement	1	0	1	- 17,2 %	20	11	31	+ 0,5 %
Dettes au 31 décembre	463	19	482	- 4,2 %	1 025	338	1 364	+ 0,5 %
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>6,3 %</i>	<i>7,5 %</i>	<i>6,5 %</i>	<i>-</i>	<i>9,0 %</i>	<i>13,6 %</i>	<i>10,3 %</i>	<i>-</i>

2018	Mayotte			
	Communes	Groupements à fiscalité propre	Secteur communal	Évolution 2018/2017
Dépenses réelles totales^(a)	775	87	862	- 14,1 %
Achats et charges externes	91	9	100	- 23,4 %
Frais de personnel	361	9	370	- 18,5 %
Dépenses d'intervention	47	51	98	- 29,0 %
Impôts locaux	56	44	100	- 46,2 %
Autres impôts et taxes	243	2	245	- 2,5 %
Concours de l'État	244	37	281	- 6,0 %
Dépenses d'équipement	251	15	266	+ 13,5 %
Subventions d'équipement	0	0	0	-
Dette au 31 décembre	232	6	237	+ 21,6 %
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>13,0 %</i>	<i>25,4 %</i>	<i>14,7 %</i>	<i>-</i>

Données hors gestion active de la dette.

(a) Hors remboursements de dette.

(b) Y compris métropole de Lyon, métropole du Grand Paris et EPT.

Source : DGFIP, comptes de gestion - opérations réelles; calculs DGCL.

2. Conseils départementaux

2018	Guadeloupe		La Réunion		Mayotte		France métropolitaine	
	Euros par habitant	Évolution 2018/2017	Euros par habitant	Évolution 2018/2017	Euros par habitant	Évolution 2018/2017	Euros par habitant	Évolution 2018/2017
Dépenses réelles totales^(a)	1 755	- 3,4 %	1 826	+ 2,9 %	999	- 22,2 %	1 014	+ 0,3 %
Achats et charges externes	56	+ 3,5 %	51	+ 6,6 %	147	- 23,6 %	58	- 16,5 %
Frais de personnel	271	- 0,6 %	327	- 2,0 %	340	- 34,7 %	185	+ 0,4 %
Dépenses d'intervention	1 182	- 2,4 %	1 258	+ 1,8 %	249	- 15,3 %	600	+ 1,1 %
Impôts locaux	333	+ 2,6 %	136	- 4,6 %	34	- 16,5 %	331	- 1,1 %
Autres impôts et taxes	844	+ 1,7 %	954	- 5,1 %	409	- 23,5 %	388	+ 3,3 %
Concours de l'État	362	+ 0,8 %	432	- 0,7 %	152	- 7,0 %	163	+ 1,4 %
Dépenses d'équipement	193	- 0,9 %	102	+ 26,7 %	151	+ 87,1 %	91	+ 8,1 %
Subventions d'équipement	34	- 1,9 %	65	+ 35,6 %	14	- 61,7 %	51	- 1,5 %
Dette au 31 décembre	338	+ 0,9 %	348	- 0,9 %	323	- 23,1 %	523	- 0,5 %
<i>Taux d'épargne brute</i>	<i>8,9 %</i>	<i>-</i>	<i>2,4 %</i>	<i>-</i>	<i>25,1 %</i>	<i>-</i>	<i>12,7 %</i>	<i>-</i>

Données hors gestion active de la dette.

(a) Hors remboursements de dette.

Source : DGFIP, comptes de gestion - opérations réelles; calculs DGCL.

3. Conseils régionaux

2018	Guadeloupe		La Réunion		France métropolitaine	
	Euros par habitant	Évolution 2018/2017	Euros par habitant	Évolution 2018/2017	Euros par habitant	Évolution 2018/2017
Dépenses réelles totales^(a)	1 014	+ 20,3 %	1 163	- 5,6 %	445	+ 4,8 %
Achats et charges externes	110	+ 11,8 %	57	+ 18,4 %	51	+ 20,7 %
Frais de personnel	170	+ 16,7 %	175	+ 2,8 %	51	+ 7,6 %
Dépenses d'intervention	270	+ 11,0 %	276	- 7,3 %	192	+ 1,4 %
Impôts locaux	86	+ 5,1 %	74	+ 5,2 %	116	+ 11,7 %
Autres impôts et taxes	425	+ 12,5 %	430	+ 8,4 %	221	+ 45,9 %
Concours de l'État	157	- 11,9 %	95	- 15,9 %	23	- 72,7 %
Dépenses d'équipement	229	+ 26,8 %	515	- 2,8 %	39	- 5,9 %
Subventions d'équipement	199	+ 45,2 %	103	- 3,8 %	92	+ 9,8 %
Dettes au 31 décembre	751	+ 14,2 %	1 382	+ 14,6 %	388	+ 2,4 %
Taux d'épargne brute	20,3 %	-	20,6 %	-	21,3 %	-

Données hors gestion active de la dette.

(a) Hors remboursements de dette.

Source : DGFIP, comptes de gestion - opérations réelles; calculs DGCL.

4. Collectivités territoriales uniques (CTU)

2018	Martinique		Guyane	
	Euros par habitant	Évolution 2018/2017	Euros par habitant	Évolution 2018/2017
Dépenses réelles totales^(a)	2 645	- 2,5 %	2 283	+ 2,6 %
Achats et charges externes	108	- 33,1 %	222	- 9,6 %
Frais de personnel	534	- 0,0 %	555	+ 0,0 %
Dépenses d'intervention	1 467	- 2,2 %	1 203	+ 4,2 %
Impôts locaux	344	+ 0,0 %	316	+ 0,1 %
Autres impôts et taxes	1 304	+ 4,2 %	977	+ 4,4 %
Concours de l'État	557	- 0,5 %	299	+ 1,5 %
Dépenses d'équipement	201	- 9,7 %	160	+ 31,9 %
Subventions d'équipement	256	+ 32,1 %	79	+ 32,4 %
Dettes au 31 décembre	1 525	+ 5,1 %	529	- 12,7 %
Taux d'épargne brute	11,3 %	-	5,6 %	-

Données hors gestion active de la dette.

(a) Hors remboursements de dette.

Source : DGFIP, comptes de gestion - opérations réelles; calculs DGCL.

B. Les principales caractéristiques des finances des COM et de la Nouvelle-Calédonie

- **La Nouvelle-Calédonie** compte 268 767 habitants pour une dépense locale totale de 1,94 Md€ en 2017, selon les comptes administratifs. La part des impôts et taxes représente 77,4 % des recettes de fonctionnement de la collectivité. Les principales recettes fiscales sont, par ordre décroissant, l’impôt sur les sociétés (235,4 M€), l’impôt sur le revenu (183,5 M€), la taxe de solidarité des services (168,3 M€), la taxe générale à l’importation (154,2 M€), la taxe sur les produits pétroliers (62 M€), la taxe sur les alcools et les tabacs en faveur du secteur sanitaire et social (58,1 M€), la taxe de base à l’importation (56,7 M€), les droits de douane (51,5 M€) et les droits d’enregistrement (39,3 M€).

Le budget de la Nouvelle-Calédonie est constitué pour une très large part de recettes qui sont reversées aux provinces, aux communes ainsi qu’à divers organismes locaux. La répartition des recettes fiscales du budget principal en faveur des provinces et des communes est encadrée par la loi organique n° 99-209 modifiée. Ainsi, depuis 2014, et conformément à ces dispositions, 72,3 % des recettes issues des impôts, droits et taxes perçus ainsi que des recettes de la régie des tabacs ont été reversés, pour 55,5 % aux provinces et pour 16,8 % aux communes.

En 2016, dans un souci de plus grande transparence, une décomposition en trois budgets distincts s’est concrétisée conformément aux recommandations de la chambre territoriale des comptes :

- un budget propre d’opérations réelles retrace les flux nécessaires au financement des compétences particulières de la Nouvelle-Calédonie;
- un budget annexe de répartition regroupe les taxes et impôts qui entrent dans l’assiette des dotations aux collectivités : provinces, communes et Nouvelle-Calédonie;
- un budget annexe de reversement centralise les taxes affectées, centimes additionnels et fonds de concours et alimente les divers organismes et collectivités bénéficiant de financements dédiés.

- **La Polynésie française** compte 281 674 habitants pour une dépense locale totale de 1,1 Md€ en 2017, selon les comptes administratifs. 77,9 % des recettes de fonctionnement de la collectivité proviennent des impôts et taxes directs et indirects. La fiscalité indirecte pèse pour 71,1 % dans le produit total de la fiscalité. Les principales recettes fiscales sont la TVA régime intérieur (206,9 M€), la TVA à l’importation (179,3 M€), l’impôt sur le bénéfice des sociétés (91,1 M€), la taxe de consommation sur les hydrocarbures (30,3 M€), l’impôt sur les transactions (23,7 M€), la taxe pour l’environnement, l’agriculture et la pêche (22,7 M€) et l’impôt foncier sur les propriétés bâties (21,9 M€).

L’État contribue au budget de la Polynésie française par le versement d’une dotation globale d’autonomie (DGA). Elle s’élève en 2017 à 90,5 M€. L’objectif fixé en 2018 par la loi de finances pour 2017 a ainsi été atteint.

- **Le territoire de Wallis-et-Futuna** compte 12 067 habitants. La dépense totale est de 28,5 M€ en 2017, selon les comptes administratifs. Les recettes de fonctionnement de la collectivité sont issues pour 66,7 % des impôts et taxes, pour 19,1 % des dotations et pour 9,9 % du produit des services et du domaine. Les principales recettes fiscales sont la taxe générale à l’importation (7,6 M€), la taxe de consommation intérieure (3,7 M€), le produit des ventes de tabacs (2,6 M€), les droits de douane (2,5 M€) et les patentes (0,9 M€).

• **La collectivité de Saint-Barthélemy**, qui exerce les compétences d’une commune, d’un département et d’une région, compte 9 912 habitants pour une dépense totale de 70,2 M€ en 2017, selon les comptes administratifs. Près de 72,5 % de ses recettes de fonctionnement proviennent des impôts et taxes. Les principales recettes fiscales sont la taxe départementale de publicité foncière (20 M€), les droits de quai (13,3 M€), la taxe de séjour (7,4 M€), les taxes d’utilisation des services publics et du domaine (3,3 M€) et les taxes sur les carburants (2,9 M€).

• **La collectivité de Saint-Martin**, qui exerce les compétences d’une commune, d’un département et d’une région, compte 36 527 habitants pour une dépense totale de 163,9 M€ en 2017.

Les impôts et taxes représentent 52,8 % des recettes de fonctionnement de la collectivité. Les principales recettes fiscales sont les droits de consommation (14,8 M€), les taxes sur les carburants (11,7 M€), l’impôt sur le revenu (10,4 M€), la taxe départementale de publicité foncière (8,7 M€) et l’impôt sur les sociétés (7,1 M€).

• **La collectivité de Saint-Pierre-et-Miquelon**, qui exerce les compétences d’un département et d’une région, compte 6 246 habitants pour une dépense totale de 71,5 M€ en 2017, selon les comptes administratifs. Le produit des impôts et taxes constitue près de 67,7 % des recettes de fonctionnement de la collectivité. Le produit de la fiscalité (28,8 M€) repose principalement sur l’impôt sur le revenu (11,3 M€), l’impôt sur les sociétés (7,9 M€), la taxe spéciale sur l’importation (3,4 M€), les droits de douane (1,7 M€) et la taxe départementale de publicité foncière (0,75 M€).